

BILAN DE LA PRÉSIDENTE

cndp Commission nationale
du débat public

Débat public sur la liaison routière Fos-Salon

Du 1^{er} septembre 2020 au 31 janvier 2021

DESCRIPTIF DU PROJET

L'État a saisi en avril 2019 la CNDP du projet de création d'une infrastructure routière de 25 km reliant la zone portuaire de Fos-sur-mer à l'autoroute A54 et améliorant le contournement de Fos-sur-Mer. Le coût est estimé entre 272 millions d'euros et 533 millions d'euros en fonction des trois options d'aménagement présentées. Les objectifs du projet seraient, selon l'Etat, d'améliorer la liaison entre les pôles urbains et économiques, de développer l'intermodalité, de contribuer à la compétitivité du port, de fluidifier et améliorer la sécurité de la circulation, et de réduire les nuisances pour la population locale.



CHIFFRES DU DÉBAT

3 phases de débat

5 modalités de participation
rassemblant **12** outils différents

455 réponses au questionnaire
préparatoire

1000 participant.e.s aux
19 réunions publiques

13 débats à l'initiative
des citoyen.ne.s

300 personnes rencontrées
lors des débats mobiles

17 membres de l'atelier citoyen

34 membres de l'atelier lycéen

45 cahiers d'acteurs

5704 téléchargements

150 contributions
numériques

88 contributions
à la « carte du débat »

537 abonné.e.s aux réseaux
sociaux

111 retombées presse.

Bilan de l'organisation du débat

D'UN PROJET ROUTIER ANCIEN À UN DÉBAT SUR LES MOBILITÉS D'AVENIR

Lorsque les commissaires de la CNDP ont eu à se prononcer sur la procédure participative la plus adaptée, en mai 2019, ils n'ont pas hésité à décider d'un débat public. Le projet pourrait sembler local et de faible envergure, voire daté puisque les premières études de liaison datent du milieu des années 60. Mais il concentre des enjeux très actuels, des sources de conflictualités potentielles et hérite d'une histoire fondamentalement politique. Le projet questionne : un projet « tout routier » alors que l'Etat revendique la transition écologique ; un projet qui fragilise une zone écologique unique en Europe ; un projet d'Etat à la rencontre des besoins d'un territoire en forte évolution ; la rencontre d'enjeux sanitaires, économiques, sociaux et environnementaux. Au-delà des caractéristiques de ce projet, il interroge les enjeux de mobilité. Aussi, la Commission particulière a-t-elle posé ce débat dans de justes termes : « se déplacer demain dans l'ouest de l'étang de Berre : quelles perspectives ? ».

La CNDP a fait le choix de confier ce débat à un expert

de la participation, connu pour sa créativité : Jean Michel Fourniau. Juste choix puisque l'équipe du débat a foisonné de propositions. Le travail préparatoire a été particulièrement fin. Constatant qu'une majorité de personnes ne semblait pas avoir connaissance de ce projet ancien, la Commission a questionné le public sur ses attentes. Les enjeux sanitaires de réduction des pollutions comme ceux des mobilités quotidiennes se sont imposés. L'avis de l'Autorité environnementale pour un cadrage préalable du 4 décembre 2019 a confirmé qu'il était « opportun d'élargir la réflexion collective ».

Certes, des acteurs locaux ne voulaient pas débattre de l'opportunité du projet, ni élargir le champ du débat. Mais la loi impose de mettre en débat l'opportunité, et le public « élève » systématiquement le débat. Il ne se laisse jamais enfermer dans le champ étroit d'un projet. D'un projet de liaison industrielle au service du port, porté par l'Etat, nous sommes arrivés à débattre de projets de mobilités d'avenir, portés par un territoire.

UNE MÉTHODE DIVERSIFIÉE ET INCLUSIVE

Le projet fut maintes fois débattu et reporté. Le débat public a également connu une période de préparation heurtée. Alors qu'il était envisagé à l'automne 2019, les aléas des élections municipales l'ont repoussé à avril 2020, puis les aléas sanitaires à septembre 2020. Toutes les modalités de participation ont été adaptées aux exigences sanitaires.

L'équipe du débat a eu un double objectif : faire connaître le projet et porter le débat sur la place publique ; atteindre un public au-delà des initiés.e.s.

A l'évidence, et grâce à un relai actif et efficace des médias locaux, le public a pu découvrir et s'informer. Pas moins de 170 ressources ont été versées à la bibliothèque du débat, 5704 documents téléchargés depuis le site. Dans un contexte très difficile, les chiffres de participation sont très positifs. Ceci d'autant plus que nous comptons comme contributions et participant.e.s, non pas de simples réponses en un clic ou opinions se résumant en un mot, mais des contributions argumentées qui expliquent des positions. Ce débat public, comme celui à la Réunion, à Dunkerque ou en Bretagne, nous invite à systématiser les

partenariats médiatiques locaux lorsqu'il existe des médias bien implantés. Alors que nous devrions pouvoir compter sur les médias nationaux du service public, nous ne pouvons que constater que les médias locaux sont des relais plus et mieux engagés dans le débat public.

La CNDP a clairement posé comme valeur fondamentale de la participation, l'inclusion. Nous déployons des modalités spécifiques pour toucher un public non initié et éloigné de la décision, telle est la condition pour dépasser le cercle des concertations entre parties prenantes. Les micros-trottoirs, débats mobiles et dispositifs à disposition du public « le débat vient à vous » ont permis de porter le débat à un public varié. Les jeunes, grâce au partenariat avec les Petits Débrouillards et l'implication remarquable des lycéen.ne.s, ont été très actifs dans le débat. Pour autant, nous avons pu le constater lors des réunions plénières, la participation est restée majoritairement masculine. Ce constat est une constante des débats publics sur les grands projets techniques et de long terme. Des modalités spécifiques sont étudiées pour favoriser la parité dans toutes les réunions.



Les conclusions du débat public

SYNTHÈSE DES ARGUMENTS ET RECOMMANDATIONS

Lors des précédents débats publics, FOS2XL en 2004 et FOS TONKIN en 2010, les débats relatifs aux aménagements routiers systématiquement étaient conflictuels. Ce ne fut pas le cas. Le débat a été riche et instructif pour les décideurs car il a dépassé le cadre du projet.

La Commission particulière a présenté les 6 principaux schémas de raisonnement portés par les participant.e.s au débat :

- L'urgence de ce projet routier pour le développement économique du port, argument historique du projet ;
- Le projet routier, pièce d'un « puzzle territorial » qui suppose une réponse « multimodale », la route n'étant qu'un des éléments ;
- La vigilance sur les équilibres, notamment environnementaux, du système territorial si le projet se réalise ;
- La priorité donnée à la santé, le projet devant avoir pour objectif de réduire les pollutions subies par la population locale ;
- L'opposition au « tout routier » préconisant que la priorité soit donnée aux alternatives à la route ;
- Un projet obsolète et inadapté aux jeunes générations qui privilégient les enjeux sanitaires, environnementaux et agricoles.

Le débat a révélé un clivage de génération. Il a aussi souligné que pour une majorité de participant.e.s, le projet doit avant tout répondre aux besoins du territoire et concilier les objectifs économiques, sanitaires et environnementaux.

Au regard de cette cartographie des arguments, la Commission a formulé des recommandations à l'Etat, maître d'ouvrage :

- Réaffirmer la cohérence des politiques publiques ; une attente forte s'est exprimée pour que l'Etat coordonne les projets concourant au développement durable du territoire, mais plus encore qu'il explique en quoi ce projet est compatible avec les nouvelles exigences environnementales affichées dans les politiques publiques ;
- Prendre une décision claire et ferme quant au projet car le public n'attend plus de nouveaux débats, rapports et comités mais un arbitrage ferme et un calendrier précis si le projet est confirmé ;
- Compléter l'information du public dans la mesure où, comme l'a souligné l'Autorité environnementale, l'analyse environnementale de départ était faible (eau, air, écosystème) voire inexistante quant aux impacts climatiques et sanitaires ;
- Inclure les participant.e.s récent.e.s dans l'éventuelle suite du projet, et associer le public aux dispositifs de concertation continue et entre parties prenantes

SPÉCIFICITÉS DU DÉBAT : QUESTIONNEMENTS DE LA COHÉRENCE DE L'ÉTAT ET TERRITORIALISATION

Les débats publics ou concertations sur des projets d'infrastructures de transport anciens présentent des caractéristiques similaires : maître d'ouvrage et acteurs locaux à l'origine du projet ne comprennent pas que son opportunité soit à nouveau questionnée ; le public découvre le projet et constate que la cohérence avec les nouvelles politiques publiques n'est pas toujours claire ; les participant.e.s sont majoritairement des hommes ; le clivage générationnel autour de la « route » est fort.

Ce débat se caractérise par un questionnement de la cohérence des politiques publiques de l'Etat : en quoi ce projet ancien est-il compatible avec les nouveaux engagements climatiques et environnementaux de la France, en particulier lorsqu'il atteint un écosystème unique en Europe et fragilise la ressource en eau ? Comme nous l'avons constaté sur le projet d'agrandissement de l'aéroport de Roissy, l'Etat peine à répondre à cette question.

L'incompréhension est alimentée par la faiblesse des données environnementales et plus encore des études sur les impacts climatiques du projet. C'est une constante des projets majeurs mis en débat, alors même que certains sont connus de longue date. Compte tenu de l'ancienneté du projet de liaison Fos-Salon, il est étonnant que ces données n'aient pu être fournies.

L'aspiration à une territorialisation des politiques publiques et des projets est une constante croissante des derniers débats publics sur des projets d'infrastructures. Une condition majeure de la faisabilité du projet Fos-Salon, justifiant la recommandation d'un comité de suivi élargi, est de l'inscrire dans un projet d'ensemble d'amélioration de la mobilité à l'ouest de l'étang de Berre et de coordination des projets d'aménagement. Cette coordination s'impose pour démontrer en quoi ces projets participent à l'amélioration des conditions de vie des habitant.e.s, qui est ressortie dans le débat comme l'objectif premier qui doit être recherché.





Chantal Jouanno
Présidente de la Cndp

LE RÔLE DE LA CNDP

La CNDP est une autorité administrative indépendante, créée en 1995, pour veiller au respect des droits à l'information et à la participation du public au processus d'élaboration des projets, plans et programmes qui ont un impact sur l'environnement et présentent de forts enjeux socio-économiques. La CNDP ne prend pas position sur l'opportunité du projet, plan ou programme mais éclaire le décideur sur ses conditions de faisabilité. Instance collégiale de 25 membres (élu.e.s, magistrat.e.s, représentant.e.s de la société civile organisée) sa diversité est une garantie d'indépendance et d'impartialité. Les valeurs de la CNDP sont l'indépendance, la neutralité, la transparence, l'égalité de traitement des opinions, l'exigence d'argumentation et l'inclusion des publics les plus éloignés.

ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS POUR LE DÉBAT PUBLIC

La CNDP tire de ce débat public et de la créativité de l'équipe du débat plusieurs enseignements et recommandations relatifs au droit à l'information et à la participation.

S'agissant du droit à l'information du public, le dossier d'information sur les projets portés par l'Etat dans le cadre du débat public devrait :

- Systématiquement intégrer une présentation de la cohérence du projet avec les politiques publiques dans leur ensemble, et plus spécifiquement la politique de transition écologique dans la mesure où le champ du débat public est celui de l'environnement ;
- Être précédé d'une étude de cadrage préalable par l'Autorité environnementale qui permette d'identifier les enjeux environnementaux et points d'attention majeurs ;
- Intégrer un bilan carbone des projets d'infrastructure de transport afin que l'enjeu climatique puisse être un élément de débat et d'arbitrage ; l'impact carbone doit être autant que possible complété d'une identification des impacts sur la qualité de l'air ;
- Intégrer les pistes envisagées par l'Etat pour respecter l'exigence qu'il a fixée d'éviter / de réduire / de compenser (séquence ERC) les impacts environnementaux des projets ;
- Intégrer des données environnementales solides lorsque le projet envisagé porte atteinte à un écosystème remarquable ou un espace que l'Etat à lui-même classé.

S'agissant du droit à la participation du public, le contexte sanitaire est une contrainte néanmoins riche d'enseignements :

- Les partenariats avec les médias locaux ont per-

mis d'élargir le public touché et de diversifier les échanges ;

- Le partenariat avec l'association les Petits Débrouillards a été efficace pour mobiliser un public jeune dont la commission a apprécié l'engagement et la qualité ; la CNDP souhaite systématiser ces partenariats, ainsi qu'avec les associations qui interviennent auprès des publics les plus éloignés afin de renforcer le principe d'inclusion du débat public ;
- De nouveaux outils doivent être développés pour que les femmes participent aux débats publics sur les projets techniques ; la CNDP va, par exemple, développer le recours à des expertes dans le cadre des débats publics ;
- La diversification des outils de la participation et leur adaptation aux différents usages est une constante des débats publics organisés par la CNDP qui veille ainsi à ce que tous les publics puissent participer ; plusieurs outils méritent d'être systématisés : le questionnaire qui est pour le public un moyen « d'entrer » dans le débat ; les outils cartographiques qui sont une base d'échange efficace entre acteurs et public ; tous les outils de mise à disposition du débat (« le débat vient à vous ») qui contribuent à l'auto-organisation du débat par le public.

La parole des lycéen.ne.s mérite une place toute particulière dans la réponse de l'État. Trop souvent les décideurs se plaignent de la faible implication des publics jeunes et de ne pas en connaître la parole. Elles/ils se sont mobilisé.e.s pour ce débat public et ont conduit un travail approfondi, dans le cadre d'un cahier d'acteur. Puisque nous souhaitons que ces publics soient toujours plus présents dans les débats publics, l'État doit montrer que leur parole compte.

Consultez le compte rendu du débat public et les archives du débat sur le site de la Cndp

cndp Commission nationale
du débat public

Directrice de publication : Chantal Jouanno
Mise en page : Euro2C
Impression : Euro2C
Crédits photographiques : Vernier/JBV NEWS

244 boulevard Saint-Germain
75007 Paris - France
T +33 (0)1 44 49 85 60
contact@debatpublic.fr

UNE ÉQUIPE À VOTRE ÉCOUTE
Retrouvez-nous sur : www.debatpublic.fr

Suivez-nous sur :      