

cndp Commission nationale
du **débat public**

BILAN DU GARANT

A 31 bis Concertation post-débat public (Première phase)

Avril 2016-avril 2019
36 mois

Garant : Jean-Michel STIEVENARD
Désigné par la Commission nationale
du débat public (séance du 6 avril 2016)

Bilan du garant

A 31 bis Concertation post-débat public (première phase)

Avril 2016-Avril 2019 (36 mois)

.....

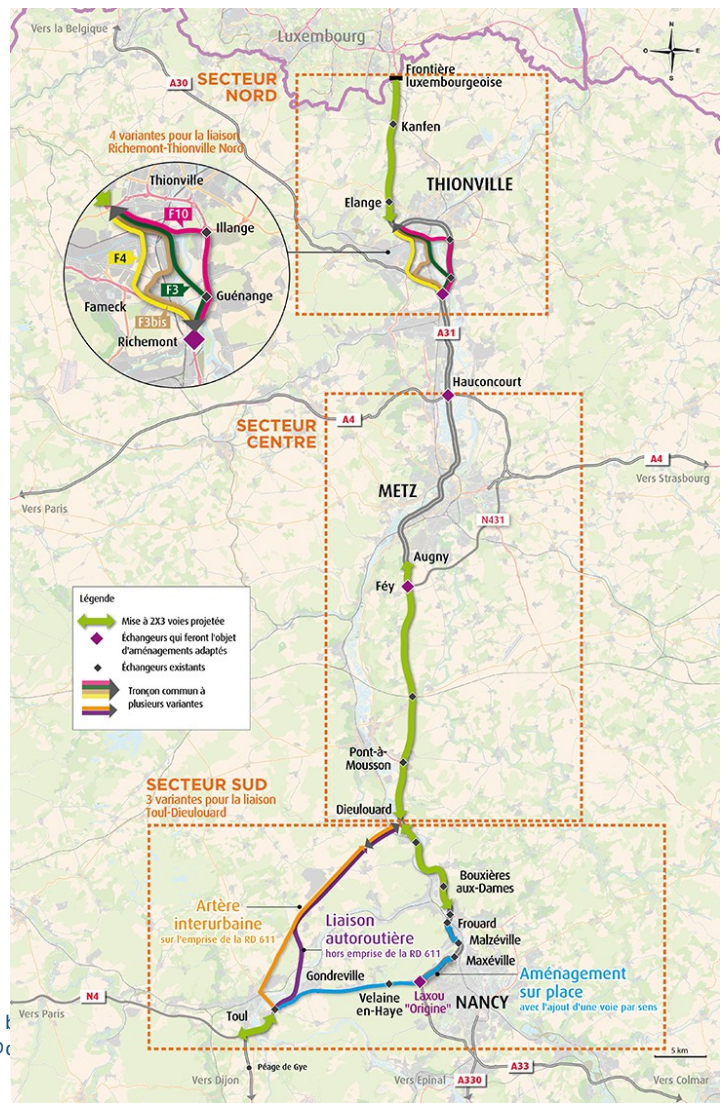
SOMMAIRE

(Document actif)

FICHE D'IDENTITÉ DU PROJET.....	4
LES CHIFFRES CLES DE LA CONCERTATION.....	6
LE CONTEXTE DU PROJET.....	7
DISPOSITIF DE GARANTIE DE LA CONCERTATION.....	10
ORGANISATION ET DEROULEMENT DE LA CONCERTATION (novembre 2018 à MARS 2019).....	11
<u>L'organisation des réunions</u>	13
RESULTATS DE LA CONCERTATION.....	14
Réflexions générales issues du débat.....	14
A propos du tronçon nord.....	19
Au centre,	21
Sur le sud.....	21
Avis du garant sur le déroulé de la concertation et recommandations au maître d'ouvrage sur les modalités d'information et de participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique.....	23

FICHE D'IDENTITÉ DU PROJET

- **MAITRE D'OUVRAGE :** DREAL Grand Est (qui a repris le projet précédemment instruit, jusqu'au débat public, par la DREAL Lorraine)
- **CONTEXTE :** A la suite d'un débat public conduit sous l'autorité d'une Commission Particulière du Débat Public présidée par Michel Morin, la décision ministérielle du 12 février 2016 décidait tout à la fois de confirmer l'intention de réaliser une infrastructure de transports autoroutière concédée en partie, d'étudier de nouveaux tracés, de prévoir une concertation sur ces nouvelles hypothèses et de demander la nomination d'un garant.
- **OBJECTIFS :** Améliorer les conditions de circulation sur l'A31 ; Renforcer la sécurité des usagers et du personnel d'intervention ; Accompagner le développement économique du sillon lorrain en facilitant les échanges.
- **COÛT :** A ce stade des études, le coût global du projet est estimé entre



1,4 et 1,9 milliard d'euros. Le recours à la concession a pour objectif de limiter la part de financement public et donc d'accélérer la réalisation de l'infrastructure

- **CALENDRIER DE MISE EN SERVICE ENVISAGÉE : Début des travaux échelonné sur la période 2023-2032.**

- **LES CHIFFRES CLES DE LA CONCERTATION**

- **QUELQUES DATES CLÉS :**
 - 22 février 2016 : initiative de la concertation prise par décision ministérielle suite aux recommandations issues du débat public menée sous l'autorité d'une CPDP ;
 - 6 avril 2016 : décision de la CNDP de désigner Jean-Michel Stievenard garant de concertation jusqu'à l'ouverture de la procédure de DUP ;
 - 2 mai 2016 : première réunion du comité de pilotage sur la réalisation de l'A31 bis : présentation d'un projet de charte de la concertation ;
 - entre mai 2016 et octobre 2018 : concertation avec les parties prenantes durant la réalisation des études post-débat public : 11 réunions de comités de suivis, 3 réunions de l'observatoire des trafics, 6 réunions du comité de pilotage ; 6 réunions techniques dont 2 consacrées à la multimodalité ;
 - ouverture du site internet et publication des documents de concertation le 15 octobre 2018
 - 13 novembre 2018 : ouverture de la concertation publique ;
 - 25 février et 1^{er} mars 2019 : réunions de clôture de la concertation
 - 11 mars 2019 : clôture officielle de la concertation
 - 10 avril : publication du bilan du garant

- **PERIMETRE DE LA CONCERTATION : l'ensemble du sillon lorrain, autour de l'A 31 et des tracés potentiels de l'A 31 bis)**

- **1 400 EXEMPLAIRES DU DOSSIER DE LA CONCERTATION**
- **5 600 EXEMPLAIRES DE LA SYNTHÈSE DU DOSSIER**
- **2 NEWS LETTERS DIFFUSÉES A 700 EXEMPLAIRES**
- **2 KITS D'INFORMATION NUMÉRIQUE AUPRES DE 140 COMMUNES**
- **ACHATS D'ENCARTS PUBLICITAIRES DANS LA PRESSE LOCALE**
- **COMMUNIQUE DE PRESSE RADIOPHONIQUE**
- **AFFICHES MISES A DISPOSITION DANS LES COMMUNES DU PERIMETRE**

- **EVENEMENTS PUBLICS :**
 - 11 réunions publiques
 - 2 visites exploratoires
 - 5 rencontres de proximité
 - 2 réunions, à l'initiative de participants

- **1900 PERSONNES PARTICIPANTS**

CONNEXION AU SITE INTERNET, 8556 visiteurs pour 12 311 sessions et 87 447 pages visitées
durée moyenne de la session 3'27

[Les réseaux sociaux ont eu un rendement modeste 201 abonnés sur Twitter, 105 sur Facebook, mais plusieurs milliers de vues pour les interviews vidéo]

- **59 QUESTIONS POSÉES**
- **2137 AVIS / CONTRIBUTIONS**

Coût de la concertation de l'ordre de 450 000 € pris en charge par le maître d'ouvrage.

LE CONTEXTE DU PROJET

Cette phase a été ouverte par la décision ministérielle du 12 février 2016 qui donnait rendez vous pour une nouvelle concertation « avant la fin de l'année 2017 » préparée par 3 comités de suivi et un observatoire des trafics, ces quatre instances étant présidées par un préfet de département et un comité de pilotage sous l'autorité du préfet de région.

La concertation publique a été ouverte de fait en fin de l'année 2018, le retard étant imputable d'une part à l'ampleur de la tâche et aux moyens limités de l'administration et d'autre part au gel des concertations publiques pendant la phase des *assises nationales de la mobilité*. Ce retard n'a pas fait l'objet de polémique.

Cette concertation publique relève d'une démarche volontaire du maître d'ouvrage, bienvenue, dans la logique de la charte de la participation du ministère de l'environnement.

La réflexion ne peut être dissociée de son contexte

Le contexte planétaire d'abord.

La COP 21 avait été présente pendant le débat public de 2015 ; le réchauffement climatique et la crise écologique ont été présents pendant l'hiver 2018/2019, incitant beaucoup de citoyens à « réclamer de la cohérence »

Le contexte politique national

Tout s'est passé comme si le débat sur l'A31 bis était indépendant du contexte politique national, (changement de président de la République, renouvellement presque total des parlementaires) y compris pendant la longue crise des gilets jaunes (qui a simplement obligé à annuler une

rencontre de proximité à Nancy) alors même que le débat sur le péage était posé, avec une problématique voisine du « refus des taxes»...

Le contexte politique local

Quatre « *arrêtés de prise en considération* », ont été signés par le Préfet de Moselle au vu du nombre de projets d'aménagement de court terme envisagés sur les tracés des quatre variantes soumises à concertation. Ces arrêtés ont occasionné de vives réactions de deux élus locaux : le maire de Florange qui n'a pourtant rien à y perdre puisque les terrains de la variante F4 sont déjà gelés par les servitudes existantes, et surtout le maire de Terville qui crie à la spoliation, un projet de ZAC étant envisagé par sa commune sur le tracé des variantes F3, F3 bis et F10.

Des recours devant le tribunal administratif contre ces « arrêtés de prise en considération » sont en cours..

« Le protocole d'accord du 20 mars 2018 avec le Luxembourg (présenté au conseil des ministres du 6 mars 2019) a souvent agité les esprits.

La suspension des études des protections phoniques sur l'A31 au droit de Champigneulle a été perçue comme un chiffon rouge.

La phase d'études et la préparation de la phase de concertation publique (mai 2016 à octobre 2018)

La mise en chantier d'une **charte de la concertation sur l'A31 bis** a été acceptée d'autant plus volontiers par le maître d'ouvrage que son propre ministère élaborait sa *charte de la concertation*.

Son élaboration a permis essentiellement de donner du grain à moudre pendant la phase où, sortant du débat public de 2015, les interlocuteurs citoyens et associatifs avaient envie de continuer le dialogue alors que, dans le même temps, le maître d'ouvrage devait engager une longue phase d'études préalables à la concertation publique. Elle a permis de maintenir intact le potentiel de réflexion et de dialogue et de ne pas avoir à le reconstituer ex-nihilo comme c'est souvent le cas. Elle a permis de construire un climat de respect entre l'administration et les associations qui ont trouvé en la DREAL un partenaire de dialogue même contradictoire .

Pour le garant qui a passé du temps à conforter ce réseau, cette phase est apparue nécessaire pour constituer un substrat de dialogue et de concertation même s'il reconnaît bien le caractère minoritaire d'un tel dialogue. Les participants à cette phase se sont révélés pour la plupart des éclaireurs des débats publics.

La charte a permis de préciser la place des uns et des autres dans la procédure et leur droit d'intervention dans les instances officielles des comités de suivi et de comité de pilotage.

A l'issue de la concertation publique, il convient de revoir les principes de la charte à la lumière de l'expérience d'une part, et de prendre acte d'autre part de l'émergence de nouvelles associations, et de la disparition de fait d'anciennes. Si au départ, il a été convenu qu'un « collectif de fait » de 14 associations représentaient les interlocuteurs associatifs, et se répartissaient les différentes représentations sans que personne, ni le maître d'ouvrage, ni le

préfet, ni le garant n'aient à les choisir, il apparaît nécessaire d'élaborer une nouvelle clé de répartition à l'issue de la phase de concertation publique. La question se pose aussi pour les élus présents dans les différentes représentations. Si tous les présidents d'EPCI étaient représentés dans les différents comités, les maires (plus d'une centaine sur l'axe) ne pouvaient pas l'être. Il conviendra, en cas de poursuite des études, d'associer les maires des communes riveraines des potentiels fuseaux retenus.

La préparation de la concertation publique

Elle a été faite à chaque moment avec les associations, qui ont été tenues au courant d'une part par leurs représentants aux comités de suivi et comité de pilotage et d'autre part par un dialogue constant avec le garant.

La concertation publique proprement dite

Un *débat public* de fait tant par l'ampleur générée par le territoire impacté par l'autoroute (11 réunions publiques : 2 visites exploratoires, 5 rencontres de proximité), 272 questions/contributions,) que par la mobilisation qu'elle entraîne : 1900 PERSONNES , un site internet ayant reçu 8556 visiteurs pour 12 311 sessions et 87 447 pages visitées

Si le maître d'ouvrage lui a attribué les moyens nécessaires, le garant de la concertation a été fortement sollicité face à l'ampleur de la tâche. Dans des conditions similaires il serait recommandé de procéder à la nomination d'un garant supplémentaire en renfort pendant la phase de concertation publique.

Sa préparation

A l'issue des comités de pilotage et compte tenu du travail effectué en confiance, la forme de la concertation a pu être élaborée par la DREAL Grand Est, en liaison constante avec le garant, qui lui-même veillait à en informer les associations et les conseils de développement et à débattre avec elles du cadre de cette concertation.

La DREAL Grand Est a fait son affaire de se faire accompagner par un consultant (CS Conseils & Parimage), de dégager les budgets, de rédiger un cahier des charges et de recruter ce consultant, en se conformant aux règles des marchés publics.

Quelques insatisfactions sont à enregistrer

. Des formules innovantes de dialogue de citoyens ont été proposées, elles se sont révélées peu efficaces.

. les *visites exploratoires en bus*, qui paraissaient une bonne manière pour appréhender collectivement, une réalité, ont très peu trouvé de public (3 bus proposés à Thionville pour une quarantaine d'inscrits dont une vingtaine de citoyens), une nouvelle proposition annulée faute de participants.

. la proposition de réunions à l'initiative des uns et des autres avec l'intervention technique de la DREAL Grand Est : seuls les conseils de développement et les CCI ont fait appel à cette possibilité.

La solitude du garant

Sans yeux et sans oreilles sur le territoire, n'ayant pas accès immédiat à la presse locale et donc avec des difficultés pour saisir l'évolution de l'opinion.

Pas systématiquement mis en copie des courriers ou arrêtés formalisés par l'administration

- Arrêtés de prise en considération ;
- Lettre de la ministre à propos des protections phoniques à Champigneulle.

DISPOSITIF DE GARANTIE DE LA CONCERTATION

Les principes proposés par la CNDP

- **La neutralité**
Jamais remise en question, en ce qui concerne le garant, seule une question , hors débat pour savoir « qui » payait le garant ou prenait en charge ses frais.
Le préfet de Meurthe et Moselle a été accusé de partialité pour des propos mal analysés qui tendaient à privilégier une des hypothèses mise au débat.
Si la fausse résignation « de toutes les façons l'Etat a déjà décidé » alimentée par les rumeurs de celui qui a rencontré celle qui a parlé avec ... a été présente, on peut considérer qu'elle l'était davantage pour la forme et que la dynamique réelle de la concertation montrait qu'aucune solution ne prenait le pas sur d'autres.
- **La transparence**
Assurée de manière forte, avec cependant 2 bémols :
 - Le refus de mettre en ligne les courriers adressés par les préfets, en réponse à des interpellations liées à l'A31 bis, au motif que les demandeurs n'ont pas exprimé formellement le souhait que leur courrier et les réponses apportées fassent l'objet d'une contribution publique. Posture inutile mais sans beaucoup d'enjeu.
 - Le refus (ou l'impossibilité analysée comme un refus) de mettre à la disposition les études techniques préparatoires au choix des comités de suivi. Il est à signaler que le maire de Terville a pris prétexte de ce refus pour ne pas participer aux actes publics de la concertation ne s'estimant « pas suffisamment informé pour intervenir publiquement ».
- **L'équivalence de parole**
A peu près tenue pendant la plupart des réunions, sauf lors des réunions de clôture durant lesquelles chacun des acteurs institutionnels (métropole, parlementaires...) a éprouvé la nécessité de faire part de sa position pour

qu'elle soit enregistrée. Le petit agacement dénoncé en séance a relevé davantage du jeu verbal que du réel rejet.

- **La formulation des propositions**

Au prix d'un peu de pédagogie hors séance, les interventions ont été le plus souvent soigneusement préparées.

- **La traçabilité des propos et des prises de position**

Si les verbatims n'ont pas fait l'objet de transcription complète (mais ils ont été enregistrés et archivés), les compte rendus se sont avérés assez développés. Leur lecture s'est efforcée de collecter les « signaux faibles » notamment les propositions qui ont été évoquées et sont parfois passé inaperçues

...« Aménagés » par le garant

- Refus des interpellations « sauvages » pour éviter le jeu des questions/réponses et donner ainsi le sentiment que le maître d'ouvrage qui répondrait à la demande ne s'arroge le monopole du débat et ne le déséquilibre en sa faveur.
- Rappel constant du principe selon lequel le débat n'était pas ouvert pour que l'administration puisse éclairer l'assemblée sur sa proposition, mais qu'au contraire l'administration puisse être éclairée par la réaction des citoyens.

ORGANISATION ET DEROULEMENT DE LA CONCERTATION (NOVEMBRE 2018 À MARS 2019)

Au-delà du bilan quantitatif, le bilan qualitatif apporte 4 éléments de satisfaction

- Quand il y avait une mobilisation locale, comme à Florange, à Toul, à Champigneulle, le public a répondu présent.
- Les maires très nombreux ont fait entendre leur voix. Au-delà de leur posture institutionnelle, les voix des habitants de la Lorraine, se sont fait entendre par leur intermédiaire et ont exigé d'être entendues et prises en considération.
- Au-delà du nombre, les intérêts des différents groupes se sont exprimés et ont pu être identifiés. Ainsi, lors du débat de 2015, on avait entendu les opposants au barreau Toul-Dieulouard, mais pas les riverains de l'autoroute A31 actuelle notamment dans le bassin de Pompey, à Champigneulle en particulier. Avec la tenue d'une réunion publique de concertation sur place, leur exaspération devant la situation actuelle et leur impatience pour la mise en œuvre de mesures d'urgence ont pu être entendues et enregistrées. La procédure a permis d'identifier les différents groupes *d'acteurs ayant intérêt à agir*, même s'ils n'étaient pas représentés massivement : les usagers, les riverains, les simples utilisateurs de l'infrastructure qui ne travaillent pas au Luxembourg

(qui vont être pénalisés par un éventuel péage ou par les travaux générés par la transformation)

- les associations qui assurent la pérennité du débat comme les conseils de développement durable qui assurent la continuité de la réflexion ont été très présents. Toutefois la longueur de la procédure n'a pas permis à chacun de se sentir mobilisé pendant la totalité de la période, et le panel des associations s'est considérablement appauvri et rétréci .

Les faiblesses que l'on peut détecter à ce stade

- démarche manquant de souplesse dans la recherche du public : les méthodes mises en œuvre, assez classiques, se sont révélées insuffisantes. Elles auraient pu être complétées par une meilleure mobilisation des moyens locaux d'information (presse institutionnelle) et surtout des réseaux sociaux permettant de toucher d'autres couches de la population.
Une autre affectation des ressources aurait pu être décidée entre les moyens conséquents affectés à l'organisation des réunions et ceux consacrés à la mobilisation des publics pour ces réunions.
- Manque de recherche pour parler autrement avec des publics autres et leurs moyens de communication
Réseaux sociaux, consultation électronique etc...
- Salles parfois excentrées et peu accessibles en plein hiver. Il aurait pu être visé les hôtels-de-ville, les salles culturelles habituellement plus centrales et mieux identifiées.
Les réunions réussies se sont faites dans des lieux bien identifiés et dans des salles qui permettaient l'organisation « en goutte d'eau » (Toul, Champigneulle...)
- Une idée-proposition : la substitution des moyens vidéo (un peu superfétatoires) par un dessinateur en capacité de visualiser les propositions, « de les faire voir » de transformer les plans et les propos en croquis.

Le quadrillage du territoire

Pas facile à déterminer au départ. Au vu des premières réunions et après échanges avec le garant, le maître d'ouvrage a décidé de ne pas se dérober devant les points durs. Florange, Champigneulle, (décidée dans la seconde phase pour répondre à des demandes faites par courrier par le maire et répétées lors des réunions publiques).

Même si les réponses aux questions ont été apportées en séance, il n'a pas été répondu à la demande des maires du Pays-Haut de Meurthe et Moselle, ce qui fait que l'expression de la partie nord de Meurthe et Moselle (autour de

Longwy) a probablement été insuffisamment prise en compte malgré une présence discrète aux réunions du secteur nord.

Le secteur de Metz aurait pu faire l'objet d'une concertation publique de proximité, les 2 réunions qui y ont été organisées ayant eu des objets plus larges (la réunion de lancement, et la réunion sur l'autoroute du XXI^e siècle), toutefois la présence attentive du maire de Metz renforcée par celle de son adjoint a permis une expression locale forte.

L'organisation des réunions

- Classique sans mobiliser en rien (ou presque rien) les modes d'animation de réunion plus participatifs :
Le schéma prévu au départ par le maître d'ouvrage le permettait un peu. (ateliers sur inscriptions ; organisations de tables de travail, remise de plans explicites...). Il a été battu en brèche par la dénonciation par les élus et les associations d'un potentiel refus de débat « en face à face ». De ce fait les citoyens ont été plutôt marginalisés au profit de ceux (élus et membres d'associations) qui « avaient quelque chose à dire » et qui entendaient disposer d'auditoires et d'enceintes pour le dire.
- Animées par un tiers extérieur
Distribuant la parole de manière un peu mécanique et visant à faire respecter les temps de parole. Utile et renforçant la neutralité du débat.
- Possibilité pour le garant d'intervenir en permanence pour faire « respecter l'équilibre des débats » ce qui s'est révélé nécessaire notamment à Florange.
Cette intervention publique a été doublée par une note adressée à la DREAL et à son conseil pour la suite de la concertation.
- Possibilité pour le garant de tirer les conclusions de chacune des soirées en proposant d'une certaine manière la lecture et visant à résumer les interrogations soulevées en vue de la réunion suivante
(conclusions acceptées par les participants (souvent avec des commentaires positifs) et par le maître d'ouvrage (sans commentaire mais avec respect)

RESULTATS DE LA CONCERTATION

Le temps long ouvert a permis l'instauration d'une véritable dynamique du débat.

Dans le sud, les élus ont su montrer un visage uni au moment de la visite de l'A31 par le conseil d'orientation des infrastructures (COI), instance chargée par la Ministre des Transports de dresser une synthèse des grands projets nationaux susceptibles d'être financés par l'Etat. Très collectivement, ils ont considéré comme une victoire le fait que l'A.31 bis soit retenu par le COI, s'agissant d'une des rares infrastructures autoroutières en perspective dans la prochaine décennie.

Ils ont pourtant échoué à formuler une nouvelle position commune au moment de la clôture du débat. Une position commune pourrait être retrouvée, le moment opportun (probablement après 2020) après de nouvelles études.

Dans le centre, la proposition d'élargissement avec requalification environnementale et adaptation des échangeurs d'extrémité est globalement acceptée.

Dans le nord, la position minoritaire du départ pour le tracé F4 au droit de Florange s'est traduite, en fin de concertation, par une revendication majoritaire d'un passage en souterrain sur ce tracé sous réserve d'une prise en compte améliorée des riverains («construire un tunnel de 5 kms »).

Toutefois l'avancement des études ne permet pas de trancher entre cette variante et la variante F10 qui passe au sud de Thionville. On peut regretter que la Dreal n'ait pas eu les moyens de travailler dans l'urgence les contre-propositions techniques émises, ce qui interdit de les éliminer du champ des possibles à l'arrivée.

Réflexions générales issues du débat

L'amélioration de la mobilité sur le sillon lorrain est impérieuse et la nécessité de réaliser une infrastructure est reconnue comme nécessaire

malgré la difficulté, les contraintes et la difficulté de faire des choix,

Les élus ont le sentiment d'avoir remporté une bataille en janvier 2018 au moment où le Conseil d'Orientation des Infrastructures a retenu l'A31 bis dans les priorités de l'état. Ils savent et parfois disent qu'ils ont la responsabilité de transformer cette « victoire » en projet réel.

Le président du conseil départemental de Meurthe-et-Moselle est sans doute un des plus engagés *« face à l'urgence de construire des solutions pérennes et durables, le projet de l'A 31 bis doit aboutir de manière innovante et performante »*. Il a exprimé sa position à chacun des moments de la concertation.

On n'est pas surpris de trouver cette prise de position dans la bouche ou au travers des écrits des milieux économiques :

l'UIMM publie un simple communiqué le 26 février pour « *soutenir le projet A31bis* »

La chambre des métiers réaffirme son soutien aux nouveaux tronçons (et au développement ferroviaire) ;

OREE (Réseaux d'entreprises économie) « *l'A31 bis, un projet lorrain, Nord et Sud, Indispensable et Urgentissime* » s'enthousiasmant même sur cette « *colonne vertébrale du sillon lorrain et de l'Axe est-européen, qui constitue un projet pilote de gestion des risques et d'innovation* ».

De multiples prises de position s'appuient sur une réaffirmation de cette urgence. La FNAUT elle-même, par la voix de son trésorier national, « *partage le constat sur l'urgence d'agir* », même s'il assortit ce diagnostic de tout un ensemble de propositions préalables.

Beaucoup de participants ont éprouvé le besoin de commenter leur opposition à tel ou tel aspect du projet par un « je ne suis pas contre l'A31 bis mais... ».

Toutefois, dans un position commune très argumentée, les conseils de développement durable expriment leur scepticisme sur le projet et propose une alternative « *Utiliser une part importante des 1,4 milliard d'euros consacrés au Projet A 31 bis, vers le ferroviaire, le fluvial, les transports collectifs, ainsi que les mises aux normes environnementales et de sécurité* » (avis des cdd)

De la même manière dans les avis consignés sur le site, on trouve en écho quelques voix s'opposant à la construction d'une nouvelle infrastructure routière, en considérant qu'il est préférable de faire porter l'effort financier sur les autres modes de transport :

« *Un TGV financé par un péage sur l'A31 actuelle coûterait moins cher qu'une nouvelle autoroute* »

« *il ne faut pas perdre de vue que la voiture à essence est en sursis* (avis 105)

« *il est difficile de comprendre qu'on puisse encore parler d'investir dans des outils d'un autre temps* (Avis 110)

« *un autre modèle de mobilité est possible* » (Avis 118)

« *revoir tout* » (avis 179)

« *inefficacité niveau circulation, dangerosité , niveau santé, inefficacité totale niveau emplois et finances* » (Avis 193)

Ces réserves sont largement contrebalancées par des avis favorables à la réalisation et manifestant même une certaine impatience

« *mettre rapidement en œuvre une offre supplémentaire* (Avis 204)

« *j'espère que le projet prendra forme* (Avis 182)

« *indispensable au développement* (Avis 176)

« *tout est bon sauf l'inaction* » (Avis173)

Le deuxième éclairage, est que **l'on est peu sensible à la problématique de la traversée nord-sud de la Lorraine**. Certes l'A 31 actuelle est obsolète, aux normes environnementales de l'époque, dangereuse et saturée, mais le débat a mis en évidence la nécessité surtout de trouver des solutions petits bouts par petits bouts le long de l'A31, de s'articuler avec le développement local et de régler des difficultés vécues aujourd'hui localement.

C'est une donnée fondamentalement nouvelle que la phase de concertation a révélée, en renvoyant d'une certaine manière le sujet de la mobilité en Lorraine à d'autres instances et à d'autres mécanismes, notamment des négociations avec le Luxembourg, ou avec l'Europe, ou à une réflexion sur la fiscalité sur les routes comme l'écotaxe poids lourds par exemple.

Conséquence de ce fractionnement, qui répond aussi à une nécessité technique introduite par la décision ministérielle de février 2016 commandant un travail sur 3 tronçons géographiquement déterminés, le risque bien évalué par les parties prenantes du secteur Sud, et notamment les élus de la Meurthe-et-Moselle, qu'un accord au Nord, où la demande paraît plus pressante, pourrait condamner la réalisation de la partie sud du projet.

Le troisième éclairage est issu de la **prise de conscience que le débat est global** et pas seulement limité à l'A31 bis. Si la feuille de route porte sur l'A31 bis, le maître d'ouvrage a été interpellé sur l'A4, l'A30, l'A33, d'autres infrastructures routières nationales et départementales. Cette réalité doit être prise en compte.

La suite du débat doit acter cette nécessité.

Le débat est global aussi en ce qu'il ne peut se limiter à régler le problème routier ou autoroutier et se doit de prendre en compte les autres modes de mobilité.

En 2015, le débat public avait fait apparaître la nécessité de considérer aussi les modes ferroviaire et le fluvial, et révélé à la marge la problématique des autocars. Aujourd'hui, les documents de concertation ont abordé le sujet et le débat a bien fait apparaître que la solution routière ne répond qu'à une partie de la question, parfois même une simple *petite partie*, même si elle apparaît indispensable. La contribution des conseils de développement durable ouvre un certain nombre de pistes.

La question de la mobilité est ainsi posée et devient centrale:

Au-delà des infrastructures, les questions portant sur les flux, les différents modes et la possibilité d'agir sur l'un ou l'autre, la prise en compte des comportements nouveaux, le co-voiturage, les transports collectifs par autocars montrent qu'il est important de se préoccuper également des services de mobilité. Des aménagements accessoires à l'autoroute (aires de covoiturage, nouvelles capacités de stationnement, usage d'une troisième voie ou de la bande d'arrêt d'urgence), nécessitent que les collectivités autorités organisatrices de la mobilité (Région, métropoles, communautés de communes..) s'impliquent dans les services à proposer. Comment rendre l'infrastructure future le plus utile possible ? C'est une question préalable.

La réflexion de la mobilité sur l'ensemble de la Lorraine d'une part, mais aussi et surtout peut-être sur l'agglomération de Nancy et au nord de Thionville a été posée. La revendication d'un « **Grenelle de la mobilité** » ou pour reprendre les termes d'un participant un « **Lorraine des mobilités** » a été posée. Elle engage tous les partenaires qui ont participé à la concertation. Le débat fait valoir l'étroitesse des compétences des différentes autorités

administratives de transport et la nécessité de les dépasser par un travail en coordination.

D'ores et déjà le président de région et le président du sillon lorrain (et maire de Thionville) se sont donné rendez-vous pour prendre en compte cette réflexion (RL du 8 mars) qui a émergé lors de la concertation. Cette réflexion pourrait être mise à la disposition de la poursuite des études sur l'A 31 bis et se conformer à son calendrier d'une part, à son *plan de travaux prioritaire* d'autre part.

Le quatrième éclairage porte sur l'exigence d'une **réponse adaptée au temps présent**, adaptée aux transformations technologiques, aux modifications de comportements. Pour résumer « l'autoroute du XXI^e siècle ».

Une première esquisse de réponse a été donnée par une réunion d'experts : *conférence-débat sur les mobilités du futur*, organisée par la DREAL Grand Est en deuxième partie de la concertation. Elle a ouvert des champs de réflexion. On ne sait ce que sera la nouvelle autoroute, mais on sait qu'elle n'aura aucun rapport avec celles que nous connaissons aujourd'hui. Les recherches, les innovations techniques, les solutions nouvelles pour construire, pour gérer, sont potentiellement là et sont prêtes à être mises en œuvre lors de la construction de cette nouvelle infrastructure. Ceci a été confirmé par madame Borne. « *La ministre des transports a réaffirmé sa volonté de faire émerger des solutions innovantes,* » ce que la presse titre « *l'A31 , laboratoire du covoiturage* » (RL 20/10/2018)

Dans la suite de la démarche, il conviendrait d'explorer toutes ces innovations et de les mettre au service de la réflexion collective.

Le cinquième éclairage concerne **le calendrier**

La prise de conscience du temps a été forte : calendrier de la décision, calendrier des travaux, qui sont synonymes de périodes longues de gêne pour les usagers. Peut-être même insurmontables (avis des Cdd). La concertation publique a enregistré un certain découragement des citoyens devant une perspective de chantier jugée trop éloignée et donc hypothétique. On ne construit pas une autoroute en un jour, mais on réclame du volontarisme, sur un calendrier même incertain et de l'engagement sur une marche en avant ; Il est réclamé **réaffirmation d'un calendrier raisonnable et l'engagement de le respecter.**

Parmi les signaux faibles, sont réclamées aussi des mesures intermédiaires qui apportent des petites améliorations avant et pendant la phase des travaux. C'est un dossier dans le dossier qu'il faudrait ouvrir : un **plan de travaux prioritaires** s'impose autour de l'A31 ou ailleurs pour la mobilité de la lorraine. Ce plan de travaux prioritaire peut recenser toutes les petites mesures qui peuvent être décidées dans les budgets disponible (« *améliorer l'existant avant tout aménagement nouveau* » (Fnaut avis du 7/3) ce que l'on peut traduire par : construction d'aires de covoiturage, circulation de cars sur la BAU grâce à son élargissement au nord de Thionville ou entre Toul et Nancy ; gestion dynamique du trafic de la circulation, campagnes pour le

covoiturage et bien entendu les mesures de protection phoniques autour de Champigneulles-Maxéville.

Enfin le sixième éclairage concerne **la préoccupation environnementale**

Le débat public de 2015 s'était déroulé autour de la COP 21 et la conférence de Paris, mais la référence au changement de comportement apparaissait comme largement incantatoire. Aujourd'hui, la prise de conscience de « l'urgence climatique » s'exprime davantage, et se traduit par un refus de sacrifier de nouveaux espaces à la route.

(prise de position des chambres d'agriculture, FDSEA, jeunes agriculteurs de Meurthe et Moselle /prise de position du député Potier, parlementaire référent pour ce qui concerne la problématique de l'artificialisation des sols)

Une réflexion plus générale même si elle était moins développée a été ouverte sur l'urbanisation et son articulation avec les réseaux de transports en commun et la recherche d'alternatives à l'usage de la voiture individuelle.

Elle a rappelé la nécessité de protéger les riverains des infrastructures actuelles et de déclasser les autoroutes implantées en milieu urbain.

Le péage ou « le recours à la concession » au Nord

Hormis pour les poids-lourds étrangers en transit, il ne fait pas l'objet d'un véritable consensus. La concertation s'étant déroulé au plus fort du mouvement des gilets jaunes, on peut presque s'étonner que le refus n'ait pas été plus radical. Quelques-uns y sont opposés par principe (équité, profits des compagnies d'autoroute,...), privilégiant d'autres sources de financement des infrastructures (vignette poids lourds, Ecotaxe,...) ou des solutions plus globales (fin du dumping fiscal sur le carburant acheté au Luxembourg...).

Le sentiment de « payer deux fois » est répandu : Une fois pour la construction de l'infrastructure actuelle au travers des impôts, une autre pour l'usage de l'A31 bis au travers du péage.

Seules quelques voix revendiquent le péage pour pouvoir réserver les financements publics « *sur les transports en commun qui en ont besoin* »(avis 97).

Au-delà du paiement du péage par les travailleurs transfrontaliers qui seraient les véritables bénéficiaires de cette infrastructure et dont on admet volontiers qu'ils pourront obtenir une prise en charge en tout ou partie par leur employeur ou « *se le payer compte tenu de la différence des salaires* »(avis 63).

Premièrement, on doit enregistrer l'inquiétude des utilisateurs au quotidien de l'A31, qui ne travaillent pas au Luxembourg et qui verraient leur itinéraire de proximité devenir payant.

« *Je n'ai pas besoin du beurre, je n'ai pas l'argent du beurre, dois-je vraiment payer la crème ?* (avis 84)

« Nous circulons en sens inverse pendant les heures de pointe, nous allons subir les désagréments de l'augmentation de circulation, alors que nous allons devenir otages d'un péage, c'est la double peine » (avis 19)

Deuxièmement, une forte inquiétude est également exprimée sur les conséquences possibles de « l'évitement du péage » qui ferait suite au report des véhicules sur le réseau secondaire et saturerait ce dernier. Sur ce point, la réponse de la DREAL Grand Est a été largement développée :

- le réseau secondaire est déjà utilisé et sera davantage saturé en l'absence de projet. La réalisation du projet, au contraire, attirera les flux pendulaires qui empruntent actuellement les réseaux locaux ;
- le rapport entre le temps gagné et le coût du péage est tel que l'A31 bis sera attractive ;
- les usagers réguliers de l'autoroute (travailleurs frontaliers, riverains...) eux-mêmes pourront bénéficier de formules d'abonnement que le concessionnaire aura l'obligation de proposer et emprunteront donc l'autoroute.

Cette réponse est entendue mais n'est pas perçue comme crédible par de nombreux participants à la concertation qui redoutent une trop faible attractivité de l'infrastructure. La démonstration est à poursuivre.

La promesse d'une analyse juridique approfondie sur une **tarification différenciée** n'a pas été suivie d'effet

La troisième inquiétude tient à la crainte des bouchons provoqués par le péage (« à quoi bon une autoroute si c'est pour créer d'autres bouchons »), la réponse en terme de péage innovant de type « free flow est écoutée poliment sans véritablement convaincre.

A PROPOS DU TRONÇON NORD

Au nord, la dynamique du débat a souvent fait varier les positions. Pendant la phase du débat public de 2015, il a été enregistré un refus de la proposition initiale « variante historique ». Pendant la longue phase d'études complémentaires de 2016 à 2018, ce tracé a fait l'objet de prises de position publiques et de manifestations animées par l'association « Paix à Florange » qui a réussi à unir derrière elle tous les acteurs.

L'administration a entendu et a étudié, à l'issue du débat public de 2015, 10 possibilités de tracés. Elle a enregistré et étudié en outre une hypothèse supplémentaire (F3 bis) apparue en cours d'étude. Un travail sur les fonctionnalités des variantes a permis d'en sélectionner quatre, qui ont été étudiées de façon plus approfondies et soumises à la concertation.

Lors de la concertation, deux variantes (F4 et F10) ont fait l'objet d'échanges et une seule, la variante F4, a véritablement suscité des débats opposant les adhésions et les refus.

Les collectivités locales se sont emparé de ces dossiers, en ont tiré des conséquences sur leur propre développement, dans la vallée de la Fensch notamment, et à Florange qui a commandité une étude sur le développement de la ville après les travaux. Des conseils municipaux se sont prononcés. Les élus se sont positionnés sur ces propositions de tracé.

Il en ressort un désintérêt assez marqué pour le tracé F10, rarement examiné. Peu contesté, mais assez peu souhaité, il est le plus souvent admis comme « Plan B ».

Au contraire, le choix du tracé F4 rejeté unanimement au début de la concertation est considéré comme envisageable, assorti de conditions qui pourraient le rendre acceptable.

- absence de nuisances pour les riverains ;
- suppression de la coupure de Florange en 2, mais permettant au contraire de donner la possibilité de « recoudre le tissu urbain » ;
- absence de pollutions générées par un trafic autoroutier même enterré (bruit, atmosphère...) ;
- absence de danger ;

Ces conditions se sont traduites par la revendication d'un « tunnel de 5 km ». L'administration ne pourra pas faire l'économie d'une analyse approfondie de cette hypothèse, de sa faisabilité, tant technique que financière, et de traduire la revendication en projet faisable. Elle doit présenter les différentes techniques de passage en souterrain (tranchée ouverte, tranchée couverte, tunnel...) et se prononcer sur la constructibilité des terrains après les travaux. Une visite du chantier de la VR52 où se réalise un passage en tranchée couverte peut s'imaginer. La compatibilité avec les projets d'urbanisme de la ville de Florange doit être examinée.

Le front du refus de la traversée de Florange n'est pas muet pour autant.

Ceux qui ne croient pas au tunnel - milieu associatif, député de la circonscription.. - peu convaincus par le montant de 100 M€ alloué pour la tranchée couverte, privilégient la variante F10.

Dans le même temps, l'administration doit donc étudier avec le même degré de précision le tracé F10, admis assez consensuellement comme trajet de substitution. Elle doit analyser davantage la perspective de déclassement de l'autoroute interne à la ville de Thionville et sa requalification en boulevard urbain.

Pour ces deux tracés, elle ne peut pas faire l'économie d'un travail attentif sur les conséquences d'un passage à proximité du château de Bétange, et notamment l'enjeu patrimonial et environnemental (présence de chauve-souris) de l'allée des marronniers.

Si le Grenelle de la mobilité ou Lorraine de la mobilité sur l'ensemble du sillon lorrain ne se déclenche pas, une initiative devra être suscitée pour une

réflexion qui prenne en charge l'ensemble des problématiques de mobilité autour de Thionville. En particulier devront être analysés de près, en lien avec les collectivités locales autorités organisatrices des transports, les services de mobilité offerts par la solution du Supraways ou de tout autre moyen de transport innovant, ainsi que les possibilités d'usage différencié de la troisième voie. Dans l'attente de l'infrastructure, la revendication d'un plan de mesures prioritaires permettant l'augmentation du trafic par transports en commun, la gestion dynamique de l'autoroute actuelle (avec des feux ?) la préparation du chantier des travaux...doit être entendue.

AU CENTRE, ON EST PEU ATTENTIF AUX INFRASTRUCTURES EXISTANTES A METZ

Sur le secteur Centre, la proposition d'élargissement avec requalification environnementale et adaptation des échangeurs d'extrémité est globalement acceptée. Seule la question de Metz a véritablement fait débat.

Entre ceux (à Nancy) qui estiment que Metz, avec son contournement via la RN 431, a réglé son problème de circulation et ceux qui font valoir que les nuisances sont importantes et doivent être réglées. Le maire de Metz fait sienne la déclaration d'un expert « *on ne peut pas imaginer que dans 30 ou 50 ans l'autoroute continue de passer par Metz.* ».

La FNAUT a produit une contribution à cet effet pour réclamer le traitement des nuisances sur place et demander la résorption des nuisances environnementales et urbanistiques au moyen d'une couverture autoroutière de la « traversée de Metz » : « *réunifions Metz avec le projet A31 bis* »

La DREAL Grand Est considère que la mise en place d'une couture urbaine ne relève pas de la problématique de l'A31 bis, et l'absence de réunion publique spécifique à Metz, faute d'une pression locale unitaire, n'a pas permis d'avancer sur ce point. En revanche, l'étude de la mise aux normes environnementales de l'infrastructure existante dans Metz doit être envisagée par le maître d'ouvrage.

Ces réflexions sont portées au bilan de la concertation au titre de l'élargissement de la réflexion de l'A 31 bis à l'ensemble du dispositif routier.

SUR LE SUD

Ni l'un...

A l'évidence, **la variante du barreau autoroutier Toul-Dieulouard** est peu soutenue, hormis par certains opposants de l'aménagement sur place de l'A31. L'expertise complémentaire, dans le cadre du débat public de 2015, avait renvoyé sa réalisation à une phase ultérieure, éloignée dans le temps en doutant de sa faisabilité financière et de son équilibre économique, voire même de son utilité. Les préoccupations environnementales, déjà présentes sont devenues plus prégnantes encore, rendant sa réalisation moins conforme à la préoccupation de limitation de l'artificialisation des sols. Quant à son *acceptabilité sociale*, aux critères pourtant mal définis, elle est susceptible de permettre à un large mouvement de contestation de se développer. Certains craignent (ou espèrent) la création d'une ZAD (Zone à Défendre).

La transformation de la RD 611 en 2x2 voies a encore moins bonne presse, elle est aussi impactante sur le milieu en termes de consommation d'espaces, aussi perturbante sur les équilibres écologiques et la biodiversité. Elle est aussi plus coûteuse financièrement et ne peut prétendre au régime de la concession. Elle a été rapidement oubliée pendant les comités de suivi et pratiquement ignorée pendant la phase de concertation publique. Ni acceptée, ni rejetée, ni même examinée, elle est apparue comme une sous-variante de la variante autoroutière, présentant un très faible intérêt.

Ni l'autre...

L'aménagement sur place de l'A31 qui a pu apparaître comme une solution de consensus, dès lors que les populations locales ou leurs élus n'étaient pas dans les instances, s'est heurté à une forte mobilisation, des riverains et à une coalition de partisans du refus notamment le « collectif pour le mur antibruit de l'A 31 ».

Une pétition signée par 557 personnes a été enregistrée. La variante d'aménagement sur place vient renforcer l'exaspération de ceux qui vivent avec l'autoroute depuis longtemps, et qui espèrent davantage son déclassement que son élargissement. La perspective d'une extension à 2x 4 voies est un chiffon rouge agité sous leurs fenêtres.

Cette extension de capacité ne sera pas admise en l'état par les citoyens (et leurs élus). Elle est susceptible de déclencher une très forte opposition contre le projet, très pénalisant pour celui-ci en entraînant de nouvelles phases de concertation d'ailleurs incertaines.

Elle se téléscopie avec la suspension d'une ancienne promesse de réalisation, de protections phoniques Le processus a été suspendu pendant le débat sur l'A31 bis.

Au vu des besoins exprimés, la sagesse serait de mener les études à marche forcée en vue de **la réalisation de murs anti-bruit** en prenant en compte le contexte géotechnique contraignant du secteur, encore dans les mémoires de certains participants. Il conviendrait que le maître d'ouvrage s'engage sur un

calendrier qui marque la volonté de ne pas retarder les murs anti-bruit (ou les protections de façades, là où les murs ne peuvent être raisonnablement construits).

L'aménagement sur place se heurte à des résistances et des rejets, mais probablement moins que le « ne rien faire »

Ni rien

Dès la « déclaration commune des élus de Meurthe et Moselle » du 1er février 2018, les élus signataires précisent : « *il est de notre responsabilité de collective de redire le caractère prioritaire de ce projet [A31 bis] et la nécessité de son inscription dans la future loi de programmation et de financement des infrastructures* ».

Il faut de toutes les façons intégrer la mise à niveau de l'autoroute A 31 actuelle « *dans un contexte de surveillance rapprochée du vieillissement des infrastructures et notamment des ouvrages d'art* ». (lettre au préfet du député Dominique Potier)

A Chaudeney-sur-Moselle, le conseil municipal réclame que « *quelle que soit la solution choisie, on puisse traiter les fortes nuisances, bruit et pollution qui vont s'aggraver avec l'évolution du trafic* » (délibération du 20 décembre 2018)

Olivier Jacquin sénateur de la Meurthe et Moselle réaffirme la nécessité : « *A 31 bis, ne ratons pas l'occasion* ».

L'urgence à agir est donc particulièrement reconnue au Sud. Si l'élargissement de la section « Bouxières-Dieulouard » commune à toutes les variantes, semble accepté par tous, le consensus politique autour d'une variante en tracé neuf ou autour d'une variante en aménagement sur place n'apparaît pas. Le maître d'ouvrage devra prendre ses responsabilités pour la suite, sans doute dans le cadre d'une démarche concertée avec les collectivités, associant les organisateurs des services de mobilité autour de la Métropole du Grand Nancy.

RECOMMANDATION AU MAÎTRE D'OUVRAGE SUR LES MODALITÉS D'INFORMATION ET DE PARTICIPATION DU PUBLIC JUSQU'À L'OUVERTURE DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE.

1. Il apparaît nécessaire en préalable **d'épurer la phase de concertation** qui mérite que l'on en retienne quelques éléments passés un peu inaperçus. Il est suggéré de compléter la phase officielle de la concertation en menant un certain nombre d'auditions auprès de quelques acteurs qui sont intervenus dans le débat.

Les rédacteurs de certains cahiers d'acteurs mériteraient notamment d'être entendus personnellement pour qu'ils développent leurs propositions. Par exemple :

- Les Conseils de développement ;
- « Nouvelles alternatives au projet A 31 bis dans sa partie Nord » ;
- Fnaut pour sa contribution générale et celle sur la traversée de Metz ;
- Agences d'urbanismes situées sur le tracé du projet ;
- Les responsables du Haut-Pays « oubliés » dans cette phase ;
- Expert de « Paix à Florange » ayant remis une démonstration sur les pollutions ;
- Promoteurs du Supraways.

Objet : leur permettre de développer leur analyse à partir de leur proposition

2. Il apparaît nécessaire d'investir durablement dans la réflexion sur les transports ; être partie prenante d'un *Lorraine de la mobilité* et d'un *Grenelle de la mobilité* sur le bassin de vie de Nancy, d'une part et au nord de Thionville d'autre part et y faire valoir la place de l'A 31 bis.

3. Accepter d'élargir la réflexion sur l'A 31 bis à l'ensemble du dispositif routier de la Lorraine.

4. Il apparaît aussi nécessaire de développer la réflexion publique sur les nouveaux comportements de mobilité. (cycle de conférences sur le modèle de la conférence conduite à Metz, peut être en liaison avec une université).

5. Accompagner la phase suivante qui est celle de préparation du dossier de la DUP par un dispositif de concertation construit sur la base de la charte de la concertation qui mérite d'être révisée.

La formule des comités de suivi et des comités de pilotage a montré ses avantages. Un ou plusieurs rendez-vous plus publics devraient permettre de partager la connaissance sur l'avancée des études pendant la phase de préparation du dossier de la DUP

6. Enfin réflexion qui peut être considérée comme anecdotique . Faut-il continuer à l'appeler projet A31 bis ou faut-il le nommer pour ce qu'il est : une mise à niveau de l'A31 ?



Commission nationale
du **débat public**

244 boulevard Saint-Germain
75007 Paris - France
T. +33 (0)1 44 49 85 50
contact@debatpublic.fr
www.debatpublic.fr