

Mesdames, Monsieur,

Lors de ses séances plénières du 1^{er} septembre, du 6 octobre et du 3 novembre 2021, la Commission nationale du débat public (CNDBP) vous a désignés garantes et garant du processus de concertation préalable pour le projet de création d'autoroute par mise en concession de l'axe Poitiers-Limoges relevant de la catégorie 1-a (« *Création ou élargissement d'autoroutes* ») de l'article R.121-2 du Code de l'environnement, porté par le ministère des Transports et la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Nouvelle-Aquitaine.

Je vous remercie d'avoir accepté cette mission d'intérêt général sur ce projet aux très forts enjeux environnementaux et je souhaite vous préciser les attentes de la CNDBP 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 CNDBP 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.

Cette lettre de mission vise à vous aider dans l'exercice de vos fonctions, notamment en précisant à vos interlocuteurs ces exigences légales.

Mmes Kasia CZORA et Sylvie HAUDEBOURG et M Jean-Daniel VAZELLE
Garants de la concertation préalable
Projet d'autoroute Poitiers-Limoges (DGITM/ DREAL)

Au regard du dossier de saisine et de son instruction, la concertation du grand public sur le projet doit permettre de répondre aux questions suivantes :

- Le ministère des Transports saisit la CNDP sur un projet de création d'autoroute sous concession privée qui **n'est inscrit dans aucun document de programmation**. Ce qui peut amener le public à s'interroger sur la réalité de ce projet. Pour autant, la liaison entre Poitiers et Limoges est un sujet ancien : un projet de ligne de TGV Poitiers-Limoges a fait l'objet d'un débat public en 2006 ; le Contrat de plan Etat-Région (CPER) 2015-2020 liste déjà plusieurs projets d'amélioration de la RN 147 pour un montant total d'environ 450M€. Aujourd'hui, le ministère présente un nouveau projet au calendrier particulièrement serré en ce qui concerne la participation du public. Etant donné l'historique du territoire et les enjeux majeurs qu'emportent la création d'autoroutes concédées, comment allier rapidité de la procédure et temps nécessaire à la préparation de la participation ? Il y a beaucoup d'arguments et de positions exprimées sur le territoire qu'il s'agirait de comprendre finement, dans un jeu d'acteurs complexe où se mêle impatience de trouver des solutions aux problèmes de trafic, sentiment d'enclavement territorial et économique et divergences politiques. Je vous invite à traiter au plus tôt dans votre mission la question de l'urgence souhaitée par le MO et vous rappelle qu'aux termes de la loi, **c'est bien la CNDP qui décide du calendrier de la concertation préalable**.
- La préparation de cette concertation doit aussi être le temps de la plus **grande transparence des informations disponibles** sur les enjeux de société emportés par le projet, tels que le bilan carbone ou la rentabilité de la mise en concession pour le contribuable. De ce point de vue, je vous invite à vous tourner vers l'Autorité environnementale, saisie en août par le MO d'une demande de cadrage préalable pour définir le périmètre de l'étude d'impact du projet. En tout état de cause, aucun sujet dont les publics souhaiteraient débattre ne saurait être exclu des échanges au motif qu'ils seraient trop indirectement liés au projet porté par le ministère.
- En effet, la saisine est construite autour de 2 variantes au projet, ce qui est un point de départ important pour une phase de participation avec les publics. Affiner ces variantes avec les participants peut être un premier objectif à la participation, et des modalités très adaptées d'ateliers le permettent (cartographies, maquettes, etc.). Pour autant, **comment permettre les débats sur les alternatives présentées par les acteurs locaux eux-mêmes ?** Comment intégrer à la réflexion l'avenir de la ligne TER et du réseau de mobilité de transports en commun ?
- Sur un territoire où les déplacements se font en grande partie en véhicule individuel, et où les besoins des personnes peuvent varier suivant leur secteur d'emploi et leur lieu de vie, comment mobiliser efficacement tou.te.s celles et ceux qui se sentent concerné.e.s ? Comment permettre une mobilisation équilibrée entre des territoires aux intérêts très distincts dans le projet ? **Comment gagner la confiance des différents acteurs locaux tout en préservant le droit de chacun.e à être informé et débattre dans de bonnes conditions ?** Il s'agira de ne pas considérer l'ancienneté des débats sur la liaison Poitiers Limoges comme gage de l'acceptation de ce projet. Si l'attente locale est forte de régler les problématiques routières et de participer au désenclavement de certaines communes, les options

d'aménagement proposées par le ministère sont ici très différentes de ce qui est contenu dans le CPER.

Définition des modalités et du périmètre de la concertation préalable

Dans le cadre des articles L.121-8 et R.121-8 du Code de l'environnement, **la définition du dossier, des modalités, du périmètre et du calendrier de la concertation revient à la CNDP**. L'organisation pratique de la concertation revient, elle, au MO. L'une de vos missions principales est donc de définir avec le MO ces éléments 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.

A cette fin, 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 (notamment riverains du tracé, migrants pendulaires, associations environnementales, chambres consulaires, acteurs économiques, collectivités territoriales, services de l'Etat, etc.) 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. La qualité de vos préconisations dépend de la qualité et du temps consacré à cette étude de contexte.

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

- une approche territoriale :

- L'axe Poitiers-Limoges dans l'ouest métropolitain, d'une part,
- Des sorties de villes problématiques posant des questions de déplacements locaux, d'autre part ;

- et une approche thématique, intégrant par exemple :

- La soutenabilité socio-économique et environnementale à court comme à long terme,
- Les effets du développement routier sur l'aménagement du territoire, la revitalisation locale et les mobilités.

Puis, 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. Vous accompagnerez également le MO dans la rédaction du dossier de concertation qui servira de base à l'information mise à disposition du public et contiendra la présentation des modalités de la participation.

Notez que vous serez invités à réaliser une synthèse de votre étude de contexte et de l'ensemble des échanges pour expliciter votre démarche, la méthodologie de la concertation et son organisation. Cette synthèse, accompagné du dossier et des modalités de concertation proposées par le MO, sera présentée à l'équipe de la CNDP, un mois avant que le dossier et les modalités ne soient soumis à l'approbation du collège de la CNDP. La concertation ne peut s'engager moins de deux semaines après la validation des modalités par la CNDP.

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.

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 lieu(x) 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. Par conséquent, la concertation ne peut s'engager moins de deux semaines après la validation des modalités par la CNDP. 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.**

Conclusions de la concertation préalable

Il s'agit enfin d'élaborer votre **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. **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 CE). Ce bilan est joint au dossier d'enquête publique.

La concertation s'achève avec la **transmission à la CNDP de la réponse faite par le MO** aux recommandations contenues dans votre bilan, dans les deux mois suivants (art. R.121-24 CE). Cette réponse écrite à la forme libre doit être transmise à la CNDP, aux services de l'Etat et publiée sur le site internet du MO. Il vous est ensuite demandé de transmettre à la CNDP **vosre analyse quant à la complétude et la qualité de ces réponses** au regard de vos demandes de précisions et recommandations : sont-elles assez précises ? Permettent-elles aux publics ayant participé d'évaluer l'utilité de leur participation et l'aboutissement de leurs arguments ? Permettent-elles à tou.te.s de se faire une idée sur les prochaines échéances ? Un tableau à annexer à la décision vous sera proposé pour faciliter l'analyse.

Je vous demande d'informer le MO du fait que, dans le cadre de l'article L.121-14 du code de l'environnement, **la CNDP désignera un.e garant.e pour garantir la bonne information et participation du public entre la réponse à votre bilan et l'ouverture de l'enquête publique.** Cette nouvelle phase de participation continue se fondera pour partie sur vos recommandations, les engagements du MO et l'avis que la CNDP aura rendu sur la qualité de ces engagements.

La responsabilité de garants de la concertation relative au projet d'autoroute Potiers-Limoges 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. Cette **procédure a pour objectif de veiller au respect des droits conférés au public par l'article L120-1 CE en**

application de la Constitution. La défense de ces droits est placée sous votre garantie, au nom de la CNDP.

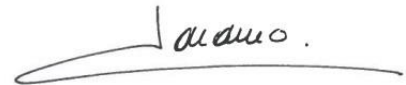
A cet effet, la CNDP vous indemnise et vous défraie selon des montants fixés dans l'arrêté du 29 juillet 2019. La charge de l'organisation matérielle de la concertation revient au MO.

Relations avec la CNDP :

Il est nécessaire que nous puissions conserver un contact étroit afin que vous nous teniez informés régulièrement du bon déroulement de la concertation (qualité du dossier, définition des modalités de concertation, qualité des réponses apportées, sujets principaux et points de conflit potentiel). Je vous demande tout particulièrement d'informer mes équipes de la publication par le MO des dates, du site internet et du dossier de la concertation. 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, votre présence est requise à une journée d'échanges avec la CNDP et d'autres garant.e.s. 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. Nous reviendrons vers vous dans les jours suivants.

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

A handwritten signature in black ink, reading 'Jouanno.' with a long horizontal flourish underneath.

Chantal JOUANNO