

Rapport d'étude

Les débats publics dans l'acceptabilité sociale des projets d'infrastructures de transports

Apports méthodologiques à partir de l'analyse de 15 débats publics

Page laissée blanche intentionnellement

Avertissement aux lecteurs

Le présent rapport d'études, réalisé par le Pôle de Compétences et d'Innovation « Évaluation des Projets et Politiques de Transport » (PCI EPPT), a été établi à partir de l'analyse d'un échantillon de 15 débats publics concernant des infrastructures de transports en veillant à couvrir plusieurs modes sans pour autant être exhaustif.

Il s'agit d'un travail du type « retour d'expériences et capitalisation » et ne constitue absolument pas un guide à l'attention des maîtres d'ouvrage.

Les constats et l'analyse qui en est faite servent avant tout à mettre à disposition des maîtres d'ouvrage (État et ses établissements publics) un certain nombre d'éléments qui, identifiés, peuvent être utilisés comme des pistes de réflexions et des points de vigilance et ont vocation à alimenter leur travail de construction et d'élaboration de la phase de concertation au niveau du Débat Public.

La démarche de production du rapport et l'importance de l'échantillon étudié font qu'ils n'ont aucune visée prescriptive.

Préambule

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre des travaux sur l'acceptabilité sociale des projets et politiques de transports menés par le Pôle de Compétences et d'Innovation « Évaluation des Projets et Politiques de Transport » (PCI EPPT).

Ce rapport regroupe quatre études, menées entre 2011 et 2012 :

- méthodologie pour la définition du programme d'un projet à soumettre au débat public ;
- état des lieux des forces et faiblesses des évaluations dans les débats publics ;
- identification des grandes controverses dans les débats publics ;
- définition du portage partagé d'un projet à soumettre au débat public.

L'engagement simultané de ces quatre études a conduit :

- à définir une méthode de travail commune permettant de traiter pour chaque débat analysé l'ensemble des quatre thématiques investies ;
- à augmenter ainsi le nombre de débats publics analysés ;
- et à retenir un rapport global les regroupant.

En complément de ce rapport, l'étude intitulée « Portée des débats publics dans la suite des projets », lancée fin septembre 2012, s'intéresse à l'influence du débat public et de ses conclusions sur les phases d'études ultérieures de projets. Elle exploite les mêmes débats publics de projets de transport que ceux étudiés dans le présent rapport et en constitue une suite qui fera l'objet d'une publication ultérieure.

Il en est de même du travail qui sera publié sur l'analyse des concertations au titre de l'article L300-2 du code de l'urbanisme de projets de transports ainsi que celui engagé sur les enquêtes d'utilité publique qui s'inscrivent dans une chronologie postérieure aux débats publics.

* * * * *

Les conclusions de ces différentes études pourront alimenter les discussions du groupe d'appui et d'échanges sur les débats publics et les concertations et compléter les recommandations des deux ouvrages suivants sur les débats publics :

- « Concertation / Débat public - Quelques leçons de l'expérience » Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement – collection les repères (janvier 2002)
- « Concertation / Débat public Fiches méthodologiques » Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer – collection les outils (octobre 2004).

* * * * *

Table des matières

1-Cadrage général et méthode de travail.....	18
1.1-Objectifs.....	18
1.2-La méthode utilisée.....	19
1.3-Les débats étudiés et les documents supports des analyses.....	21
2-Quelques rappels sur les débats publics.....	29
2.1-Qu'est qu'un débat public ?.....	29
2.2-Déroulement d'un débat public.....	29
2.3-Place du débat public dans la démarche de concertation et d'élaboration d'un projet.....	32
3-Définition du programme d'un projet à soumettre au débat public.....	35
3.1-La notion de programme et de projet.....	35
3.2-Analyse des projets étudiés.....	36
3.3-Éléments de synthèse et points de vigilance.....	60
3.4-Conclusion.....	63
4-État des lieux des forces et faiblesses des évaluations dans les débats publics.....	65
4.1-Les forces et faiblesses : éléments de définition.....	65
4.2-Identification des forces et faiblesses actuelles.....	65
4.3-Éléments de synthèse et pistes.....	80
4.4-Conclusion.....	86
5-Identification des Grandes Controverses.....	87
5.1-Définition d'une Grande Controverse.....	87
5.2-Les controverses identifiées.....	90
5.3-Synthèse.....	107
6-Définition du portage partagé d'un projet à soumettre au débat public.....	110
6.1-Portage partagé : éléments de définition.....	110
6.2-Quelques enseignements relatifs au portage partagé d'un projet.....	110
6.3-Conclusion.....	124
7-Synthèse et conclusion générales	125

Résumé

Mots clés : Code de l'environnement, Débat public, infrastructures, Maître d'ouvrage, CNDP, CPDP, L121.1, R121.1, participation, acceptabilité sociale, concertation, évaluation

Introduction

Le PCI évaluation des projets et politiques de transport mène des études et conduit des réflexions autour de deux grandes thématiques :

- l'évaluation des projets et politiques de transport ;
- l'acceptabilité sociale des projets et politiques de transports.

La participation du public est un élément incontournable de la démocratie. L'association des citoyens au processus décisionnel renforce les fondements de ces choix sur les questions relatives à l'environnement et ses répercussions sur le cadre de vie. Régi par divers textes juridiques, le principe de participation peut prendre, au niveau de l'opportunité, la forme d'un débat public tel que défini aux articles L121.1 et suivants et R121.1 et suivants du code de l'environnement.

Ce rapport, qui s'inscrit dans la thématique de l'acceptabilité sociale, porte plus particulièrement sur les débats publics de projets d'infrastructures de transports, qui constituent la première grande phase de concertation avec le public dans la démarche d'élaboration et d'évaluation de ce type de projets. Ce rapport est issu de quatre études réalisées à partir de l'analyse qualitative de 15 débats publics (routiers, fluvial et ferroviaires) organisés par la Commission Nationale du Débat Public entre 2003 et 2011.

Après un rappel de la définition du débat public et son positionnement dans le processus d'élaboration des projets d'infrastructures de transport, le présent rapport expose la méthode utilisée pour l'analyse de ces débats publics, présente les résultats de l'analyse et propose des pistes de réflexion en ce qui concerne :

- l'inscription du projet dans un programme ;
- les forces et faiblesses des évaluations et études présentées au débat public ;
- le traitement des grandes controverses émergeant des débats ;
- les conditions d'un portage partagé du projet soumis au débat.

Ce rapport est plutôt à destination des spécialistes de ces procédures, et des maîtres d'ouvrage susceptibles de se lancer dans un débat public. Les conclusions de ce rapport serviront par ailleurs à alimenter le groupe national d'appui et d'échanges sur les débats publics et les concertations associant la CNDP, la DGITM, le CGDD et les établissements publics de l'État ayant des fonctions de maîtrise d'ouvrage.

Méthode et débats publics étudiés

La méthode de travail retenue s'est articulée en trois grandes phases :

- choix de 15 débats publics de projets d'infrastructures de transports retenues ;
- travail sur dossiers et documents (bilans et comptes-rendus des débats publics, dossiers des maîtres d'ouvrage) : analyse des débats publics à partir de grilles spécifiques aux 4 thématiques ;
- identification des pistes de recommandations par thématiques.

Liste des débats publics étudiés :

- le débat public relatif à la politique des transports dans la Vallée du Rhône et l'Arc Languedocien ;
- 13 dossiers de débat public concernant les projets suivants :
 - *7 projets routiers* : Projet de Grand contournement autoroutier de Bordeaux (2003/2004), Projet de contournement autoroutier de Nice (2005/2006), Projet de contournement autoroutier de Rouen (2005), Projet de Grand contournement autoroutier de Toulouse (2007), Projet d'accélération de la RN 126 entre Castres et Toulouse (2009/2010), Projet d'achèvement de la RN 154 par mise en concession autoroutière, Accélération de la mise à 2X2 voies de la RCEA (2010/2011) ;

- 6 projets ferroviaires (ligne nouvelle ou LGV) : Projet Roissy Picardie (2010), Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest regroupant notamment le prolongement LGV Sud Europe Atlantique entre Bordeaux et la frontière espagnole (2006) et le projet LGV Bordeaux Toulouse (2005), Projet LGV PACA (2005), Liaison ferroviaire dédiée entre Paris et l'aéroport Roissy Charles de Gaulle (2003), Projet LGV Poitiers Limoges (2005) ;
- 1 projet de liaison fluviale et d'aménagement portuaire : projet d'extension des infrastructures portuaires – prolongement du grand canal du Havre (2009/ 2010)

Le débat public

Définition réglementaire :

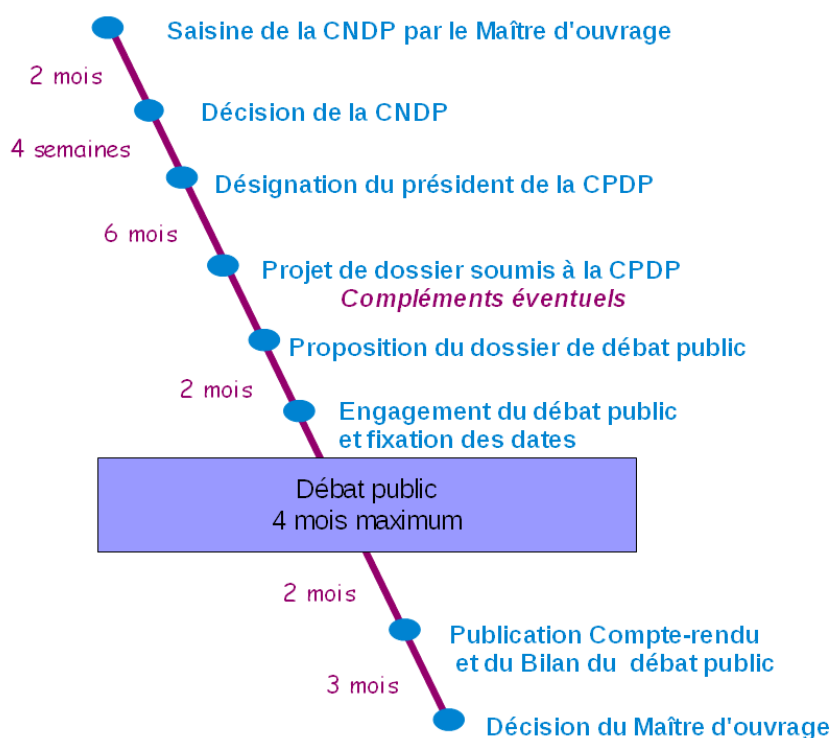
Le débat public est une procédure définie par la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la Démocratie de proximité et son décret d'application du 22 octobre 2002, intégrés au code de l'environnement (articles L121.1 et suivants et articles R121.1 et suivants). Il porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet, ainsi que sur les modalités d'information et de participation du public après le débat.

L'éligibilité d'un projet à la procédure de débat public est définie en fonction des caractéristiques de l'opération (nature et importance). Dans ce cadre, le débat public s'inscrit dans la démarche continue de concertation que se doit de mettre en place un maître d'ouvrage sur son projet. Situé relativement en amont dans la démarche d'élaboration du projet, le débat public porte le plus souvent sur l'opportunité du projet plus que sur les solutions (les variantes).

Rôle de la CNDP :

La commission nationale du débat public (CNDP), autorité administrative indépendante, est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement et d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics. Elle a, entre autres, pour mission de décider de la réalisation, de la forme du débat public, d'en organiser, le cas échéant, la tenue et de dresser les bilans du débat.

Schéma n°1 : le déroulement de la procédure de débat public (conception CETE de l'Ouest) ¶



Le code de l'environnement prévoit, dans le cas où le principe d'un débat public est retenu, deux formes à ce débat public :

Organisateur du débat public	commentaires
Maître d'ouvrage	La CNDP définit les modalités et veille à son bon déroulement (article R121-8 du code de l'environnement)
CNDP	Une Commission Particulière de Débat Public (CPDP) est constituée pour prendre en charge l'animation et l'organisation du débat public. (article R121-7 du Code de l'Environnement)

Le débat public est une étape essentielle d'un projet, car il est souvent déterminant pour les suites données par le maître d'ouvrage. La confrontation avec le public nécessite de s'y préparer au mieux.

Les débats publics analysés dans le présent rapport ont tous été menés par une CPDP désignée par la CNDP.

Partie « L'inscription du projet dans un programme »

Le programme d'un projet soumis au débat public se compose d'un ensemble de grands éléments constitutifs permettant de comprendre le projet et les besoins auxquels il répond. L'analyse a été regroupée suivant plusieurs axes :

- l'historique du projet, les phases de concertation antérieures et le contexte local ;
- les besoins identifiés pour le territoire, en quoi le projet s'inscrit dans celui-ci, les objectifs et les enjeux du projet, les problématiques de transports, le périmètre d'étude ;
- l'analyse progressive et multicritère des options de projet (voire des variantes) ;
- le contenu du dossier du maître d'ouvrage (représentations et illustrations du dossier soumis au débat public modalités de financement, calendrier) ;
- et enfin l'intitulé et les questions portées au débat public.

Cette analyse conduit aux principaux éléments de synthèse suivants :

La place du projet dans la chronologie des décisions et le contexte local.

Il importe de permettre au public interrogé de s'approprier le projet, de comprendre l'intérêt du débat, et de donner des éléments nécessaires à la compréhension de l'avancement du projet présenté. Il apparaît notamment important que le contexte du projet soit clairement identifié par le maître d'ouvrage.

La distinction entre le périmètre de l'organisation du débat (périmètre où sont prévues et réalisées les réunions du débat public) et le périmètre d'études (territoire impacté par le projet).

Le choix du périmètre d'études est essentiel pour la pertinence de l'approche et doit souvent s'inscrire dans un contexte géographique plus large que celui du projet et permettre de repositionner les enjeux et objectifs du projet dans un territoire plus global en lien avec ceux-ci, afin d'appréhender la question de la contribution du projet à un réseau de transports plus vaste et à l'aménagement du territoire.

La question de l'opportunité du projet en lien avec les besoins ; les objectifs du projet en lien avec la problématique plus globale d'aménagement du territoire, de déplacements et de transports.

Le dossier de débat devrait donner des éléments d'appréciation de l'opportunité du projet et de la pertinence des options envisagées. Ce dernier est à repositionner dans un programme d'aménagement où sont clairement identifiés les enjeux, besoins actuels et prévisibles. Il apparaît important que le projet puisse s'inscrire dans une démarche stratégique sur le territoire cohérente avec les documents de planification, en veillant à la complémentarité avec les autres maîtres d'ouvrage.

La définition des enjeux et des objectifs du projet.

La présentation de l'analyse des besoins, la définition des objectifs du projet comme la définition des enjeux du territoire et ceux liés au projet sont les éléments essentiels qui composent le programme et nourrissent l'analyse stratégique à mettre en œuvre par le maître d'ouvrage tout au long de sa démarche d'évaluation du projet.

La présentation du projet soumis au débat public.

Le dossier du maître d'ouvrage est un document de synthèse destiné à présenter au public le projet ses études pour alimenter les discussions. Il importe de présenter la position du maître d'ouvrage en toute transparence.

Une forme « attractive » et « compréhensible » lui permet d'être informatif, précis et accessible à des non-spécialistes.

Dans le dossier du débat, il est important de faire ressortir :

- les objectifs poursuivis et les enjeux auxquels le projet doit répondre et ceux auxquels il doit prêter attention ;
- les options de projet proposées qui correspondent à plusieurs réponses aux besoins, enjeux et objectifs identifiés, pour que le débat porte sur un réel choix permettant d'ouvrir et d'élargir la réflexion et d'enrichir les échanges ;
- une analyse comparative multi-critères objective et explicite.

Enfin, la partie du dossier du maître d'ouvrage consacrée aux modalités de financement prend une importance croissante pour répondre aux préoccupations et questions qui émergent du public en la matière.

La présentation de l'objet du débat (intitulé et questions).

L'intitulé du débat est le premier élément qui présente le débat au public et constitue un élément fort de l'affichage du programme. Il a intérêt à être suffisamment ouvert et à présenter clairement la problématique soumise à la concertation en l'inscrivant de préférence dans un cadre plus large ou une analyse stratégique sur le territoire. L'intitulé doit pouvoir permettre de garantir une ouverture dans les échanges et une certaine objectivité dans la présentation.

Dans le même esprit, la (ou les) questions portée(s) au débat devrait être également explicite, donner du sens au débat et susciter l'intérêt des citoyens pour favoriser leur participation au débat.

Partie « Les forces et faiblesses des évaluations et études présentées au débat public »

Les projets d'aménagements s'inscrivent dans trois grandes logiques souvent antinomiques voire conflictuelles

- la défense de l'aménagement envisagé face à la défense de l'environnement ;
- la concurrence entre des territoires ;
- le rejet de l'aménagement (syndrome NIMBY).

Les oppositions sont tellement fréquentes (voire systématiques) que cela paraît aujourd'hui normal qu'il y ait confrontation dans les procédures de débat public. La contestation organisée est d'autant plus efficace qu'elle regroupe un grand nombre d'acteurs. Les remises en cause qui en résultent montrent que les projets ne peuvent plus passer en force en négligeant la concertation. Le but est donc d'anticiper la contestation éventuelle le plus en amont possible et de permettre au maître d'ouvrage d'identifier les thématiques sur lesquelles l'argumentaire est à développer.

Thème « environnement »		
<u>Composantes</u>	<u>Caractéristiques</u>	<u>Pistes</u>
Analyse des effets sur le climat, la pollution de l'air et l'eau, la gestion des énergies fossiles, le bruit et les vibrations, la biodiversité, le paysage, les déchets	Fortes attentes du public sur ce volet provenant de leurs inquiétudes attisées par la couverture médiatique. Des experts peuvent être sollicités sur ces questions complexes	Veiller à produire des études détaillées, à la mobilisation d'experts thématiques pour la présentation et la réponse aux questions, en appui du maître d'ouvrage
Thème « social »		
<u>Composantes</u>	<u>Caractéristiques</u>	<u>Pistes</u>
Analyse des effets sur les ménages, les voyageurs	thème souvent peu développé dans les débats publics ou abordé de façon indirecte dans les calculs socio-économiques	Compléter l'aspect fonctionnel avec un éclairage particulier sur les effets attendus du projet en matière d'effets sociaux, redistributifs, et d'accessibilité aux biens et services en complément des effets environnementaux
Thème « économie »		
<u>Composantes</u>	<u>Caractéristiques</u>	<u>Pistes</u>
Analyse des effets en matière d'économie générale, économie sur l'opération, financement	Thème incontournable abordé sous l'aspect calcul socio-économique en lien avec le désenclavement et le développement territorial retrouvant souvent le soutien des acteurs économiques, thème émergent du coût d'accès à l'infrastructure	Il doit être justifié par le calcul économique et doit aussi être analysé qualitativement, mais doit aussi aborder la faisabilité financière du projet associée aux conditions d'accès (péage / prix du billet, ...)
Thème « transport et déplacement »		
<u>Composantes</u>	<u>Caractéristiques</u>	<u>Pistes</u>
Analyse des effets sur le fonctionnement du réseau d'infrastructures de transports	A priori ce thème reste le premier objectif du débat public sur un projet de transport. Pour le maître d'ouvrage : faire partager la problématique de déplacements	Aborder, en complément, les besoins de desserte du territoire au delà des seules problématiques de déplacement liées à l'infrastructure. De même une approche des risques et incertitudes associés aux résultats présentés est de nature à renforcer la position du maître d'ouvrage
Thème « aménagement du territoire »		
<u>Composantes</u>	<u>Caractéristiques</u>	<u>Pistes</u>
Analyse des effets sur le développement et les territoires, la « solidarité territoriale », la « cohérence territoriale »	Besoins de réponses des citoyens sur les questions d'aménagement du territoire : - la consommation d'espace et de terres agricoles ; - la compétition entre territoires et la compétitivité économique ; - la périurbanisation, l'étalement urbain, la densification ; - déséquilibre entre bénéficiaires de l'infrastructure et populations riveraines. Elle touche également à des problématiques liées à l'habitat l'urbanisme essentiellement.	Quantifier et qualifier autant que possible les effets sur l'évolution de l'occupation du sol et sur la structuration des territoires en lien avec la planification existante et les orientations en matière d'urbanisme et d'aménagement

Thème « contexte politique, sociétal et réglementaire »		
<u>Composantes</u>	<u>Caractéristiques</u>	<u>Pistes</u>
Contexte réglementaire, politique et local	De par leur durée d'études et de construction, les aménagements d'infrastructures sont souvent confrontés aux évolutions réglementaires et politiques mais aussi à l'évolution de leur environnement sur le territoire.	Il semble important d'expliquer les besoins, le diagnostic, les enjeux et objectifs du projet et veiller à leur pertinence actualisée. L'aspect historique n'est pas à négliger dans la présentation de la démarche.
Thème « principe de la charte de qualité de l'évaluation »		
<u>Composantes</u>		
Impartialité et transparence, pluralisme, compétence, exhaustivité, traçabilité		

Partie « Le traitement des grandes controverses émergeant des débats »

Une controverse est la représentation d'une discussion argumentée, la contestation sur une opinion, un problème, un phénomène ou un fait, comme un ensemble des éléments divergents ou contradictoires du débat. La controverse « socio-technique » engage des connaissances scientifiques ou techniques non stabilisées qui peuvent conduire à des échanges mêlant des considérations juridiques, morales, économiques et sociales. Deux types de controverses ont été identifiées :

- **La controverse sociétale** : C'est une controverse qui de par sa nature peut être transposable sur tous les débats analysés. Elles sont régulièrement ancrées dans les thématiques de développement durable et d'environnement, l'économie, financement des projets, choix de mobilité et choix comportementaux des usagers.
- **La controverse du débat** : ne concerne pas la société en général mais seulement les parties prenantes du débat et sont en lien avec le projet ou le territoire. Possibilité de transversalité dans les problématiques (intermodalité, développement économique, désenclavement...).

A ces deux types de controverses, il convient également d'ajouter ce que l'on dénomme dans l'étude la « polémique de débat » et qui correspond à l'expression de certaines oppositions au projet : il s'agit notamment de discours exprimant une opposition au projet mais sans construction argumentaire, pouvant prendre la forme d'affirmation sans fondement, de remise en cause de la légitimité du maître d'ouvrage ou de la CPDP.

Les grandes controverses sont résumées dans le tableau ci-dessous :

Domaines	Controverses sociétales	Controverses du débat
Environnement - Risque	- Remise en cause de la parole de l'expert - Remise en cause de la norme - Remise en cause du choix du gain de temps au détriment de la préservation environnementale - Valeur relative du sol selon les territoires / paysages - Lien entre le développement des infrastructures et le réchauffement climatique	- Problématique des mesures compensatoires ; - Préservation des espaces agraires et cynégétiques ; - Fragmentation des espaces (Création de barrière supplémentaires limitant les capacités d'échange des populations) ; - Imperméabilisation des sols.
Social	- Remise en cause du principe de l'acceptabilité par tous et pour tous - Remise en cause de l'opportunité du projet - Remise en cause du projet par rapport aux besoins du territoire	- Problématique autour de la réalité des effets de l'infrastructure
Économie	- Remise en cause des modèles de développement économique retenu - Remise en cause de l'indépendance des experts économiques - Remise en cause de la valeur du temps et les gains liés à une nouvelle infrastructure de transport par rapport à une difficulté de la monétarisation des impacts environnementaux.	- Remise en cause de l'économie du projet (en terme de rentabilité pour le territoire) en lien avec les hypothèses - Remise en cause du mode de financement du projet envisagé (investissement public ou privé par mise en concession, mise en place d'un partenariat public-privé PPP)
Transports - Déplacement	- Cohérence entre les grands objectifs affichés au niveau national et ceux exprimés au niveau local - Remise en cause des études, de leurs hypothèses et des résultats présentés (notamment trafic) - Remise en cause de la mobilité et de son développement	- Remise en cause des réponses apportées par le projet - Remise en cause du caractère restrictif des questions portées au débat - Remise en cause du recours préférentiel au projet neuf au détriment de l'optimisation de l'existant ou le développement des autres modes
Aménagement du territoire	- Remise en cause de la solution « Grande vitesse » (mode ferroviaire, mode routier)	- Remise en cause de la gestion de l'espace foncier local - remise en cause de la cohérence entre les documents du projet et les documents de planification du territoire
Contexte politique, sociétal et réglementaire	- Remise en cause du modèle économique basé sur la croissance - Problématique de la gouvernance et de la prise en compte ou non de plusieurs projets sur un même territoire	- Problématique des calendriers entre les procédures et les décisions affichées - Adéquation entre les documents de planification et la construction des projets d'infrastructure

Partie « Les conditions d'un portage partagé du projet soumis au débat »

Définition : Action consistant, en amont des phases de concertation, à structurer le positionnement des autres acteurs du territoire qui partagent pour partie les objectifs fixés et les réponses fournies pour ne pas être perçu comme seul porteur en tant que maître d'ouvrage du projet .

Pourquoi un portage partagé ?

La position du maître d'ouvrage n'est pas toujours aisée. Il est en première ligne de conflits (d'intérêts, de valeurs, de représentations). Pour renforcer la notion d'intérêt général, il est bon de mobiliser la participation des acteurs du territoire autour de l'expression du citoyen, de tenir compte des besoins des usagers et du territoire dans les objectifs de l'opération et d'intégrer l'échange et le dialogue dès le début du projet.

Comment faire un portage partagé ?

Il se met en place avant la saisine de la CNDP pour ensuite s'affiner pendant la phase active du débat.

Le non portage (voire la remise en cause) par les collectivités du projet porté par le maître d'ouvrage constitue un point de fragilité (souvent rédhibitoire) dans la démarche du maître d'ouvrage en vue de l'appropriation du projet par les citoyens et son acceptabilité dans le territoire. Le non-partage du projet avec les collectivités constitue un risque important pour l'acceptabilité sociale du projet même si le partage du projet avec les collectivités n'est pas non plus une garantie de la réussite du débat public ou de l'aboutissement du projet.

Ainsi, le maître d'ouvrage devrait s'attacher à partager le plus possible et le plus en amont possible le projet qu'il porte, ses objectifs et les enjeux associés, avec les collectivités du territoire qui va accueillir le projet afin de s'assurer au mieux de leur soutien et tout au moins de leur non-opposition.

En complément de la recherche d'un portage partagé avec les collectivités, l'identification et l'association d'acteurs susceptibles de se mobiliser autour du projet (usagers citoyens) peut favoriser la création d'une dynamique favorable autour du porteur de projet. Le rapport présente rapidement les typologies de ces familles d'acteurs : les associations de protection de l'environnement, les associations d'usagers du service de transports, associations de riverains, les acteurs économiques. Le maître d'ouvrage doit pouvoir les connaître pour mieux appréhender leur rôle et leur posture pendant le débat et composer avec elles.

Conclusion

Ce travail d'analyse sur plusieurs aspects de la démarche de débat public à partir d'exemples concrets, illustre clairement que la concertation reste un exercice délicat qui, pour être réussi, nécessite un investissement important du maître d'ouvrage mais qu'il reste néanmoins conditionné par des facteurs extérieurs et exogènes qu'il ne maîtrise pas toujours. La réussite de cette phase délicate de concertation nécessite donc de la part du maître d'ouvrage un investissement sur la forme et sur le fond.

	Pistes identifiées	Bénéfices potentiels
Sur le fond	Inscrire le projet dans une démarche d'analyse stratégique avec ses objectifs mais aussi en lien étroit avec le territoire, ses enjeux et les acteurs de celui-ci	Cette analyse permet d'identifier les besoins et les enjeux et de mettre en évidence les objectifs principaux et secondaires auxquels le projet doit répondre (au-delà des seules fonctionnalités de transport)
	Inscrire le projet dans un contexte global en lien avec les politiques publiques	Permet de garantir la cohérence de la démarche avec les politiques publiques et conforter la pertinence des fonctionnalités et caractéristiques attendues du projet
	Identifier clairement la situation de référence et les hypothèses retenues pour les études	Permet de qualifier et d'objectiver l'évaluation présentée et valider les effets prévus du projet
Sur la forme	Une association anticipée des acteurs du territoire facilite un portage partagé des projets	Conforte la position du maître d'ouvrage et peut être de nature à apaiser et faciliter les échanges lors des phases formelles du débat public
	L'exposé objectif, clair et accessible des éléments du dossier	Constitue un gage de transparence pour les participants et facilite l'appropriation et l'apaisement lors du débat

Sommaire

Avertissement aux lecteurs.....	3
Préambule.....	4
Résumé.....	6
Introduction.....	16
1-Cadrage général et méthode de travail.....	18
1.1-Objectifs.....	18
1.2-La méthode utilisée.....	20
1.2.1-Généralités et éléments communs de méthode.....	20
1.2.2-Présentation succincte des grilles de lecture.....	20
1.3-Les débats étudiés et les documents supports des analyses.....	22
1.3.1-Les débats étudiés.....	22
1.3.2-Les documents supports des analyses.....	26
2-Quelques rappels sur les débats publics.....	29
2.1-Qu'est qu'un débat public ?.....	29
2.2-Déroulement d'un débat public.....	29
2.3-Place du débat public dans la démarche de concertation et d'élaboration d'un projet.....	30
3-Définition du programme d'un projet à soumettre au débat public.....	33
3.1-La notion de programme et de projet.....	33
3.1.1-Éléments de réflexion.....	33
3.1.2-Définition retenue pour l'étude.....	34
3.2-Analyse des projets étudiés.....	34
3.2.1-Historique du projet, phases de concertation antérieures et contexte.....	34
3.2.2-Analyse des besoins, opportunité, objectifs et enjeux.....	37
3.2.3-Approche progressive et analyse multicritère : options de projet et variantes.....	47
3.2.4-Le contenu du dossier du maître d'ouvrage.....	51
3.2.5-Les premières accroches du public : Intitulé et questions soumises au public.....	55
3.3-Éléments de synthèse et points de vigilance.....	57
3.3.1-Documents existants pour construire le dossier du maître d'ouvrage.....	57
3.3.2-Quelques points de vigilance identifiés.....	59
3.4-Conclusion.....	61
4-État des lieux des forces et faiblesses des évaluations dans les débats publics.....	62
4.1-Les forces et faiblesses : éléments de définition.....	62
4.2-Identification des forces et faiblesses actuelles.....	62
4.2.1-Thème « environnement ».....	63
4.2.2-Thème « social ».....	68
4.2.3-Thème « économie ».....	69
4.2.4-Thème « transports et déplacements ».....	71
4.2.5-Thème « aménagement du territoire ».....	73
4.2.6-Thème « contexte politique, sociétal et réglementaire ».....	74
4.2.7-Thème « principes de la charte de qualité de l'évaluation ».....	75
4.3-Éléments de synthèse et pistes.....	76
4.3.1-Thème « environnement ».....	77
4.3.2-Thème « social ».....	79
4.3.3-Thème « économie ».....	79
4.3.4-Thème « transports et déplacements ».....	80
4.3.5-Thème « aménagement du territoire ».....	80
4.3.6-Thème « contexte politique, sociétal et réglementaire ».....	81

4.3.7-Thème « principes de la charte de qualité de l'évaluation ».....	81
4.4-Conclusion.....	82
5-Identification des Grandes Controverses.....	84
5.1-Définition d'une Grande Controverse.....	84
5.1.1-Éléments de compréhension d'une controverse.....	84
5.1.2-Les Grandes Controverses : qu'est-ce qu'une Grande Controverse ?.....	86
5.2-Les controverses identifiées.....	87
5.2.1-Environnement -Risques.....	88
5.2.2-Social.....	92
5.2.3-Économie.....	93
5.2.4-Transports / Déplacements.....	96
5.2.5-Aménagement du territoire.....	98
5.2.6-Contexte politique, sociétal et réglementaire.....	100
5.2.7-Débat.....	102
5.3-Synthèse.....	104
6-Définition du portage partagé d'un projet à soumettre au débat public.....	107
6.1-Portage partagé : éléments de définition.....	107
6.2-Quelques enseignements relatifs au portage partagé d'un projet.....	107
6.2.1-Limites liées à la méthode de travail et aux documents étudiés.....	108
6.2.2-La construction du portage partagé d'un projet : pourquoi ?.....	108
6.2.3-La construction d'un portage partagé : comment ?.....	109
6.2.4-Le rôle des élus et des collectivités locales.....	114
6.2.5-Quelques positionnements des autres familles d'acteurs.....	116
6.3-Conclusion.....	121
7-Synthèse et conclusion générales	122
Liste des abréviations utilisées dans le rapport.....	123
Bibliographie.....	124

Introduction

Le principe de participation du public est un pan incontournable de la démocratie, par la possibilité de faire entendre sa voix d'une part, par la transparence qu'elle confère aux décisions des autorités publiques, d'autre part. La participation active des citoyens aux processus décisionnels renforce ainsi les fondements de ces choix sur toute question relative à l'environnement et à ses répercussions sur le cadre de la vie ou la santé.

Sur le plan juridique, divers textes protègent ce principe de participation, comme la « Convention d'Arrhus »¹ et l'article 7 de la Charte de l'environnement², qui est confirmé et renforcé par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, dite loi Grenelle 2, portant engagement national pour l'environnement.

Le Code de l'Environnement, dans un chapitre dédié à la participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante en matière d'environnement³, définit les conditions et les limites dans lesquelles ce principe de participation du public est applicable aux décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics.

Par ailleurs, la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a érigé la commission nationale de débat public (CNDP) comme autorité administrative indépendante « *chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement et d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics [...] dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.* »

Lorsque cette participation prend la forme d'un débat public, celui-ci porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet, ainsi que sur les modalités d'information et de participation du public après le débat⁴. Deux formes de débat public sont prévues par les textes :

- le débat public organisé par le maître d'ouvrage : dans ce cas, la CNDP en définit les modalités et veille à son bon déroulement (article R121-8 du code de l'environnement) ;
- le débat public organisé par la CNDP : dans ce cas, une commission particulière de débat public (CPDP) est constituée. Elle est chargée de l'organisation et de l'animation du débat public (article R121-7 du Code de l'Environnement).

Dans les 4 études menées et regroupées dans le présent rapport, nous nous sommes intéressés à 15 débats publics organisés par la CNDP (donc avec désignation d'une CPDP) entre 2003 et 2011.

Le présent rapport est structuré en 7 parties, outre le préambule et l'introduction :

- la première partie pose le contexte, les objectifs généraux et particuliers des 4 études menées. Elle présente la méthode de travail utilisée ainsi que les débats publics étudiés et les documents supports des analyses ;
- la seconde partie propose quelques rappels sur les débats publics tels qu'ils sont définis par le code de l'environnement et les replace dans la démarche de concertation et d'élaboration d'un projet ;
- la troisième partie traite du programme d'un projet soumis à débat public : elle propose une définition de la notion de programme retenu dans le présent rapport, présente les principaux enseignements issus de l'analyse des 15 débats publics étudiés et relatifs à cette notion, puis propose des pistes de recommandations à destination des maîtres d'ouvrage ;

1 Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, ratifiée par la France le 8 juillet 2002

2 La charte de l'environnement a valeur constitutionnelle depuis 2005. Article 7 de la charte de l'environnement « Toute personne a le droit, dans les conditions et limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »

3 Partie législative – livre 1^{er} Dispositions communes - Titre II : Information et participation des citoyens.

4 Cette dernière disposition a été introduite par la loi Grenelle 2, article 246.

- la quatrième partie, organisée sur le même schéma que la précédente, définit les notions de forces et faiblesses, les identifie à partir des 15 débats publics étudiés et propose des pistes de recommandations à destination des maîtres d'ouvrage ;
- la cinquième partie définit la notion de controverses sociétales et du débat, identifie ces dernières à partir des 15 débats publics analysés et en synthèse les récapitule par grands thèmes ;
- la sixième partie s'intéresse enfin à la notion de portage partagé d'un projet, qu'elle définit dans un premier temps. Ensuite, à partir de l'analyse des 15 débats publics étudiés, elle propose de comprendre pourquoi et comment le portage partagé d'un projet se construit. Elle fait ensuite un zoom sur le rôle des élus et des collectivités locales dans le portage d'un projet. Elle propose enfin l'identification et le positionnement de plusieurs autres familles d'acteurs ;
- le rapport propose en dernière partie une synthèse générale des enseignements.

1- Cadrage général et méthode de travail

1.1- Objectifs

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité définit les conditions dans lesquelles le public participe désormais à l'élaboration des grands projets. Le débat public apparaît comme un moment privilégié pour prendre en compte l'opinion des citoyens. Le débat public doit être compris comme un lieu d'écoute, de partage, de confrontation permettant de faire progresser la réflexion relative à un projet.

Favoriser la participation du citoyen aux décisions publiques suppose la mise à disposition de la part du maître d'ouvrage du projet, en toute transparence, d'un dossier présentant le projet soumis au débat public en traitant notamment l'opportunité du projet. Ce dossier, qui expose entre autre les principaux éléments constitutifs du programme du projet, est à considérer comme une synthèse accessible aux non spécialistes dont l'objectif principal est de lancer le débat. L'étude « Programme » se donne comme objectifs de mettre en évidence les éléments clés constitutifs du programme d'un projet.

Pour construire le dossier de débat, le maître d'ouvrage développe des argumentaires grâce aux évaluations qu'il met en œuvre. L'analyse de ces argumentaires et de ces évaluations, plus ou moins bien comprises par le public, constitue l'objet de l'étude « Forces et faiblesses ».

Pour être enrichissant, le débat public ne doit pas se contenter d'être une juxtaposition de monologues, de points de vues tant de la part du maître d'ouvrage que du public. Il est le lieu de la confrontation des idées, il est donc indispensable de garantir une place à la controverse. L'objet de l'étude « Grandes Controverses » est de les identifier.

Enfin, pour être accepté et compris, le projet semble devoir être porté à la fois par le maître d'ouvrage et les territoires qui l'accueillent. L'analyse de ce portage partagé constitue la dernière étude présentée ci-après.

Les constatations et les pistes d'amélioration sont proposées pour chacune des thématiques à partir de l'analyse de 15 débats publics relatifs à des projets d'infrastructures (routière, ferroviaire et fluviale) dont la liste est reprise au paragraphe 3-3.

Objectifs particuliers de l'étude « Programme »

Les expériences en matière de débat public montrent qu'il est indispensable de soumettre à la concertation un projet qui est associé à une analyse stratégique globale ou à un programme d'aménagement du territoire et de fonctionnement des déplacements.

On assiste à une demande grandissante du public, du citoyen, des associations de comprendre et de participer aux choix pour l'avenir du territoire en toute connaissance de cause. Les participants au débat public appréhendent de plus en plus les projets sous l'angle de problématiques plus globales, traitant du fonctionnement des territoires comme des questions de déplacements ou d'incidences sur l'environnement et l'économie mais aussi répondant à des besoins avérés du territoire national comme local. Les maîtres d'ouvrage de projet doivent donc présenter à la concertation et au débat des réflexions élargies.

L'étude « programme » a pour objectif d'identifier les grandes étapes de construction d'un programme d'ensemble, qui définit le projet avant de le soumettre au débat public.

Il s'agit de rechercher les carences et les points forts des dossiers présentés par les maîtres d'ouvrage ces dix dernières années (projets d'infrastructures de transports) afin de dégager les points clés que le maître d'ouvrage d'un projet doit notamment aborder dans le dossier qu'il soumet au débat public.

Objectifs particuliers de l'étude « Forces et faiblesses »

La réalisation d'évaluations de qualité par le maître d'ouvrage – c'est à dire exhaustives, impartiales et transparentes, accessibles et lisibles, honnêtes et sincères - constitue l'une des clés de réussite de la concertation.

Cette étude vise à s'interroger sur les forces et les faiblesses des évaluations présentées lors des débats publics, et partant, à améliorer la présentation et le contenu des dossiers par les maîtres d'ouvrage. Il s'agit d'apprécier la solidité de l'argumentaire et de la présentation de l'évaluation de son projet par le maître d'ouvrage face aux arguments et critiques des acteurs du territoire et du public. L'analyse portera également sur l'appréciation de la prise en compte des principes de la charte qualité de la circulaire de 2008 (impartialité et transparence, pluralisme, compétence, exhaustivité et traçabilité). Le principal objectif est de dégager des pistes d'amélioration à destination des maîtres d'ouvrage sur ces différents aspects.

Objectifs particuliers de l'étude « Grandes controverses »

« La concertation ne peut se contenter de juxtaposer les points de vue. Elle doit offrir des temps forts de débats permettant à chacun d'écouter, d'échanger et d'élaborer arguments et contre arguments. Il est faux de croire que les positions des participants à une concertation sont toutes figées dès le départ. Il est juste de penser que c'est la profondeur des arguments avancés qui permettra la hiérarchisation des contraintes et des solutions dans les bonnes conditions. C'est pourquoi la décision finale sera d'autant plus légitime que le dispositif de concertation aura permis une controverse de qualité fondée – si nécessaire – sur des études complémentaires ou des contres-expertises⁵ ».

C'est donc notamment la confrontation des idées qui permet d'avoir des débats intéressants prenant en compte les expressions du public et permettant de dépasser dans certains cas les premiers obstacles. Cela est possible si le maître d'ouvrage est en mesure d'apporter des réponses aux interrogations, s'il accepte de voir son projet évoluer au cours du débat. Il lui faut donc pour optimiser le temps de l'échange avec les citoyens préparer des éléments de langage. Pour cela, l'un des premiers éléments à préparer dans la phase de construction d'un projet ou d'un programme à soumettre au débat public consiste à identifier les Grandes Controverses. Les grandes controverses que nous vous proposerons au travers de cette étude sont issues de l'analyse des débats publics récents sur des thématiques principalement orientées transports (routiers, ferroviaires ou fluviaux..).

Cette étude a pour objectif d'identifier les grandes controverses émergeant des débats quelle qu'en soit leur nature. Après l'explicitation de la notion de controverse, l'étude présentera les grandes controverses identifiées sur la base de l'analyse des débats étudiés.

Objectifs particuliers de l'étude « Portage partagé »

Les échanges avec la CNDP en février 2011 amènent à s'interroger sur la façon dont les maîtres d'ouvrage co-construisent un projet avec l'ensemble des acteurs concernés avant de le soumettre au débat public.

Depuis 2002, la tenue de nombreux débats publics sur des projets de transports permet de disposer de cas réels et concrets sur lesquels un retour d'expérience peut être envisagé. En effet, les maîtres d'ouvrage peuvent se trouver isolés face aux citoyens et aux acteurs mobilisés pendant un débat public. Certains débats publics ont pu mettre en évidence un défaut de portage partagé avec les bénéficiaires du projet (qu'il s'agisse des collectivités territoriales sur le territoire desquelles le projet va s'inscrire, du milieu économique, des usagers futurs de l'infrastructure ...).

L'analyse portera sur l'identification des acteurs associés au portage du projet, les modalités de sollicitation et d'association des acteurs. Il s'agira en outre d'identifier les jeux d'acteurs en présence lors de débats publics et de tenter de dégager des pistes pour aider les maîtres d'ouvrage à définir les associations pertinentes d'acteurs lui permettant de porter le projet devant le citoyen et les parties prenantes et ce le plus en amont possible.

5 Extrait de Concertation/Débat public – Fiches méthodologiques octobre 2004 METATTM

1.2- La méthode utilisée

Le lancement simultané de ces 4 études a conduit à définir une méthode d'investigation commune et à analyser les mêmes débats selon les 4 thématiques à traiter.

1.2.1- Généralités et éléments communs de méthode

La méthodologie utilisée s'organise en trois phases :

Phase 1 : Sélection des dossiers de projets soumis à débat public :

Étape 1 - Choix des 15 projets de débats publics : Largement guidée par les informations disponibles sur le site de la CNDP et par l'accessibilité aux éléments de langage de chacun des projets (compte rendu du débat public, bilan de la CNDP, informations du site intranet des CPDP ...), cette sélection a permis de retenir 15 débats publics. Les critères de choix ainsi que les débats retenus sont détaillés dans le paragraphe 1.3.

Étape 2 - Construction de la fiche de présentation : A partir des informations résumées dans la fiche du projet présentée sur le site de la CNDP ainsi que des informations disponibles sur les sites de CPDP (commission particulière du débat public) une fiche de présentation de chacun des projets a été rédigée. L'ensemble de ces fiches est disponible en annexe du [présent rapport](#) dans un fichier séparé.

Phase 2 : Analyse des débats publics à partir de grilles spécifiques à chaque thématique :

L'analyse a été menée à partir de grilles de lecture construites par chaque pilote d'étude (« programme », « forces et faiblesses », « grandes controverses » et « portage partagé »). Le contenu des grilles construites est présenté succinctement ci-après. Ces grilles permettent de concentrer en un document la matière extraite du dossier du maître d'ouvrage (et de la synthèse associée), du bilan du Président de la CNDP et du compte rendu du Président de la CPDP et ce sur les 4 thématiques.

Les débats publics à étudier ont été répartis pour être analysés par chacun des membres de l'équipe projet. Chacun a renseigné les 4 grilles de lecture pour un même débat. Ces analyses se sont déroulées en deux temps : 5 projets ont été étudiés de novembre à décembre 2011 et les autres ont été étudiés entre janvier et avril 2012.

Phase 3 : Partage, échange et capitalisation des éléments de chacun des dossiers et identification des recommandations par thématique :

Un premier travail en équipe-projet a permis de croiser les éléments issus des premières analyses individuelles sans pour autant identifier des points clés particuliers (décembre 2011). Un premier exercice de capitalisation a été esquissé et chaque étude a fait l'objet d'un rapport provisoire.

Une fois l'ensemble des débats publics analysés (avril 2012), les travaux en équipe-projet se sont poursuivis et ont permis l'identification de premières recommandations. L'objectif de ces échanges était de partager des éléments d'analyse et de synthèse issus des 15 dossiers étudiés et de consolider ceux relevés dans l'analyse des premiers dossiers. Ce partage s'est avéré indispensable car les impressions ou ressentis sont apparus variables selon les sensibilités de chacun des membres de l'équipe-projet. La synthèse des travaux du groupe a servi de base à la rédaction des 4 rapports d'abord rédigés séparément puis regroupés dans le présent document.

1.2.2- Présentation succincte des grilles de lecture

Grille de lecture pour l'étude « Programme »

Pour identifier les composantes principales d'un dossier soumis au débat et les éléments de programme auxquels il se réfère, une grille de lecture et d'analyse a été élaborée. Cette grille contient :

- en ligne les grands éléments constitutifs d'un programme tels que périmètre d'étude, besoins identifiés pour le territoire, objectifs, enjeux, options ou variantes de projet, niveau de précision, solutions alternatives, problématiques de transports, intitulé et questions portées au débat public, historique du projet, contexte politique et local, etc ;

- et deux colonnes qui mettent en regard les éléments extraits du dossier présenté au débat par le maître d'ouvrage et les observations formulées par le public, extraites du bilan et du compte-rendu du débat public. Une dernière colonne identifie la source des informations retranscrites dans la grille de lecture.

Chaque élément a été identifié à partir du dossier du maître d'ouvrage, du bilan du débat public ou encore du compte rendu du débat public (ressenti ou remarques des acteurs).

Grille de lecture pour l'étude « Forces et faiblesses »

Cette grille de lecture et d'analyse présente selon une répartition par grandes thématiques de la grille d'évaluation extraite de la circulaire du 9 décembre 2008 relative au référentiel d'évaluation au MEEDDAT⁶, les forces et faiblesses recensées à la lecture de dossiers. Chaque « force » ou « faiblesse », quelle que soit sa nature et sa portée a été répertoriée, pour chacun des débats analysés, dans la grille de lecture. Une partie de la grille a également été dédiée à l'appréciation de la prise en compte des principes de la charte qualité de l'évaluation au MEEDDAT. Ces éléments de langage sont concentrés sur l'identification des forces et faiblesses les plus significatives des évaluations.

Grille de lecture pour l'étude « Grandes controverses »

Afin d'identifier les « controverses », une grille de lecture et d'analyse a été construite. Chaque « controverse », quelle que soit sa nature et sa portée, a été répertoriée, par grandes thématiques de l'évaluation⁷ pour chacun des débats analysés, dans la grille de lecture.

Les éléments de controverse et/ou de polémique ont ensuite été capitalisés pour tenter d'en établir un cadre « référentiel », une synthèse des « controverses » (les grandes controverses génériques ou celles du débat identifiées comme récurrentes ou transposables sur tous les types de projets). Les controverses les plus significatives rencontrées depuis la mise en place de la démarche « débat public » ont été classées par thématique et par famille d'acteur les utilisant comme levier.

Grille de lecture pour l'étude « Portage partagé »

Pour identifier les acteurs mobilisés pendant le débat et tenter de mettre à jour les stratégies développées (ce qui est relativement difficile sans avoir vécu le débat), la grille de lecture et d'analyse élaborée permet d'identifier pour chaque débat à analyser :

- les particularités de la phase en amont du débat : historique du projet et des concertations passées, contexte local, sociétal, politique et réglementaire, réunions préparatoires organisées par le président de la CPDP avec le maître d'ouvrage et avec les acteurs du territoire, ...
- les modalités et les moyens de mobilisation du public : supports de communication, diffusion de l'information, sollicitation et intervention de la presse ...
- les acteurs mobilisés et leur expression : favorable ou non au projet, dans une posture de construction avec le maître d'ouvrage ou d'opposition au projet, ...
- les moyens d'expression utilisés par les acteurs : réunions publiques, cahiers d'acteurs, délibérations des collectivités, ...).

Tous les éléments recueillis dans les grilles renseignées, sur cette thématique particulière du « portage partagé », ne sont pas exploités dans le présent rapport, qui s'est focalisé sur la partie de la grille concernant les acteurs et leurs postures.

6 Les deux circulaires du 9 décembre 2008, la première relative au référentiel d'évaluation du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire et la seconde établissant une charte qualité de l'évaluation au MEEDDAT, ont été diffusées aux services par note du 14 avril 2009.

7 au sens de la grille d'évaluation extraite de la circulaire du 9 décembre 2008 relative au référentiel d'évaluation au MEEDDAT

1.3- Les débats étudiés et les documents supports des analyses

Afin de construire une analyse ciblée mais tenant compte des particularismes de chaque projet ou programme en fonction de son caractère ou de sa nature, 15 débats publics menés depuis 2003 ont été retenus.

Les débats retenus l'ont été selon les critères suivants :

- projets sous maîtrise d'ouvrage de l'État (DREAL) ou de ses établissements publics (Réseau Ferré de France ou Grand Port Maritime) ;
- organisation du débat par la CNDP⁸, avec nomination d'une commission particulière (CPDP). Ce critère a été retenu dans la mesure où cette forme de débat est la plus utilisée par la CNDP depuis quelques années (en effet, seulement deux débats concernant des projets d'infrastructures ont été organisés directement par des maîtres d'ouvrage depuis 2003) ;
- débats clôturés (c'est à dire avec compte-rendu, bilan du débat public et décision du maître d'ouvrage publié) ;
- nature de l'infrastructure et du mode de transport concerné en veillant à couvrir les différents modes, pour disposer d'une répartition relativement équitable entre les modes et en lien avec les maîtres d'ouvrage ciblés. Les modes finalement couverts sont routier et ferroviaire en majorité ainsi qu'un projet associant les problématiques portuaire et fluvial ;
- situation géographique des projets afin de tenir compte de l'organisation du territoire français sans accentuer le côté « centralisateur » de la mégalopole parisienne, spécificités régionales ou locales et dimension européenne voire internationale de certaines liaisons.

L'échantillon de projets ainsi retenus a été complété par le débat public sur la politique de déplacements dans la Vallée du Rhône et l'Arc Languedocien, afin de disposer d'un éventail de débats a priori représentatifs des déplacements et de l'aménagement du territoire en France.

Globalement, cette analyse s'appuie de manière privilégiée sur les projets « routiers » et « ferroviaires » qui constituent encore aujourd'hui la matière principale des débats publics organisés par la CNDP en terme d'aménagement du territoire.

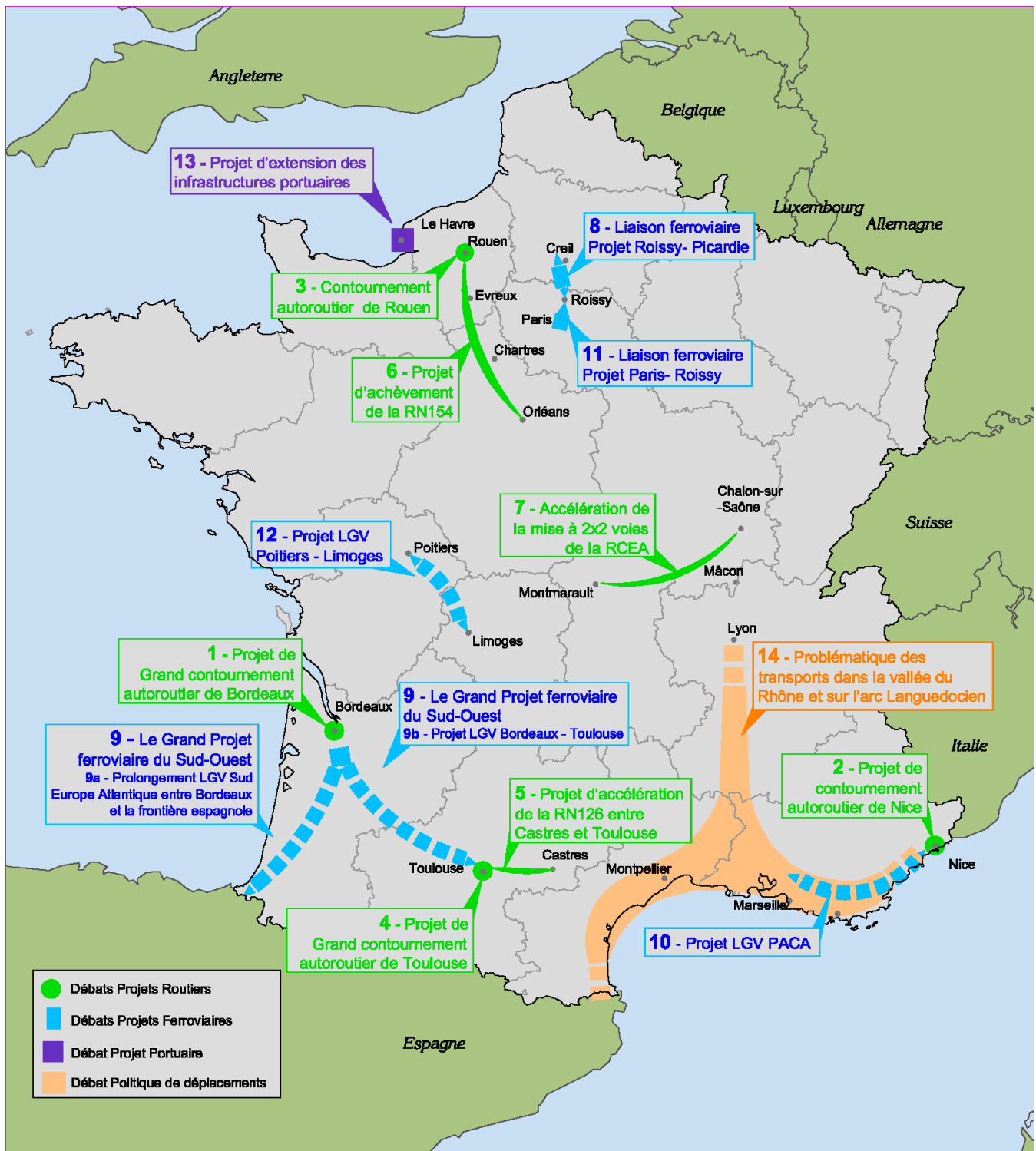
1.3.1- Les débats étudiés

La carte ci-après localise les 15 débats étudiés sur le territoire français, ces débats sont ensuite décrits succinctement.

Il s'agit de 7 projets routiers, de 6 projets de ligne à grande vitesse, d'un projet portuaire et fluvial et d'une politique de transports. Cette liste a été validée par le Sétra en août 2011.

Des présentations détaillées complètent cette partie et sont rassemblées au sein d'une annexe au présent rapport, dans un document séparé intitulé « [les fiches de présentation des débats étudiés](#) ».

8 CNDP : Commission Nationale du Débat Public et CPDP : commission particulière de débat public



1.3.1.a- Projets routiers

Sur la thématique de contournement urbain ou d'agglomération

n°1 - le projet de Grand contournement autoroutier de Bordeaux (2003/2004) :

Création d'une autoroute à péage, à 2x2 voies, branchée au nord sur l'ensemble A10 - RN10 et contournant Bordeaux par l'ouest ou l'est, pour diriger les trafics de transit en direction de l'A63.

Maître d'ouvrage : Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer / Direction des routes

Coût : 460 à 900 M € ; Longueur de l'infrastructure : entre 80 kilomètres et 120 kilomètres

n°2 - le projet de contournement autoroutier de Nice (2005/2006) :

Projet de renforcement de l'armature routière Est-Ouest pour contourner l'agglomération de Nice

Maître d'ouvrage : Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer

Coût : 500 à 2000 M € ; Longueur de l'infrastructure : entre 8 et 16 kilomètres

n°3 - le projet de contournement autoroutier de Rouen (2005) :

Le projet consiste en un contournement routier partiel à l'est de l'agglomération de Rouen par une voie express 2x2 voies de 27 km et situé à une distance de la partie agglomérée d'environ 5 km

Maître d'ouvrage : Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer

Coût : 360 M € ; Longueur de l'infrastructure : entre 27 et 37 kilomètres

n°4 - le projet de Grand contournement autoroutier de Toulouse (2007) :

Le projet de Grand contournement autoroutier de Toulouse consiste à créer une nouvelle infrastructure autoroutière à 2 fois 2 voies et à péage qui permette :

- d'une part, à l'essentiel du trafic de transit d'échapper au nœud de congestion du périphérique toulousain.
- d'autre part, à servir à l'aménagement de l'aire métropolitaine.

Maître d'ouvrage : Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

Coût : 600 et 1 300 M € ; Longueur de l'infrastructure : de 30 à 160 kilomètres

Sur la thématique d'aménagement d'axe (avec mise en concession ou partenariat public-privé)

n°5 - le projet d'accélération de la RN 126 entre Castres et Toulouse (2009/2010) :

La liaison Toulouse-Castres inscrite sur la carte du Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 en tant que grande liaison d'aménagement du territoire permet de relier la capitale régionale toulousaine au bassin économique de Castres-Mazamet en pleine reconversion. Cet itinéraire emprunte l'autoroute A68 entre Toulouse et Gémil puis relie l'A680, antenne autoroutière de Verfeil à Castres. Il ne s'agit donc pas d'un projet nouveau. L'accélération de la réalisation de la liaison Toulouse-Castres est envisagée par une évolution du mode de financement.

Maître d'ouvrage : Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire.

Coût : 300 M € ; Longueur de l'infrastructure : environ 61 kilomètres

n°6 - le projet d'achèvement de la RN 154 par mise en concession autoroutière (2009/2010) :

La RN 154 assure la liaison A10-A13 (Orléans-Rouen), via Chartres, Dreux et Évreux. L'aménagement à 2x2 voies de cet itinéraire, avec statut de route express, a été décidé par le ministre de l'Équipement et des Transports le 15 mars 1994. La partie nord de l'itinéraire (traversée de l'Eure) de l'A13 à la limite du département, est terminée. Seules une partie de la section entre Dreux et Chartres et deux déviations sont terminées ou en travaux. L'essentiel des travaux et des financements reste à engager dans ce département. Les objectifs du projet d'aménagement n'ont pas changé. Il s'agit désormais de structurer l'aménagement du territoire régional, sécuriser une liaison qui connaît des trafics élevés et offrir une possibilité supplémentaire de contournement de l'Ile-de-France par l'ouest.

Maître d'ouvrage : MEEDDAT, Secrétaire d'État chargé des transports, Direction régionale de l'Équipement du Centre

Coût : 700 M € ; Longueur de l'infrastructure : environ 105 kilomètres

n°7 - l'accélération de la mise à 2X2 voies de la RCEA (2010/2011) :

La route Centre Europe Atlantique (RCEA) constitue l'une de ces grandes liaisons transversales est-ouest destinée à ouvrir la façade atlantique (Nantes, Saintes, Royan, Bordeaux) vers le sillon rhodanien via Chalon-sur-Saône et Mâcon, et au-delà vers l'Allemagne, la Suisse ou l'Italie. Elle irrigue également les territoires qu'elle traverse et les agglomérations proches dont elle assure la desserte.

Maître d'ouvrage : MEEDDM - DREAL Auvergne

Coût : 950 M € ; Longueur de l'infrastructure : environ 240 kilomètres

1.3.1.b- Projets ferroviaires

n°8 - le projet Roissy Picardie (2010) :

Ce projet consiste en la création d'une infrastructure ferroviaire nouvelle reliant les territoires desservis par la ligne conventionnelle Paris-Creil-Amiens au réseau de lignes à grande vitesse français au niveau de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle. Cette liaison a pour ambition de permettre le développement du transport de voyageurs entre la Picardie et le reste de la France en contribuant au renforcement du pôle multimodal de Roissy.

Maître d'ouvrage : RFF

Coût : 255 M € ; Longueur de l'infrastructure : 6 à 11 km (selon les options)

n°9 - le Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest - Site du projet : <http://www.gpsso.fr/index.html>

Le Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest fait partie du projet global LGV Sud Europe Atlantique (LGV SEA) défini, depuis la déclaration d'intention du 25 janvier 2007, comme un ensemble cohérent composé de trois branches : Tours-Bordeaux, Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Espagne, auquel a été ajoutée la branche Poitiers-Limoges. Ce projet correspond à :

- la réalisation d'une ligne nouvelle entre Bordeaux et Toulouse (projet ci-dessous désigné 9b) ;
- la réalisation d'une ligne nouvelle entre Bordeaux et la frontière espagnole, avec un tronç commun entre ces deux lignes, (projet ci-dessous désigné 9a) ;
- l'aménagement des infrastructures ferroviaires existantes (dont l'aménagement de la ligne existante Bordeaux-Hendaye et l'amélioration de la desserte du bassin d'Arcachon) ;
- des projets complémentaires (dont l'amélioration de la desserte ferroviaire du Béarn et de la Bigorre).

n°9a - le prolongement LGV Sud Europe Atlantique entre Bordeaux et la frontière espagnole (2006) :

Le prolongement de la LGV Sud Europe Atlantique entre Bordeaux et la frontière espagnole permettra de mettre en relation les réseaux ferroviaires français et espagnols après les mises en service de la LGV Sud Europe Atlantique jusqu'à Bordeaux en 2016 et de la ligne nouvelle espagnole à haute performance entre Vitoria et Irun, dite "Y basque", en 2013. Il vise ainsi à favoriser au maximum un transfert du fret international de la route vers le fer, à améliorer significativement le temps de parcours des liaisons voyageurs au sud de Bordeaux et à permettre le développement des transports régionaux de voyageurs en train.

Maître d'ouvrage : RFF

Coût : 2,3 à 4,2 milliards € ; Longueur de l'infrastructure : environ 240 kilomètres

n°9b - le projet LGV Bordeaux Toulouse (2005) :

Projet de ligne ferroviaire à grande vitesse (LGV) entre Bordeaux et Toulouse

Maître d'ouvrage : Réseau Ferré de France (RFF)

Coût : 3 milliards € ; Longueur de l'infrastructure : environ 250 kilomètres

n°10 - le projet LGV PACA (2005) :

Projet de ligne à grande vitesse "Provence-Alpes-Côte d'Azur" entre Marseille, Toulon et Nice

Maître d'ouvrage : Réseau Ferré de France (RFF)

Coût : 3,5 à 5 milliards € ; Longueur de l'infrastructure : environ 240 kilomètres

n°11 la liaison ferroviaire dédiée entre Paris et l'aéroport Roissy Charles de Gaulle (2003) :

Favoriser l'accès à l'aéroport Roissy-CDG par rail pour les voyageurs aériens.

Création d'un terminal dans la Gare de l'Est permettant d'enregistrer le passager et ses bagages. Création de quais réservés au trafic avec Roissy-CDG. Réalisation d'un tunnel destiné au transport des bagages reliant le terminal aux quais. Utilisation du réseau ferroviaire existant sur 9 km entre Paris et Noisy le Sec. Réalisation d'un tunnel de 10,8 km reliant Noisy le Sec à Tremblay en France. Interconnexion entre la voie sortant du tunnel et la gare de Roissy TGV.

Maître d'ouvrage : Réseau Ferré de France (RFF)

Coût : 663 M € ; Longueur de l'infrastructure : de 23 à 25 kilomètres selon les variantes

n°12 le projet LGV Poitiers Limoges (2005) :

Le projet qui consiste en la création d'une liaison ferroviaire Poitiers-Limoges, a pour objectif d'optimiser la liaison Paris-Limoges (temps de trajet réduit à 2h00).

Maître d'ouvrage : RFF

Coût : 1100 à 1400 M € ; Longueur de l'infrastructure : environ 150 kilomètres

1.3.1.c- Autres

n°13 - le projet d'extension des infrastructures portuaires, prolongement du grand canal du Havre (2009/2010) :

Le projet consiste à permettre l'extension des infrastructures portuaires, conformément à la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) de l'Estuaire de la Seine du 10 juillet 2006. Celle-ci prévoit que le Grand Canal du Havre, sans débouché actuellement, soit relié au canal de Tancarville - dont les écluses permettent l'accès à la Seine - par un nouveau canal de gabarit fluvial. Le projet permettra la poursuite de l'accroissement du trafic fluvial. Il permettra également de fluidifier la circulation des autres modes de transports en interaction sur la zone portuaire.

Maître d'ouvrage : Grand Port Maritime du Havre

Coût : 200 M € ; Longueur de l'infrastructure : de 4 à 10 kilomètres selon les variantes

n°14 - la Problématique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien (2006)

Le Gouvernement souhaite l'engagement d'un débat public afin d'être éclairé sur :

- la manière dont est perçu le fonctionnement actuel et futur du système de transport dans la vallée du Rhône ;
- l'acceptabilité locale des différents scénarii de systèmes de transports ;
- les orientations souhaitables pour améliorer les transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien.

1.3.2- Les documents supports des analyses

Pour construire l'exercice d'identification et d'analyse sur l'ensemble des dossiers, les supports de travail ont été téléchargés depuis les sites des 15 débats publics. A noter que dans un souci de transparence des phases de concertations, tous les sites des débats étudiés (administrés par la CPDP pendant toute la phase de débat public) sont encore accessibles au grand public (notamment via le site de la commission nationale). Il s'agit en particulier :

- du dossier du maître d'ouvrage, de sa synthèse, lorsqu'ils existent, des panneaux d'exposition du projet soumis au débat et de sa décision publiée sur les suites à donner au projet après le débat public et dans quelques cas du site internet du projet ;
- des documents du débat public qu'ils soient produits par la CPDP et la CNDP, avant, pendant et après le débat (décision d'organiser le débat, comptes-rendus des réunions publiques, compte-rendu et bilan du débat public) ou des productions des participants pendant le débat (avis, contributions, questions, cahiers d'acteurs).

Ces différents supports aux contenus variés et différents en fonction des rédacteurs (président de la CNDP pour le bilan du débat public, président de la commission particulière du débat public (pour le compte rendu du débat public), représentant du maître d'ouvrage (pour la saisine de la CNDP), citoyen ou acteur économique local (pour les cahiers d'acteurs) permettent d'identifier simplement les éléments de discussion et d'échange mettant en évidence une carence du maître d'ouvrage dans la définition des éléments de programme ou de points forts, les controverses soulevées pendant le débat, les forces et faiblesses des évaluations ou encore le portage partagé ou non du projet avec les acteurs du territoire.

Dans la plupart des cas, la lecture du bilan du débat public, permet d'identifier les grandes tendances exprimées par le public sur les variantes proposées, les grandes tendances sur les oppositions ou les rapprochements alors que la lecture du compte rendu du débat public voire de quelques cahiers d'acteurs éclaire plus largement les éventuelles carences de la présentation du maître d'ouvrage sur l'évaluation des besoins, l'intégration du projet dans une problématique plus globale de déplacements.

Au-delà des documents produits par le maître d'ouvrage, le contenu de trois documents utilisés dans le cadre des études conduites (bilan et compte-rendu du débat public ; cahiers d'acteurs - forme d'expression encadrée qui expose une argumentation en faveur ou contre le projet) est détaillé dans les trois paragraphes ci-après.

1.3.2.a- Le bilan de la CNDP

Le bilan est rédigé par le président de la CNDP dans un délai de 2 mois après la clôture des réunions du débat public. Document de 8 à 15 pages selon les débats étudiés, il synthétise les principaux éléments issus du débat avec les citoyens. Il rend compte du déroulement de la démarche et récapitule les apports des échanges et les propositions des participants. Il fait parfois référence à d'autres débats sur des projets similaires ou situés dans le territoire.

Il ne porte pas de jugement de valeur, ni de regard critique. C'est un outil de capitalisation de l'expérience acquise. Il se doit de faire fidèlement écho aux échanges avec le public.

Complémentaire au compte-rendu du débat public, il vient alimenter la réflexion interne du maître d'ouvrage préalable à sa décision.

1.3.2.b- Le compte-rendu de la CPDP

Il est rédigé par le président de la CPDP dans les deux mois qui suivent la clôture du débat. Il est en général publié en même temps que le bilan du débat public.

D'une longueur variant de 40 à plus d'une centaine de pages parfois, le compte-rendu est essentiellement factuel (organisation du débat, contenu des discussions ; reprise des échanges, des argumentaires et des polémiques ou des verbatims dans certains cas) et suffisamment large pour donner une vision relativement exhaustive des échanges, des oppositions et des propositions. Il reprend l'ensemble des thématiques et problématiques abordées pendant le débat, quelque soit le mode d'expression (réunions publiques, avis, contributions, questions écrites, cahiers d'acteurs). Sa rédaction synthétique et neutre fait ressortir avec un détail plus fin que le bilan les grandes thématiques abordées pendant le débat ainsi que les points d'accord, de désaccord et des propositions de solutions alternatives à approfondir.

Il est le support privilégié pour l'analyse plus en profondeur des projets étudiés.

Il apparaît néanmoins qu'en lien avec les exercices de capitalisation des différents débats publics, le contenu du compte rendu est plus nourri depuis 1 ou 2 ans. Enfin, les verbatims, pourtant riches d'enseignements, sont difficilement accessibles pour des débats antérieurs à 2005 (car non disponibles sur les sites de CPDP encore accessibles).

La nature du projet et le périmètre d'influence de l'infrastructure peuvent également avoir une incidence sur la finesse des éléments du compte rendu, en fonction des enjeux (régionaux, nationaux ou internationaux), en fonction de son inscription dans la stratégie de développement durable ou de son inscription dans le schéma national des infrastructures de transports.

1.3.2.c- Les cahiers d'acteurs

Le cahier d'acteurs est un exposé argumenté de 4 pages consistant en des remarques, des expertises, des contre-propositions. Il est rédigé par les acteurs du débat tels que les collectivités territoriales, les associations, les collectifs d'associations ou d'élus, les organismes consulaires, etc. C'est une contribution libre et volontaire dont le contenu n'engage que ses auteurs.

Pour être recevable par la CPDP, il faut toutefois que certaines règles soient respectées. La contribution doit :

- répondre uniquement aux données posées par le projet soumis au débat public ;
- faire part d'observations, de propositions, d'un avis, d'une opinion...
- être argumentée ;
- enrichir le débat ;
- respecter les règles élémentaires de corrections et de bonne conduite ;
- être proposée par des auteurs clairement identifiés ;
- et respecter le cadre éditorial de la CPDP.

Cette source d'information est variable en nombre, en fonction du débat public et de la nature du projet présenté devant les citoyens. On peut aussi noter qu'elle peut être inégale en qualité et en intérêt.

Selon la structure d'appartenance de son rédacteur (association, collectifs d'élus, groupement d'experts, universitaires, citoyens...) certaines thématiques apparaissent privilégiées : question environnementales, questions écologiques pour les associations de protection de la nature, quelques sujets à caractère financier et budgétaire (montage financier du projet, élaboration de l'ingénierie financière, construction des partenariats..) pour les acteurs institutionnels ou le monde économique.

Dans le cadre des études ici menées, certains cahiers d'acteurs ont été consultés pour étayer la réflexion et éclairer certains points. Certains argumentaires peuvent en effet apparaître plus simples et explicites dans un cahier d'acteurs et compléter leur traduction dans les restitutions du débat. Par ailleurs, il arrive parfois que certains acteurs privilégient ce mode d'expression à la prise de parole en réunion publique.

2- Quelques rappels sur les débats publics

2.1- Qu'est qu'un débat public ?

Le débat public est une procédure définie par la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la Démocratie de proximité et son décret d'application du 22 octobre 2002, intégrés au code de l'environnement (articles L121.1 et suivants et articles R121.1 et suivants). Il est venu se substituer aux anciennes procédures qu'étaient le Débat dit Bianco et le Grand Débat. Cette même loi a également érigé la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) comme autorité administrative indépendante en lui confiant des missions élargies notamment celles de décider de la tenue et de la forme du débat public dans le cadre des différentes saisines prévues et dans le cas échéant d'en organiser la tenue et de dresser les bilans.

L'éligibilité d'un projet à la procédure de débat public est définie en fonction des caractéristiques de l'opération (nature et importance). Dans ce cadre et sous réserve de ces critères, la procédure de débat public s'inscrit dans la démarche continue de concertation que se doit de mettre en place un maître d'ouvrage sur son projet. Situé relativement en amont dans la démarche d'élaboration du projet, le débat public porte le plus souvent sur l'opportunité du projet plus que sur les options de projet ou les variantes. Il s'appuie sur une démarche stratégique qui permet de définir :

- les objectifs du projet (objectifs propres et objectifs des autres acteurs du territoire) ;
- les enjeux du territoire traversé (sociaux, économiques et environnementaux).

C'est sur cette base que sont conduites les études et l'évaluation soumise au débat public.

2.2- Déroulement d'un débat public

Aux termes du code de l'environnement, le maître d'ouvrage a l'obligation de procéder à la saisine de la CNDP. Cette saisine doit être étayée et fournir à la CNDP les éléments d'appréciation telles que les études réalisées (objectifs visés, enjeux, scénarios envisageables ou envisagés, évaluation de leurs effets, ...) ou encore l'étude de contexte dont l'objet est de qualifier les positions des acteurs du territoire et des parties prenantes sur le dossier.

A partir de l'examen des éléments fournis, la commission nationale de débat public décide de la tenue ou non d'un débat. Elle désigne le cas échéant la commission particulière du débat public dédiée au projet qui aura en charge :

- la définition et la mise au point du dossier soumis au Débat Public (réalisé par le maître d'ouvrage) ;
- l'organisation du Débat Public (réunions, formes et nature des informations diffusées, sollicitation d'intervenants ou d'expertises, ...) ;
- la présidence et le pilotage des réunions publiques ;
- le relevé de leur contenu et des expressions données par les participants (appelé également compte-rendu du Débat Public) ;
- la rédaction du projet de bilan du débat public soumis à la CNDP qui le publie après validation.

Une fois le bilan et le compte rendu du débat public publiés, le maître d'ouvrage en prend connaissance et l'exploite pour prendre une décision dans laquelle il précise ce qu'il retient du débat public et les suites qu'il envisage d'y donner à la fois en terme de poursuite des études et d'orientation sur les options ou scénarios présentés au débat ou des évolutions qu'il va retenir.

Le synoptique suivant illustre le déroulé spécifique de la procédure de débat public avec ces étapes, leurs durées et les délais d'instruction et de validation.

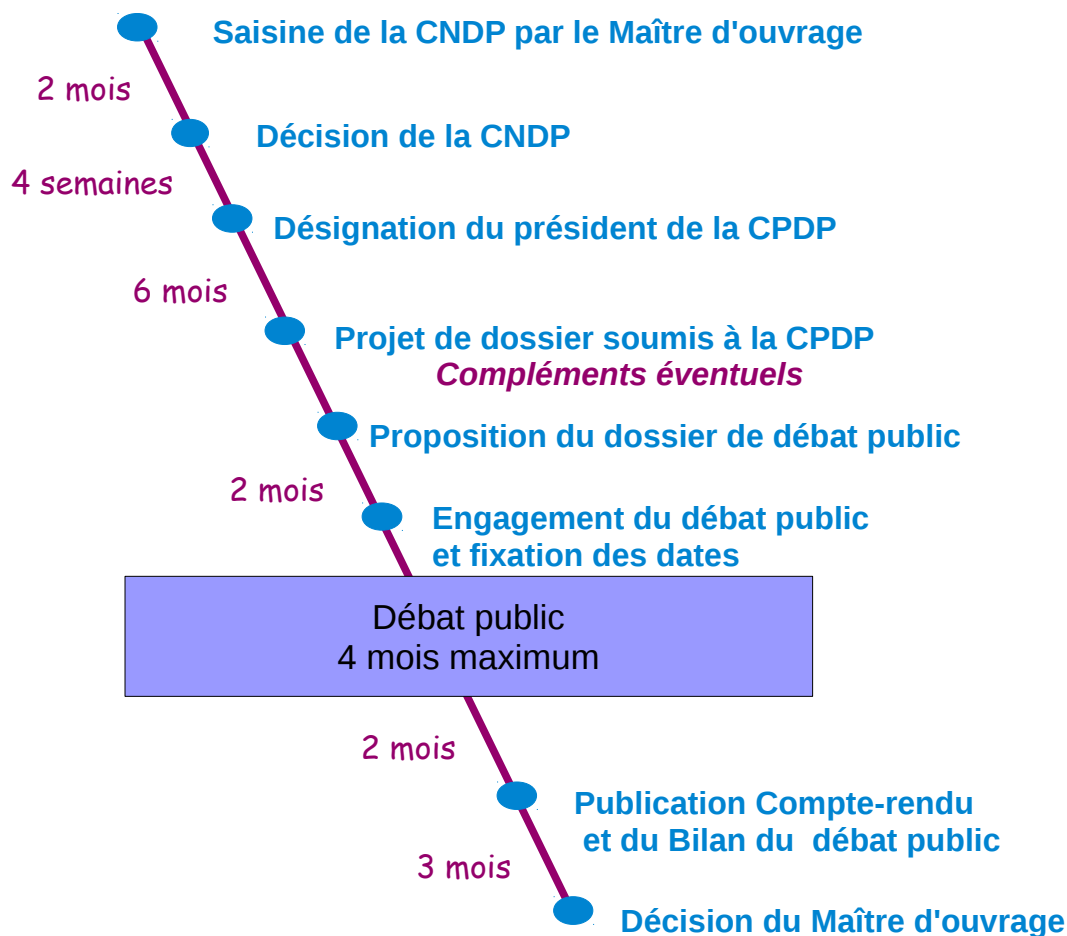


Schéma n°1 : le déroulement de la procédure de débat public (conception CETE de l'Ouest)

2.3-Place du débat public dans la démarche de concertation et d'élaboration d'un projet

Le synoptique ci-dessous (source : CETE de l'Ouest) replace le débat public (matérialisé par un point rouge) dans la démarche progressive de maturation et de pilotage d'un projet d'infrastructure. Doivent aussi y être associées, à l'étape pertinente en fonction du niveau de précision des études, notamment les procédures réglementaires liées aux autorisations au titre de la loi sur l'eau et aux dérogations sur les espèces protégées.

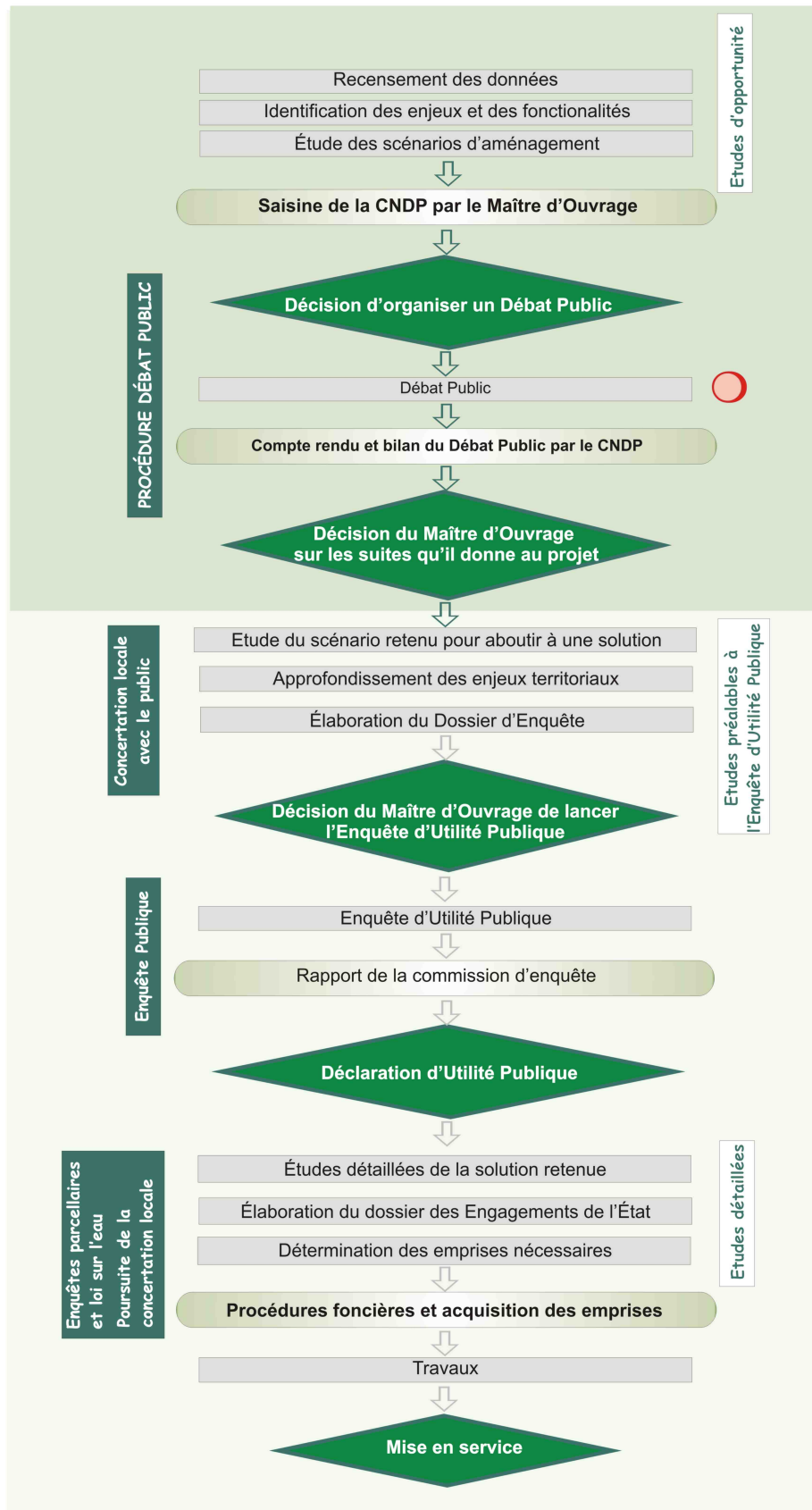


Schéma n°2 : démarche d'élaboration d'un projet d'infrastructure de transports (conception CETE de l'Ouest)

* * * * *

Lorsqu'un projet est soumis au débat public, un des points essentiels est la définition du programme de ce projet et la façon dont ce programme est compris, accepté ou discuté par le public. Il est indispensable qu'à l'occasion de l'élaboration du programme, le projet soit replacé dans une analyse stratégique pertinente aux différents échelles du territoire permettant d'identifier et de qualifier les enjeux et les objectifs associés au projet et au territoire concerné.

Le chapitre suivant se propose d'étudier ces questions.

3- Définition du programme d'un projet à soumettre au débat public

3.1- La notion de programme et de projet

3.1.1- Éléments de réflexion

La notion de programme revêt plusieurs sens suivant la réglementation appliquée⁹.

Au sens du code de l'environnement (article L122-1-II¹⁰) : « *un programme [...] est constitué par des projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements réalisés par un ou plusieurs maîtres d'ouvrage et constituant une unité fonctionnelle.* ».

La notion d'unité fonctionnelle n'est toutefois pas explicitée. Il faut distinguer les travaux réalisés de façon simultanée (« *lorsque [les] projets concourent à la réalisation d'un même programme [...] et lorsque ces projets sont réalisés de manière simultanée, l'étude d'impact doit porter sur l'ensemble du programme.* ») des travaux échelonnés dans le temps (« *lorsque la réalisation est échelonnée dans le temps, l'étude d'impact de chacun des projets doit comporter une appréciation des impacts de l'ensemble du programme.* »).

Pour l'évaluation environnementale, la notion de programme s'entend au sens global de « plans et programmes » c'est à dire non associé à un projet opérationnel particulier (planification, politiques, schémas, ...).

Au sens de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985¹¹ (dite loi MOP), le programme est lié à une seule opération, « *il appartient, [au maître d'ouvrage] après s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée, d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme* ». « *Le maître d'ouvrage définit dans le programme, les objectifs de l'opération et les besoins qu'elle doit satisfaire ainsi que les contraintes et exigences de qualité sociale, urbanistique, architecturale, fonctionnelle, technique et économique, d'insertion dans le paysage et de protection de l'environnement, relatives à la réalisation et à l'utilisation de l'ouvrage* ».

Au sens de l'article 3 du décret n°84-617 du 17 juillet 1984 relatif à l'évaluation économique et sociale des grandes opérations d'infrastructure¹² est indiqué que « *lorsqu'un projet est susceptible d'être réalisé par tranches successives, les conditions prévues à l'article 2 s'apprécient au regard de la totalité du dit projet et non de chacune de ses tranches* ».

Par ailleurs, la loi MOP, modifiée par l'ordonnance n°2004-566 du 17 juin 2004, précise que : « *Le maître de l'ouvrage est la personne morale pour laquelle l'ouvrage est construit. Responsable principal de l'ouvrage, il remplit dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre. Il lui appartient, après s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée, d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle, d'en assurer le financement, de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et de conclure, avec les maîtres d'œuvre et entrepreneurs qu'il choisit, les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux.* »

Ainsi, au sens de la loi MOP, le programme opérationnel, dont le maître d'ouvrage est responsable, rassemble les éléments relatifs à l'expression des besoins (usages et services), les données à disposition pour analyser le contexte territorial, les exigences (en matière de qualité et niveau de service : rapidité du déplacement ...), les contraintes (environnementales, sociales, économiques, techniques, le coût, les délais ...).

9 Extrait du document « la procédure de DUP » (DGITM) de septembre 2011, page 8

10 Modifié par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2

11 Loi n°85-704 du 12 juillet 1985 (dite loi MOP) relative à la Maîtrise d'Ouvrage Publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée

12 Le décret n°84-617 du 17 juillet 1984 a été pris pour application de l'article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. L'article 14 de la LOTI a été intégré aux articles L1511-1 et suivants du code des transports dont la partie législative a été créée par l'ordonnance n°2010-1307 du 28 octobre 2010. Ce code ne dispose pas encore de partie réglementaire applicable, le décret sus-mentionné est toujours en vigueur.

La question posée ici est située plus en amont dans la vie ou la définition du projet, puisque le stade d'examen des projets est celui du débat public. Ce dernier a pour objet notamment d'examiner :

- les objectifs du projet (à quoi sert le projet ?) ;
- l'opportunité du projet (pourquoi le fait-on ?) ;
- les caractéristiques du projet (ainsi que le niveau de définition) (comment le fait-on ?) ;
- les modalités d'information et de participation du public après le débat (depuis l'entrée en vigueur de la loi Grenelle 2).

3.1.2- Définition retenue pour l'étude

Dans le cadre de l'étude ici menée, nous retiendrons que **le programme porté au débat public se compose d'un ensemble de grands éléments constitutifs permettant de comprendre le projet et les besoins auxquels il répond**, à savoir : intitulé et questions portées au débat public, historique du projet, contexte politique et local, périmètre d'étude, besoins identifiés pour le territoire, objectifs, enjeux, problématiques de transports, modalités de financement, calendrier, représentations et illustrations du dossier soumis au débat public, etc. Les options ou variantes de projet, leur niveau de précision ainsi que les éventuelles solutions alternatives ne font pas directement partie du programme du projet mais peuvent y être intégrées dans la mesure où elles l'illustrent en tant que réponse possible, garantissent sa faisabilité et permettent l'évaluation progressive du projet, en lien avec le territoire concerné.

3.2- Analyse des projets étudiés

L'analyse a été menée autour de 2 grands temps dans le débat public :

- en amont du débat public :
 - à partir de la saisine de la CNDP et uniquement des décisions prises par la CNDP de mener un débat public (analyse des considérants des décisions de la CNDP sans disposer du dossier de saisine) ;
 - l'organisation choisie par la CPDP pour le déroulement du débat public ;
- pendant le débat :
 - l'intitulé du débat et les questions posées au public ;
 - le dossier du maître d'ouvrage et les réactions des participants autour de son contenu.

Les éléments présentés ci-après sont issus de la lecture croisée des 15 débats publics mentionnés au paragraphe 3.3 « les débats étudiés et les documents supports des analyses ». Il convient de rappeler que nous ne disposons sur les dossiers analysés ni de l'étude de contexte ni du dossier de saisine de la CNDP réalisés par les maîtres d'ouvrage. Le contenu du dossier du maître d'ouvrage est analysé en fonction de la perception que peut en avoir le public, telle qu'elle est retranscrite dans le bilan et le compte rendu du débat public.

3.2.1- Historique du projet, phases de concertation antérieures et contexte

3.2.1.a- Historique du projet et des concertations associées

La prise en compte des éléments sur l'historique et l'antériorité des concertations est très importante dans la préparation du débat et semble de fait essentielle pour permettre au public interrogé de comprendre l'intérêt de mener un débat public ou peut permettre au maître d'ouvrage de se préparer à la confrontation avec le territoire. L'historique objectif doit donc avoir une place importante dans le dossier du maître d'ouvrage pour donner au public les éléments nécessaires à la compréhension de l'avancement du projet et des décisions antérieures prises et donc accompagner la nature du questionnement associé au débat.

Les débats étudiés permettent de mettre en évidence deux grandes situations quant à l'historique du projet et des démarches de concertation associées :

- ou le projet est ancien et a un historique d'élaboration et de concertation à considérer et à partager avec le public pour notamment savoir de quelles hypothèses on part au début du débat ;
- ou c'est le territoire qui est expérimenté en matière de concertation et dans ce cas, il est fort probable que les acteurs locaux sont organisés pour participer au débat et faire entendre leur voix.

Projets anciens avec un historique d'élaboration et de concertation :

On peut illustrer ces propos à partir des débats étudiés. La majorité des projets ont un passé, qui les accompagnent et peuvent les alourdir d'un poids parfois difficile à maîtriser pour les maîtres d'ouvrage en concertation.

Dans certains cas, les projets ont déjà fait l'objet de plusieurs concertations, s'appuient sur des décisions parfois anciennes (DUP, décision ministérielle ou validation par le CIADT¹³), sont parfois même actés, ce qui peut provoquer l'incompréhension des acteurs locaux sur la nécessité ou l'intérêt de mener un débat.

Dans le cas du « *Contournement de Rouen* », le débat porte notamment sur un projet, déjà ancien et acquis depuis longtemps puisqu'il est inscrit tant dans les documents locaux (inscrit au SDAU de 1972, schéma directeur de 2001, SCOT¹⁴ de 2004, DVA¹⁵ de 1998, PDU¹⁶ de 2000) que dans les décisions nationales (schémas multimodaux de services collectifs de transport de 2002, CIADT 2003). Cet historique permet de mieux comprendre que l'opportunité du projet est rarement mise en cause pendant le débat. Toutefois, ce contexte a obligé le président de la CNDP, après la décision d'organiser un débat public mais avant la nomination d'un président de CPDP, à rencontrer les élus chargés de l'exécutif des grandes collectivités concernées et une large représentation des acteurs du débat à venir (conseillers généraux, maires, milieux économiques, associations d'usagers ou de défense de l'environnement) afin d'expliquer les choix, d'exposer ce que devait être soumis au débat public, ce que pouvait apporter le débat public et de les rassurer sur les délais.

Pour les débats sur les projets tels que *la RCEA*, *la RN 154* ou *la RN 126 (liaison Castres Toulouse)*, l'historique est également ponctué de décisions nationales parfois lointaines (1994 – 2003) sur la réalisation de ces infrastructures. C'est la remise en cause du mode de financement initial qui justifie pour l'essentiel l'organisation d'un débat public. Ce passé a des conséquences sur les débats, comme par exemple les reproches faits au maître d'ouvrage État de ne pas avoir su respecter les engagements pris à l'époque.

Projets inscrits dans un territoire expérimenté en matière de concertation :

C'est le cas par exemple sur l'estuaire de la Seine et les projets du Grand Port Maritime du Havre (GPMH). Le débat étudié sur le *prolongement du Grand Canal du Havre et l'extension de la zone industrialo-portuaire* est inscrit depuis 2006 dans la DTA¹⁷ de l'estuaire de la Seine et au contrat de projet État Région 2007-2013. Ce débat s'inscrit dans une liste déjà longue d'initiatives en matière de démocratie participative (débat public Port 2000 entre 1997 et 1998 ; concertation recommandée par la CNDP en 2008 pour l'approfondissement du chenal du port de Rouen ; recommandation de la CNDP de poursuivre la concertation engagée par le GPMH sur la liaison fluviale directe entre le port du Havre et le réseau fluvial français et européen ; débat public en 2007 sur le terminal méthanier d'Antifer).

Dans ces conditions, le débat public a lieu entre des acteurs installés dans une « confrontation » de longue date, caractérisant les relations locales. Le débat public a montré que le GPMH, acteur historiquement prédominant dans l'aménagement de ce territoire et dans l'économie, concentrait les critiques et des méfiances anciennes. Les différents acteurs territoriaux se connaissent parfaitement et se retrouvent régulièrement dans les instances de concertation et d'échanges (au titre de la gestion de la Réserve Naturelle, en particulier). Presque tous ont suivi les réunions de concertation organisées par le GPMH sur le projet en 2007 et 2008.

A l'issue du débat, le président de la CPDP a pu constater l'atténuation de la méfiance historique à l'égard du port et de ses pratiques grâce notamment à la mise en place d'une nouvelle gouvernance et au renforcement du dialogue avec l'équipe de direction.

L'exemple de la métropole toulousaine permet également d'illustrer le propos.

En effet, sur ce territoire, déjà marqué par des débats récents, qui ont connus une forte mobilisation et contestation, deux débats ont eu lieu entre 2007 et 2010 : le premier sur le *grand contournement autoroutier de Toulouse* et le second sur la *liaison autoroutière Castres-Toulouse*.

13 Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire

14 SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

15 DVA : Dossier de Voirie d'Agglomération

16 PDU : Plan de Déplacements Urbains

17 DTA : Directive Territoriale d'Aménagement

Lorsqu'elle prépare le débat sur le grand contournement de Toulouse, la CPDP découvre l'existence d'une concertation prévue sur la liaison autoroutière Castres-Toulouse. Elle demande au maître d'ouvrage de décaler cette concertation et elle prévoit des réunions spécifiques sur ce projet pendant le débat public sur le grand contournement de Toulouse, réunions à la suite desquelles l'État s'engage à saisir la CNDP sur le projet de liaison Castres-Toulouse. Ainsi lorsque la CNDP décide d'organiser un débat sur ce dernier projet, nombreux sont ceux qui pensent que « tout a déjà été dit » et que la question de l'opportunité du projet ne sera pas traitée. Par ailleurs, l'abandon du projet de grand contournement autoroutier de Toulouse constituait un élément nouveau de la concertation qui justifiait en outre l'organisation d'un débat public. Il est évident que dans ce contexte territorial, la préparation du débat sur la liaison autoroutière Castres-Toulouse à la fois par le maître d'ouvrage (en amont de la saisine de la CNDP) et par la CPDP lorsqu'elle est nommée, a dû mettre particulièrement l'accent sur l'historique du projet pour être le plus clair possible face au public, car cet historique pouvait peser réellement sur les débats notamment au travers des positions parfois déjà déterminées de certains acteurs.

3.2.1.b- Le contexte local

L'historique d'un projet ou d'un territoire en matière de concertation ainsi que le contexte dans lequel il évolue, doivent être identifiés par le maître d'ouvrage afin de mieux en tenir compte pour se préparer au débat public.

Les exemples ci dessous confirment donc tout l'intérêt et toute l'importance que revêt pour le maître d'ouvrage la réalisation d'une étude de contexte telle qu'elle est préconisée dans la fiche n°3 page 14 à 17 de l'ouvrage « *Concertation / Débat public - fiches méthodologiques* » (octobre 2004 / METATM).

Il ressort de l'analyse que le contexte politique national et local pouvait avoir une influence sur le débat tant dans son organisation (choix des dates de réunion) que dans son déroulement. Ce contexte peut avoir trait à la fois à des échéances électorales, à des événements nationaux majeurs, comme le Grenelle de l'Environnement en 2007 ou à un contexte local intercommunal particulier, autant d'éléments de contexte que le maître d'ouvrage a intérêt à appréhender avant la phase active du débat.

Les dates retenues pour les débats publics tiennent généralement compte du calendrier des élections locales ou nationales. Par exemple, pour le débat « prolongement du grand canal du Havre », le « souci » du président est que le débat se lance dès septembre 2009 pour « ne pas se télescoper avec la campagne électorale du printemps 2010 ». Il en est de même pour le débat sur la RN 154 qui se déroule dans la même période.

Cas particulier du débat VRAL

Bien qu'il ait lieu avant le Grenelle de l'Environnement, le débat public sur la politique des transports dans la Vallée du Rhône et l'Arc Languedocien sonne comme une répétition générale du Grenelle de l'Environnement, puisqu'il intègre les engagements internationaux, européens et nationaux en matière de développement durable (Stratégie nationale de Développement Durable de 2003 mise à jour en 2006 et en 2010) ; objectifs de réduction des émissions de GES - protocole de Kyoto; facteur 4 pour 2050, déjà intégré dans la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique du 13 juillet 2005, dite loi POPE). Ce débat permet d'appréhender la prise de conscience grandissante en France de l'importance de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui tient une place centrale dans le débat. On peut noter d'ailleurs que les conclusions du débat rassemblent quasiment tous les ingrédients d'une politique globale des transports qui s'approche de celle qui sera définie suite au Grenelle en 2007 et traduite dans les lois Grenelle 1 de 2009 et Grenelle 2 de 2010.

Dans le projet du contournement autoroutier de Toulouse, le débat a été préparé pendant les campagnes pour les élections présidentielles et législatives, et il a été conduit alors que les équipes candidates se préparaient aux scrutins municipaux et cantonaux du printemps 2008. Il a donc été fortement marqué par la préparation des Municipales et des Cantonales ; ainsi, à maintes reprises, les réunions publiques sont apparues un peu comme des « galops d'essai » de la future campagne locale. A la fin du débat (décembre), le projet de contournement figurait dans les déclarations des listes candidates à la Mairie de Toulouse. Jusqu'au 25 octobre, date de conclusion du Grenelle de l'environnement, les protagonistes les plus informés savaient que, dans les discussions préparatoires du Grenelle, les associations demandaient un « moratoire sur les autoroutes ».

La tenue du débat en même temps que le Grenelle de l'Environnement (groupes de travail de juillet à septembre, consultation publique en septembre, conclusions en octobre et lancement des comités opérationnels en décembre), a donc eu une incidence directe sur les argumentaires développés par les participants au débat et notamment les opposants (mode de transports routier désuet, importance de limiter les émissions de gaz à effet de serre, raréfaction annoncée des ressources pétrolières, ...).

De la même manière, dans le débat sur *la liaison autoroutière Castres-Toulouse*, le Grenelle de l'Environnement a donné de nouveaux arguments aux associations pour combattre le projet, le considérant en contradiction avec les orientations du Grenelle (grignotage des espaces agricoles et augmentation du transport individuel).

3.2.2- Analyse des besoins, opportunité, objectifs et enjeux

3.2.2.a- L'analyse des besoins

Un projet doit pouvoir s'inscrire dans un contexte territorial (enjeux et objectifs), il doit être conforme à des orientations politiques et stratégiques, il englobe aussi des réponses aux besoins du territoire et des populations.

Dans les dossiers que nous avons étudiés, l'expression des besoins par le maître d'ouvrage est apparue clairement présentée. Ils sont souvent le résultat des échanges préalables au débat public organisés par la CPDP.

Ces échanges ont le mérite de préciser les attentes de tous les acteurs socio-économiques du territoire et de conforter ou d'amender la définition initiale des besoins.

L'ensemble de ces éléments semble confirmer que le public s'inscrit dans une demande de partage du diagnostic initial qui structure l'analyse et de l'appréciation des besoins actuels identifiés ou futurs projetés avant d'envisager et de partager la ou les solutions à adopter pour les satisfaire. Il convient de répondre à cette attente dans les dossiers soumis au débat public comme cela a déjà été mis en évidence dans l'ouvrage *Concertation débat-public - Quelques leçons de l'expérience – MELT janvier 2002 – Chapitre « débattre du diagnostic avant de débattre des solutions »* (page 94).

Nous pourrions presque nous permettre le raccourci, « sans analyse du besoin précise, point de solution ou de projet viable et soutenable ». De fait, les notions de besoin, d'enjeu et d'objectif sont forcément très liées puisque découlant assez logiquement les uns des autres. Néanmoins, en fonction de la position dans la société civile, et notamment dans les différentes familles d'acteurs participant au débat public, la notion de besoin peut être différemment ressentie ou vécue.

La notion de « besoin » pour un citoyen est légitimement plus centrée sur l'individu, le quotidien, le court terme que sur le collectif et le long terme.

« L'intérêt général, qui exige le dépassement des intérêts particuliers, est d'abord, dans cette perspective, l'expression de la volonté générale, ce qui confère à l'État la mission de poursuivre des fins qui s'imposent à l'ensemble des individus, par delà leurs intérêts particuliers. » (Conseil d'État ¹⁸)

« L'enjeu est aujourd'hui de concevoir un nouveau cadre accepté de définition de l'intérêt général, (...), nouveau cadre permettant un exercice réel de la citoyenneté à tous les niveaux. Cette problématique pose d'abord la question de l'emboîtement des intérêts généraux d'échelles spatiales différentes. Comment trancher entre différents « intérêts collectifs » territoriaux (communaux, départementaux, régionaux), l'intérêt général national, et l'intérêt général européen, étant entendu que toutes ces échelles disposent d'institutions ayant une légitimité propre ? » (Pierre Bauby - « Europe : une nouvelle chance pour le service public ! » - 2010)).

Ces illustrations soulignent, s'il en est, la relative ambiguïté entre le (ou les) besoin(s) auxquels le projet tente de répondre et les besoins exprimés, ressentis voire acceptables par les citoyens.

18 « Réflexions sur l'intérêt général » – rapport public 1999 – Conseil d'État : <http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/linteret-general-une-notion-centrale-de-la.html>

La quasi-totalité des projets étudiés soulignait ce constat. « ...l'importance de la préparation du débat public en amont : c'est là que se construit, en large partie la confiance... » Yves Mansillon, (bilan de la CNDP projet de contournement de Bordeaux)

Les besoins peuvent être contestés soit par principe ou mauvaise foi, soit parce que ces besoins et leur évolution dans le temps ne sont pas compris.

L'analyse des dossiers permet d'identifier les besoins tels qu'ils sont présentés par les maîtres d'ouvrage :

- répondre aux problèmes de sécurité routière : tous les projets d'aménagement routiers tentent de répondre à ce besoin. Dans certains cas ce besoin est identifié comme un enjeu (RN 154, liaison autoroutière Castres Toulouse) ;
- améliorer l'accessibilité des territoires, faciliter les déplacements, rapprocher les agglomérations (LGV PACA, Roissy Picardie, Poitiers Limoges) ;
- assurer la complémentarité des modes et diversifier l'offre de service de transports dans l'espace régional (Poitiers Limoges, Roissy-Picardie) ;
- améliorer la capacité de transports (GPSO, canal du havre, Contournement de Bordeaux, Nice, Toulouse, Rouen) ;
- favoriser le développement des déplacements ferroviaires régionaux : (Poitiers Limoges, Roissy-Picardie, LGV PACA, GPSO).

3.2.2.b- L'opportunité du projet au regard des besoins et des enjeux et de ses effets

Le dossier soumis au débat doit donner des éléments d'appréciation de l'opportunité du projet. Le projet doit donc être positionné dans un programme d'aménagement où l'on identifie clairement les enjeux ainsi que les besoins actuels et prévisibles auxquels le projet envisage d'apporter une (ou des) réponse(s) (territoriaux et/ou fonctionnels).

Ce volet doit accompagner les éléments qui présentent le processus de décision (historique), ses diverses procédures et ses articulations avec la démarche de concertation (chronologie des étapes des communications). Ces éléments structurent la présentation de l'option de référence, des options de projet et leur comparaison via leur évaluation.

C'est pourquoi cette expression des besoins du territoire doit être accompagnée d'une exploration des effets possibles sur le développement et l'aménagement du territoire local et régional ainsi que sur l'environnement. (cf. *Concertation / Débat public -fiches méthodologiques – octobre 2004 / METATTM*)

Comme le montre l'extrait ci-dessous de l'article 6 de la charte de la concertation du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (5 juillet 1996), les questions de l'opportunité du projet sont au cœur du débat avec les citoyens.

« 1ère phase : examen de l'opportunité du projet

- étude de contexte global, enjeux socio-économiques ;
- options envisagées, choix technologiques, techniques, économiques ;
- conséquences prévisibles de l'opération sur l'environnement, sur l'économie et sur le mode de vie ;
- bilan coût-avantage. »

C'est donc réellement **la question de l'opportunité du projet comme réponse à un besoin du territoire qui correspond à des enjeux structurants et à une stratégie de développement qui est notre sujet.**

Le projet est-il opportun et cohérent avec les besoins affichés ou exprimés sur le territoire de référence ? Autrement dit : Faut-il créer une ligne ferroviaire nouvelle ou optimiser l'exploitation de la ligne existante ? Faut-il créer une infrastructure routière nouvelle ou promouvoir une politique des déplacements et de la mobilité plus raisonnée ? Faut-il construire un contournement autoroutier d'une grande ville ou favoriser des comportements de mobilité plus durables ? Le projet est-il conforme à une stratégie de développement globale, régionale et locale ?

Si le projet présenté en débat public n'est pas clairement inscrit dans cette logique de réponse à un (ou des) besoin(s) et à l'évaluation de ses effets, son niveau d'acceptabilité par le public en sera d'autant plus faible ou fragilisé.

Par ailleurs, on ne doit pas donner l'impression que le projet est déjà « ficelé » et que la décision est déjà prise en amont, ou en parallèle à la concertation ou du débat public. (cf : *décision du CIADT du 18 décembre 2003 sur le projet de « grand contournement autoroutier de Bordeaux » en plein déroulé des réunions du débat public*).

Globalement dans les dossiers étudiés l'opportunité des projet est peu remise en cause, même si les besoins présentés par le maître d'ouvrage et ceux exprimés par le public sont parfois en décalage spatio-temporel ; les uns tentant de répondre à un projet stratégique de développement socio-économique et territorial, les autres soulignant la nécessité de l'infrastructure comme réponse à des soucis de déplacements au quotidien : résorption de la congestion, amélioration des dessertes locales, meilleure accessibilité aux aménités.

Sur le fond et sur la réponse à l'opportunité du projet, quelques exemples ont été significatifs de la manière dont elle était présentée par le maître d'ouvrage.

Dans le cas du *projet de contournement autoroutier de Toulouse*, la question de l'opportunité est au cœur du débat, notamment parce que l'analyse des besoins tels qu'ils sont présentés par le maître d'ouvrage n'est non seulement pas partagée mais clairement remise en cause. Le projet présenté par le maître d'ouvrage répondait à un besoin de dévier la circulation de transit alors que les problématiques de congestion de l'agglomération étaient principalement liées aux trafics quotidiens d'échange et local. C'est un cas particulier, qui peut illustrer la nécessité de l'opportunité, dans la mesure où le maître d'ouvrage conclut à l'issue du débat public à l'inopportunité du projet et décide de l'abandonner.

Dans l'exemple du projet de *Grand contournement autoroutier de Bordeaux*, l'une des questions présentées au débat «*Quel contournement autoroutier pour Bordeaux ?*» confirmait que le dossier du maître d'ouvrage était basé sur un a priori autoroutier. Le projet s'inscrivait dans une logique avantageuse pour le transport routier ; le scénario présenté était jugé peu crédible en proposant une pré-solution autoroutière : les solutions alternatives ont été jugées comme *a priori* pas suffisamment explorées. L'opportunité réelle du projet, au sens de réponse à un besoin, était déformée par l'orientation, a priori, vers une solution autoroutière.

Autre exemple, le *projet de ligne à grande vitesse en PACA* ou celui de la *ligne à grande vitesse entre Poitiers et Limoges* ont été remis en cause par le public sur leur opportunité en terme de réponse adaptée aux besoins réels du territoire.

Pour la LGV PACA, scepticisme du public-citoyen vis à vis du projet : la problématique des déplacements locaux prime et le projet LGV apporte une réponse partielle, vague ou ressentie comme non crédible ; la perception était qu'il y a un décalage avec les problématiques de déplacements quotidiens dans cette zone très dense et les réponses apportées par la grande vitesse.

Pour la LGV Poitiers-Limoges, l'atteinte des objectifs de la LGV confortant l'opportunité est conditionnée à l'organisation en même temps des correspondances avec le réseau TER et l'intermodalité. Cette condition n'est-elle pas trop exigeante pour un tel projet et est-elle réaliste ? La solution grande vitesse est-elle la meilleure réponse aux besoins de ce territoire excentré des axes de transit ? Ce choix de la grande vitesse a été souvent considéré pendant le débat comme inopportun face aux besoins exprimés par le territoire (facilitation des déplacements au quotidien entre les villes du Limousin et du Poitou Charentes : la solution grande vitesse apparaissait également disproportionnée.

Un autre exemple est fourni par le *projet Roissy-Picardie*. Le projet est considéré comme une opportunité pour les uns et très controversé pour les autres notamment parce qu'il manque de complémentarité avec les autres projets régionaux (barreau de Gonesse notamment) , qu'il n'apporterait pas d'amélioration du réseau existant (RER B notamment) pour les trajets domicile-travail, le tout allié au sentiment que ce micro-territoire est déjà très largement équipé en infrastructures de transport.

Pour le projet « *Prolongement du Grand canal du Havre et extension de la zone industrialo-portuaire* » l'opportunité a été remise en cause *a priori* essentiellement par les milieux associatifs « environnement » : « *il est hors de question de détruire une zone humide biologiquement riche et en particulier « la mare plate » (zone humide au sein de la plaine alluviale) pour faire passer un canal dont l'utilité réelle est contestée et pour implanter des surfaces de zones industrielles dont le port pourrait se passer en gérant mieux les surfaces dont il dispose déjà* ». Ils remettent également en cause la pertinence, le choix et la priorité de ce projet par rapport aux autres projets initiés sur la circonscription portuaire.

Cette remise en cause d'une certaine opportunité apparaît plus comme un argument d'opposition même si elle peut être considérée comme l'expression d'une forme d'inadéquation de la réponse fournie par le projet aux besoins locaux ou du territoire sous la dimension « enjeux et impacts environnementaux ». Elle pose également de façon indirecte la question du partage du diagnostic et de l'appréciation des besoins actuels identifiés ou futurs projetés avec le public avant de partager la ou les solutions à adopter pour les satisfaire. (cf. *Concertation débat-public - Quelques leçons de l'expérience – MELT janvier 2002 – page 94 « débattre du diagnostic avant de débattre des solutions »*).

3.2.2.c- L'insertion du projet dans les réseaux de transport et dans les politiques locales d'aménagement

A la lumière des différents exemples ci-dessous, il apparaît nécessaire de repositionner le projet (ou la politique) de déplacements au sein du territoire dans lequel il (ou elle) s'inscrit et de ses documents de planification, d'aborder ces sujets à plusieurs échelles (de l'échelle européenne à l'échelle locale), de questionner sa contribution aux autres politiques publiques nationales et locales, notamment celles de déplacements et d'aménagement, et d'inscrire clairement le projet dans l'interaction et/ou la complémentarité avec ceux des autres maîtres d'ouvrage œuvrant sur le territoire. Ces éléments font partie intégrantes de l'analyse des besoins.

Élargir la réflexion et son échelle d'appréhension en matière de transports est une demande récurrente du public dans les débats. Dans les dossiers étudiés, le projet est rarement présenté d'emblée comme un maillon d'un réseau de transports et de déplacements globaux, et encore moins comme concourant à la mise en œuvre d'un programme plus vaste d'aménagement ou de développement durable d'un territoire.

Si les dossiers étudiés font référence à des schémas de planification nationaux, c'est souvent parce qu'ils disposent d'un historique assez long (cf. paragraphe 5.2.1) et la démarche de planification nationale, traduite dans les contrats de plan État Région puis dans pour la dernière génération d'entre eux en contrats de projet État Région, n'y est pas étrangère.

Pour autant, citer ces références ne suffit plus au maître d'ouvrage pour expliquer en quoi le projet contribue à un réseau de transports plus vaste ou s'inscrit dans une réelle complémentarité avec l'offre existante ou à renforcer sur le territoire, notamment en matière d'intermodalité.

Tout d'abord, la problématique des déplacements fait souvent l'objet de réunions thématiques dédiées. C'est le cas notamment dès lors que des réunions thématiques sont organisées dans le déroulement du débat public (*GPSO, Projet de LGV Poitiers-Limoges, LGV PACA, RN 154, Contournement Est de Rouen, Contournement de Nice, RCEA, grand contournement de l'agglomération de Toulouse, Contournement de Bordeaux, Charles de Gaulle Express, Castres-Toulouse* dans le cadre de la table ronde thématique).

Ensuite, c'est de la capacité d'un projet, comme réponse à l'analyse globale des besoins du territoire en terme de déplacements, qui apparaît comme question à traiter par le débat, et ce à plusieurs échelles nationale, inter-régionale ou locale :

- au plan européen et national, le projet s'inscrit dans les objectifs nationaux de la politique des déplacements et des transports définis par la loi dite Grenelle 1¹⁹ ;
- au plan inter-régional et régional, dans le schéma d'aménagement et de développement durable des territoires régionaux, dans le schéma régional du climat de l'air et de l'énergie (volet déplacement), etc.

19 Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement et notamment l'article 10 qui définit les grandes orientations de la politique nationale des transports.

- au plan plus local, dans les schémas de cohérence territoriale, les plans climat énergie territoriaux, les documents d'urbanisme locaux.

Il sert ainsi une politique des transports à la fois nationale (trafic de transit) et plus locale (trafic d'échanges et local) c'est à dire plusieurs maillons dans une politique globale de transports et d'aménagement.

Lorsque les projets sont clairement inscrits dans les documents d'urbanisme, ils semblent mieux acceptés ou apparaissent aux yeux du public comme plus cohérents avec une politique d'ensemble des déplacements (*Castres-Toulouse*).

Dans le cas du *contournement de Rouen*, le dossier du maître d'ouvrage a été préparé, à la demande de la CNDP, en concertation avec le syndicat mixte pour le SCOT et la communauté d'agglomération de Rouen. Le projet soumis au débat a fait l'objet d'un arrêté préfectoral définissant le périmètre d'étude (bande de 300 m) et prescrivant la mise en conformité des POS. Pour l'ensemble des acteurs politiques, ce dossier est quasiment bouclé (donc son opportunité n'est plus à débattre). C'est pourquoi ce projet n'est pas présenté comme un projet routier individualisable mais comme un projet d'agglomération. Le débat public a d'ailleurs mis en évidence la contestation de certains acteurs relative aux procédures de concertation ayant précédé l'inscription du projet au SCOT et au PDU et donc portant sur le projet d'urbanisme et d'aménagement.

Dans d'autres cas, comme le *contournement de Nice* ou le *prolongement du grand Canal du Havre*, le projet soumis au débat est inscrit dans une directive territoriale d'aménagement (des Alpes Maritimes pour le premier et de l'Estuaire de la Seine pour le second), cela n'a pas interdit le public de poser la question de l'opportunité du projet tel qu'il est présenté.

Toutefois, ces cadres préexistants d'aménagement du territoire semblent faciliter les discussions entre les acteurs, sur la base de documents déjà concertés. Dans l'exemple du *prolongement du grand canal du Havre*, le Directeur Général du GPMH, dans sa synthèse clôturant le débat, a même déclaré avoir entendu cet encouragement à aller plus loin dans la prise en compte plus globalisante des diverses problématiques en présence, avec la nécessité d'élaborer « un véritable parti d'aménagement de cette zone de la plaine alluviale et qu'il va falloir collectivement [...] définir ». Toutefois, le débat est aussi l'occasion pour certains de s'interroger sur l'adaptation éventuelle de la DTA : correspond-elle encore aux besoins du territoire ?

Par ailleurs, plusieurs débats étudiés mettent en évidence une demande récurrente du public de définir une politique plus globale en matière de déplacements et de mobilité (*LGV PACA, Contournement de Bordeaux, contournement de Nice*).

C'est le cas par exemple sur le territoire aquitain des projets autour de Bordeaux. Dans le cas du *contournement de Bordeaux*, les échanges riches font émerger une 4^{ème} question au débat : quelle politique tout à la fois multimodale et pluriannuelle concertée et évolutive, prenant en compte les impacts écologiques et sociologiques des projets faut-il bâtir et réaliser en Aquitaine et en Gironde entre maintenant et 2020 ?

Sur le même territoire, le débat public sur le *projet GPSO* en 2006 se déroule après deux débats successifs. Le débat public sur le *projet Bordeaux-Toulouse* avait fait apparaître 1 an plus tôt dans le sud girondin de vives oppositions à un tracé qui aurait été commun avec le *projet Bordeaux-Espagne* et que l'on retrouvait comme une des trois options présentées ; enfin depuis le printemps 2006 se déroulait dans des conditions difficiles une concertation sur le *contournement autoroutier de Bordeaux* qui rappelait le débat public sur le même projet (en 2003-2004). Dans ce contexte, le débat public sur *GPSO* fait apparaître une demande forte de voir traiter plus largement la question des transports en Aquitaine pour assurer notamment la cohérence d'ensemble entre plusieurs projets sur ce territoire (A63, A65, contournement de Bordeaux, traversée centrale des Pyrénées notamment).

Le même type de demande émerge également en région PACA, liée aux débats publics sur la *LGV PACA* en 2005, sur le *contournement routier de Nice* en 2005-2006 et à la certaine frustration ressentie pendant le débat *VRAL* en 2006 qui n'intègre pas l'arc méditerranéen.

Dans le *projet du contournement de Toulouse*, le même type de questionnement se fait entendre : pourquoi continuer à investir sur les routes ? Recherche de complémentarité des modes ou multi-modalité pour justifier de la poursuite des investissements routiers ?

Plusieurs projets de LGV (*PACA, Poitiers-Limoges, GPSO*) sont présentés comme des alternatives à la route, soit pour le transport de voyageurs, soit pour le transport de marchandises.

Dans le cas du *projet Roissy-Picardie*, le public comprend difficilement que le débat ne porte que sur la liaison ferroviaire Roissy-Picardie et non également sur d'autres projets connexes de transports et de déplacements au sein du périmètre du débat, au motif que ces projets sont pilotés par des maîtres d'ouvrage distincts (*métro automatique du Grand Paris, projet Arc Express de la région Ile de France, TGV Normand Le Havre-Rouen-Mantes-Archères/Cergy-La Défense, Tangentielles Nord, Sud et Ouest, EOLE, Interconnexion des réseaux TGV au Sud de l'Ile de France, programmes d'investissement pour l'amélioration des RER B et D*). Cette préoccupation est ainsi reprise dans le bilan du débat public et semble manifestement comprise par le maître d'ouvrage : « *Même si le maître d'ouvrage assure que l'ensemble des acteurs du transport veille à la cohérence et à la complémentarité de ces projets, ce foisonnement semble difficilement compréhensible pour les Franciliens et ouvre la voie à d'éventuelles oppositions de nature politique. A constater lors du débat la mobilisation par RFF de nombreux chefs de projets responsables de programmes autres que celui de Roissy-Picardie, nul doute que le maître d'ouvrage ressent la nécessité d'une présentation globale du système de transport ferroviaire autour de la capitale* ».

Par ailleurs, les récents projets d'infrastructures font référence à leur inscription dans le projet de SNIT qui, depuis la loi Grenelle 1, est la référence en matière d'inscription dans la politique nationale de transports et de déplacements.

Pour finir, dans le cas du *débat public VRAL*, alors même qu'il s'agit d'un débat sur la politique de déplacements au sein d'un territoire certes vaste, les prévisions de trafic sur lesquelles s'appuie l'État, n'intègrent pas les déplacements quotidiens des usagers mais se basent uniquement sur les déplacements inter-urbains. Or les discussions ont fait ressortir l'importance des déplacements périurbains et urbains contribuant à la congestion autour des agglomérations (du fait de l'extension des zones urbanisées, de la différenciation zones d'habitat – zones d'activité, de l'allongement des trajets domicile-travail, les usagers locaux utilisent non seulement la voirie locale mais les grands axes routiers et autoroutiers). La réponse organisationnelle apportée par la CPDP avec l'État (approfondissement de ces questions à l'occasion de réunions de proximité avec intervention des services déconcentrés – DDE et DRE – disposant des données de trafic correspondantes) a permis la prise de conscience de l'importance de ces trafics locaux dans la congestion globale et a mis en évidence la nécessité de leur prise en compte pour une compréhension globale des phénomènes de congestion dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien.

3.2.2.d- Les objectifs et les enjeux

L'analyse des besoins, la définition des objectifs du projet comme la définition des enjeux du territoire et ceux liés au projet sont les éléments essentiels qui composent le programme et nourrissent l'analyse stratégique à mettre en œuvre par le maître d'ouvrage tout au long de sa démarche d'évaluation du projet.

Le constat ci-après montre la nécessité, pour le maître d'ouvrage, de bien définir les enjeux et les objectifs et de créer un espace d'échange autour de ces préalables en lien avec l'analyse stratégique. Le cadre du débat est très amont et doit être impérativement associé à la notion de fonctionnalités, des objectifs et des enjeux, même si, dans l'esprit des participants, ce sont les fonctionnalités de l'infrastructure qui ont un sens concret et que souvent, c'est ce sens concret qui donne de la légitimité à l'expression du public non expert.

Dans les dossiers étudiés, il ressort que certains termes sont parfois confondus, ce qui conduit à revenir aux définitions.

Un enjeu peut être défini comme un intérêt, une nécessité à agir pour réduire un problème existant sur le territoire ou encore comme des éléments du territoire susceptibles d'être affectés par les effets du projet. Il s'agit donc de se demander ce qui est « en jeu » pour atteindre un but, pour résoudre un problème, pour répondre à un besoin ou à la nécessité de préserver une situation sensible (d'un point de vue environnemental, social, ...). Les enjeux apparaissent au croisement entre l'analyse territoriale (qui découle du diagnostic) et les effets potentiels du projet sur ce territoire. Si cet objet « en jeu » n'est pas traité, il y aura aggravation du problème, risque de dégradation d'un service ou dégradation d'une situation. Un enjeu se formule au croisement de plusieurs éléments.

Par exemple, l'enjeu de la population vieillissante est le bénéfice de services de proximité pour répondre à ses besoins mais pas le développement économique global. Il faut repérer ce qui est commun. Il faut tout aussi remonter au niveau des préoccupations générales, dominantes de chacun. Enfin, l'enjeu se vérifie : s'il n'est pas pris en considération, la situation s'aggrave, des problèmes nouveaux peuvent surgir.

L'enjeu n'est pas l'objectif, ni l'action. Il est plutôt associé au constat.

Un objectif est un but à atteindre, une cible que l'on doit atteindre collectivement sur un territoire pour répondre à un enjeu ou à une somme d'enjeux particuliers. Ce sont ces objectifs qui constituent le programme de l'opération en terme de fonctionnalités.

Une action c'est une réponse à un objectif ; elle doit donner à voir, permettre de diminuer ou de résoudre concrètement une partie d'un problème. Il faut souvent plusieurs actions pour réaliser un objectif.

Les enjeux :

Dans les projets que nous avons étudiés, l'identification des enjeux dans chacun des dossiers d'information du maître d'ouvrage ou de la CPDP a été assez aisée, même si dans la formulation la distinction entre enjeu et objectif n'est pas toujours très précise et que la prise en compte d'un enjeu devient souvent un objectif.

L'analyse des dossiers a permis d'identifier les enjeux tels que les maîtres d'ouvrage les définissent dans leur dossier :

- Enjeu d'aménagement et de développement territorial (*projet RCEA, Roissy Picardie*).
- Enjeu de désenclavement économique et territorial (*Castres-Toulouse, Poitiers-Limoges*).
- Enjeu d'amélioration de la compétitivité économique des territoires (*Prolongement du Canal du Havre, RN 154*).
- Enjeu d'amélioration de l'offre de transports (*RN154, contournement de Nice, LGV PACA*).
- Enjeu de réduction de l'impact environnemental des transports (*projets ferroviaires*).
- Faire face à la croissance des trafics et à la mobilité des personnes ou des marchandises (*projets ferroviaires, projets de contournement...*).
- Prioriser le chemin de fer pour résoudre les problèmes de transports (*projets ferroviaires*).
- Articuler le projet d'infrastructure avec une politique des transports cohérente tout en favorisant le développement économique du territoire (*tous projets*).
- Enjeux environnementaux (*tous projets*).
- Enjeu d'ouverture de la région vers le Nord et les autres régions françaises.
- Enjeu de rapprochement des agglomérations de la région PACA de Barcelone et Gênes, en réalisant un chaînon essentiel l'Arc méditerranéen ferroviaire (*projet LGV PACA*).
- Enjeu central pour le *débat public sur la politique de transports* : La Vallée du Rhône et l'Arc Languedocien constituent un des axes majeurs du transport routier, ferroviaire et fluvial dans notre pays ; son bon fonctionnement est une condition nécessaire à notre économie (CIADT du 18 décembre 2003).

L'exemple du débat public sur le *projet de contournement autoroutier de Bordeaux*, l'information relative aux enjeux et aux objectifs apparaît comme clairement et distinctement présentée. Des enjeux environnementaux (préservation des espaces humides et estuariens, prise en compte des terroirs viticole et sylvicoles..) couplés à des enjeux de développement socio-économique des territoires aquitains (le développement des différents ensembles économiques, de nouveaux atouts pour le développement du tourisme, la stimulation des échanges nord-sud...) ont encadré la définition d'objectifs stratégiques et opérationnels pour le projet. Chacun est défini à son niveau dans le dossier du débat et l'accent est porté sur des éléments concrets pour favoriser le partage et l'acceptation par le public.

Pour le *projet du Havre*, le dossier du maître d'ouvrage présente 4 enjeux pour le projet soumis au débat (tels qu'ils sont présentés par la CPDP dans le journal n°1 du débat public) :

- « le premier enjeu est la désaturation des circulations (routières, fluviales et ferrées) à l'intérieur du port ;
- le deuxième enjeu concerne le développement du port, son rayonnement sur son hinterland et son rôle dans l'aménagement du territoire de la région ;

- le troisième enjeu est lié à la possibilité de réaffecter 160 à 580 hectares de foncier pour permettre l'extension de la zone industrialo-portuaire et l'accueil d'entreprises ;
- le quatrième enjeu, et non le moindre, vise au respect du milieu naturel existant, de la faune et de la flore (liée notamment à l'Estuaire de la Seine et sa réserve naturelle). »

La réponse à ces enjeux est au cœur du débat public. Toutefois, la concomitance de plusieurs natures d'enjeux à des niveaux différents et sans hiérarchisation peut être un frein à l'acceptabilité sociale du projet et à son inscription future dans le territoire.

Les objectifs du projet :

Comme évoqué ci-dessus, un objectif est un but à atteindre, une cible que l'on doit atteindre collectivement sur un territoire pour répondre à un enjeu ou à une somme d'enjeux particuliers.

Les objectifs retenus pour les dossiers étudiés sont globalement cohérents avec les enjeux et les choix stratégiques pour le territoire. L'analyse des dossiers permet d'identifier les objectifs poursuivis par le projet et mis en avant par les maîtres d'ouvrage dans le dossier du débat :

- sécurité routière et réduction de l'accidentologie sur l'axe considéré (*projet RCEA, Castres-Toulouse, RN 154...*) - la quasi totalité des projets routiers présente un objectif de sécurité routière par l'amélioration des conditions de circulation et de confort sur la nouvelle infrastructure ;
- décongestionnement routier – amélioration des conditions de circulation : cet objectif est récurrent sur les projets de contournement urbain (*projet de contournement de Rouen, de Nice, de Toulouse ou de Bordeaux*) ;
- décongestion (augmentation de la capacité) : c'est un des objectifs prioritaires du *projet Grand canal Le Havre* pour souligner la volonté de consolidation et d'amélioration des capacités de flux sur la Seine ;
- aménagement territorial et métropolitain (structuration des bassins de vie, maintien de la synergie à l'échelon régional, désenclavement économique) ; cet objectif est présent pour tous les projets dont l'empreinte territoriale est large, dépassant le cadre local ou régional pour toucher à l'espace national voire européen. C'est le cas de tous les projets ferroviaires (*lignes à grande vitesse PACA, Poitiers Limoges, GPSO*) dont l'une des finalités est de favoriser le développement social et économique autour de l'axe et notamment à proximité des emprises des nouvelles gares (hypothèse soumise à controverse) ;
- la notion de désenclavement est également présente dans les projets touchant un territoire extérieur aux métropoles de premier niveau ; c'est le cas pour le *projet Castres-Toulouse* dont la finalité première est de permettre le désenclavement du bassin d'emploi de Castres Mazamet ;
- inscription dans le réseau national et européen des transports (RTET) : cet objectif est spécifique des projets ferroviaires à caractère international (*GPSO, LGV PACA...*). Il tend à souligner l'affirmation du projet dans un contexte territorial large en tenant compte de toutes les problématiques du transport ferroviaire (de voyageur, de fret...) ;
- pérenniser l'accessibilité aux aménités urbaines (grands équipements, services, administrations, maisons médicales, ...) ; cette finalité est recherchée dans les projets périurbains ou régionaux (*Castres-Toulouse*) ;
- réduire l'impact environnemental des Transports : c'est un objectif très largement repris depuis le Grenelle de l'environnement pour la quasi totalité des projets d'infrastructures présentés en débat public. L'objectif « facteur 4 » en est la cible, pour les transports de personnes ou de marchandises ; la multi modalité et l'intermodalité sont recherchés au travers de cet objectif ;
- faire face à la croissance des trafics et à la mobilité des personnes est un objectif retrouvé dans les projets de contournement urbain (*Bordeaux, Nice, Rouen, Toulouse...*) ainsi que dans les projets d'infrastructure ferroviaire (*LGV PACA, GPSO...*).

Toutefois, nous avons pu constater que certains projets avaient pu être sujet à controverse lorsque la préservation de l'environnement était citée comme un des objectifs du projet (plutôt que comme enjeu). Cette thématique n'obtient plus facilement de façon systématique toutes les approbations nécessaires sur tous les projets par le public.

Dans le cas du prolongement du grand canal du Havre, le public réagit aux objectifs formulés par le maître d'ouvrage. La préservation de l'environnement devrait être identifiée comme un enjeu des projets d'infrastructures et non comme un objectif du projet, ce type d'objectif pour une infrastructure ne semblant pas acceptable en tant que tel par le public. Le maître d'ouvrage formule trois objectifs visés par le projet dont les deux suivants : en matière économique, augmenter la capacité d'accueil pour les activités industrialo-portuaires et en matière d'environnement, du fait de sa localisation, participer à la gestion et au bon fonctionnement environnemental des milieux naturels, aux premiers rangs desquels la Réserve naturelle de l'Estuaire de la Seine. ». Les deuxième et troisième objectifs ont été estimés contradictoires et peu crédibles par les associations, le principe d'un projet d'infrastructure étant une solution, pour elles, « dépassée » ou pas un moyen de préserver l'environnement.

Dans certains cas de figure, le débat engagé avec le public n'a pas porté pas sur les objectifs affichés. Il a plutôt été orienté par les questions du public vers les notions de fonctionnalités de l'infrastructure (*projet de contournement de Nice*).

3.2.2.e- Le périmètre d'étude du projet à distinguer du périmètre territoriale du débat

Le périmètre de l'étude doit s'inscrire dans un contexte géographique plus large que celui du projet et ce afin de tenter de toucher tous les bénéficiaires. Le périmètre choisi doit permettre de repositionner les enjeux et objectifs du projet soumis au débat dans un territoire plus global afin d'appréhender la question de la contribution du projet à un réseau de transport plus vaste.

Le périmètre territorial du débat est variable en fonction de la dimension et l'étendue du projet ou du programme soumis à la concertation : dimension régionale, dimension nationale ou dimension européenne voire internationale.

Il ne peut y avoir systématiquement de concomitance entre le périmètre d'étude du projet et le périmètre territorial du débat public.

Globalement il existe un décalage du point de vue de l'espace, du point de vue temporel et vis à vis de la société. L'espace du projet ne doit pas être restreint au périmètre à proximité directe (on parle souvent du fuseau retenu pour l'infrastructure, même si cette précision n'a pas à être aussi finement apportée lors de l'étape du débat public). Le projet a ou aura certes, un impact direct sur les riverains, mais d'autres populations, d'autres territoires peuvent être concernés au-delà de ce premier cercle.

L'objectif est de pouvoir intégrer une notion de territoire la plus large possible dépassant le cadre des partisans du NIMBY (Not In My Back Yard : pas dans mon jardin) et de mesurer objectivement toutes les incidences potentielles en matière d'aménagement du territoire de chacun des projets. C'est adapter et situer (ou repositionner) les objectifs et les enjeux d'un projet au contexte de programme plus global incluant d'autres projets ou thématiques en les reliant entre eux.

Ce sont souvent les questions relatives aux enjeux d'aménagement du territoire et de bassin de vie qui devraient guider la définition du périmètre et pas seulement le périmètre classique de quelques kilomètres autour de l'axe qui constituent souvent une vision restrictive du périmètre pertinent.

A partir des débats étudiés, on constate que le périmètre territorial du débat est variable en fonction de la dimension et l'étendue du projet ou du programme soumis à la concertation : dimension régionale (*Contournement de Rouen, liaison autoroutière Castres-Toulouse, ligne grande vitesse Poitiers Limoges, contournement de Bordeaux, de Nice ou de Toulouse, RN 154*), dimension nationale (*VRAL, LGV PACA*) ou dimension européenne voire internationale (*GPSO, prolongement du grand canal du Havre, projet Roissy-Picardie*).

Dans certains cas de figure, le périmètre de l'étude semble restreint alors que le public demandait une association plus large des territoires : la CPDP a alors élargi le périmètre du débat pour tenir compte des demandes des territoires (*Castres-Toulouse, LGV PACA, contournement autoroutier de Nice, VRAL*).

De fait, il ne peut y avoir confusion entre le périmètre d'étude du projet et le périmètre territorial du débat public.

Le premier **concerne l'ensemble du territoire impacté par le projet** alors que le **second définit le périmètre géographique où sont organisées les réunions publiques** lors de la période du débat.

L'expérience des débats analysés montre que le périmètre territorial du débat est défini par la CPDP et son président, suite aux entretiens préalables qu'il a pu mener avec les acteurs socio-économiques et institutionnels ou par l'exploitation de l'étude de contexte.

Ces entretiens préalables permettent de mieux définir les attentes des participants potentiels aux réunions publiques, de clarifier les réels enjeux de proximité et de mieux définir les lieux pour la construction des échanges lors des réunions publiques.

Le périmètre du débat est alors déterminé pour intégrer les particularités du territoire et assurer quand nécessaire un juste équilibre entre territoire urbain ou périurbain et territoire excentré ou rural.

L'expression du public doit pouvoir être la plus exhaustive possible et inclure des positions d'acteurs différents sur l'aire d'étude associée aux zones de passage du projet.

L'analyse des dossiers a montré que le panachage entre ville et village est privilégié dans l'organisation des réunions ; globalement les réunions sur des thématiques transversales (« enjeux économiques du projet », « impacts environnementaux et socio-économiques du projet »..) sont souvent organisées dans une ville préfecture ou-sous préfecture, alors que les réunions de proximité, sans réelle thématique particulière dans l'ordre du jour, sont plutôt localisés dans des villes de deuxième niveau voire des villages pouvant être géographiquement localisés à proximité de l'axe pressenti. Cette règle n'est pas systématique mais c'est une pratique qui tend à se généraliser depuis 4 ou 5 ans dans l'exercice de préparation des débats.

De même, en fonction de la nature du projet et de ses impacts sur le territoire, l'organisation du débat public sera plus ou moins diversifiée. Pour les 15 débats analysés, nous avons constaté qu'en fonction de son périmètre d'étude, le nombre de réunions pouvait être variable : de 12 à 34.

Sur une durée « réglementaire » de 4 mois pour un débat public, nous avons pu constater cette variété : 11 réunions (pour le « projet de contournement de Rouen »), 25 réunions (pour le « projet liaison grande vitesse GPSO ») et à l'extrême 34 réunions publiques (pour le débat public VRAL de définition d'une politique de transport de la Vallée du Rhône et l'Arc Languedocien).

Quelques illustrations issues des dossiers étudiés :

Les projets dont le périmètre d'étude semble restreint au territoire proche de l'axe de l'infrastructure (incidence régionale limitée à l'infrastructure) :

- Le projet LGV Poitiers Limoges : l'aire impactée est le triangle Poitiers-Limoges-Angoulême ; un élargissement aux autres régions voire aux autres métropoles (Nantes, Bordeaux, Paris) aurait peut-être permis d'inscrire le projet dans une logique de politique de transport plus large et recherchant une plus grande cohérence.
- Le projet de contournement de Nice : la notion d'aire d'étude n'apparaît pas clairement. L'échelle départementale est choisie pour la présentation des problématiques de transport, de congestion et d'accessibilité. L'inscription de ce projet dans un programme plus global de gestion des problématiques de déplacements en région PACA aurait pu être recherché en sollicitant les complémentarités avec les autres projets d'infrastructures de transports (projet LGV PACA notamment).
- Le projet de liaison autoroutière Castres Toulouse présente un périmètre d'étude restreint au pôle socio-économique de Castres Mazamet ; une extension à la région Midi Pyrénées voire au grand sud incluant le Languedoc aurait pu être recherchée tout comme la complémentarité avec le projet antérieur de contournement de Toulouse.

Les projets dont le périmètre d'étude englobe un territoire dépassant le cadre de proximité de l'infrastructure et visant à toucher les bénéficiaires potentiels :

- Le projet de liaison ferroviaire Roissy Picardie : cette liaison de 10 kilomètres environ peut s'inscrire dans un territoire national voire européen puisqu'il englobe des problématiques d'accès à l'aéroport international de Roissy Charles de Gaulle tout en favorisant les questions d'accessibilité au pôle d'emploi de la zone aéroportuaire pour les populations locales.
- Le projet de liaison ferroviaire à grande vitesse entre Bordeaux et L'Espagne dont les incidences dépassent largement le cadre Aquitain puisqu'elles touchent à la fois la politique des transports en Espagne et au Pays Basque, et l'amélioration des liaisons Nord Sud (entre l'Europe du Nord et les pays Ibériques voire nord africains – connexion avec la grande vitesse espagnole jusqu'à Gibraltar).
- Le projet de prolongement du Grand canal du Havre s'inscrit dans un périmètre d'étude volontairement élargi au territoire d'influence du grand port maritime du Havre et aux connexions avec le trafic maritime international et le trafic fluvial via le Grand Port Maritime de Rouen.

3.2.3- Approche progressive et analyse multicritère : options de projet et variantes

La comparaison des options de projet ou des variantes est un élément important du dossier du maître d'ouvrage. Elle demande notamment que les variantes soumises au débat soient définies, présentées et évaluées de façon objectivement comparable, sur les mêmes critères. L'évaluation doit être faite en référence aux objectifs et enjeux définis pour le projet.

Dans le dossier du débat, le maître d'ouvrage devrait pouvoir :

- exposer les objectifs poursuivis et les enjeux auxquels le projet doit répondre et ceux auxquels il doit prêter attention ;
- proposer plusieurs options de projet qui correspondent à plusieurs réponses aux besoins, enjeux et objectifs identifiés, pour que le débat porte sur un choix significatif permettant d'ouvrir et d'élargir la réflexion ;
- et présenter au public une analyse comparative multi-critères objective et explicite.

3.2.3.a- Les options soumises à la concertation

Quelle que soit la terminologie utilisée (souvent en lien avec le niveau de définition), le maître d'ouvrage propose en général au débat public plusieurs scénarios et s'efforce d'en établir une comparaison objective, facilitant la compréhension du public. Dans certains cas, il propose des options de projet mais affiche clairement sa préférence. Dans d'autres cas, il propose des choix au public sans afficher sa préférence. Cette dernière pratique a le mérite d'ouvrir la discussion sur les choix envisageables sans donner l'impression d'un préjugé préalable au débat et peut paraître être celle qui permet le mieux l'expression du public.

Tous les dossiers analysés présentent des variantes, des options de projet, des scénarios ou des options de passage. Toutefois, le vocabulaire utilisé n'est pas « standardisé » et on rencontre plusieurs cas dans les dossiers étudiés, qui correspondent quasiment tous à la notion d'option de projet ou de variante.²⁰

Dans les dossiers analysés, le terme de variante est utilisé pour décrire, sur un même mode, des solutions aux caractéristiques géométriques ou techniques différentes : par exemple, dans le cas d'un contournement routier ou ferroviaire d'agglomération, on peut avoir une variante Ouest et une variante Est, ou une variante courte et une variante longue.

On trouve également le terme d'option de projet (Contournement de Bordeaux option Est et option Ouest) ou le terme d'hypothèse de contournement (Grand contournement de l'agglomération Toulousaine) mais cela renvoie, dans la description faite par le maître d'ouvrage, à la même notion.

²⁰ Ces notions (options de projet, variantes, ...) sont définies dans le cadre des travaux en cours au sein du MEDDE relatifs au référentiel national d'évaluation des projets de transports et notamment dans son cahier « méthode ».

Dans les dossiers étudiés, on parle plutôt de scénario lorsque les solutions proposées répondent à des fonctionnalités différentes. Le terme consacré est plutôt celui d'option de projet.

Dans le débat sur la LGV PACA, le dossier soumis au débat public présente 16 scénarios différents, qui ne répondent pas aux mêmes fonctionnalités. La CPDP a repris des demandes du public et exigé des expertises complémentaires d'autres scénarios et en particulier l'aménagement de lignes existantes.

Dans le dossier sur le projet GPSO, le dossier propose 3 scénarios contrastés qui semblent synthétiser les positions du public : scénario 1 dit de « gestion capacitaire » (= utilisation maximale des capacités de la ligne existante) – Scénario 2 dit « grande vitesse » (la construction d'une ligne nouvelle Bordeaux Espagne par l'est des Landes) – Scénario 3 dit « aménagement pragmatique (l'aménagement progressif de la ligne actuelle en itinéraire à « haute performance »). Ces expressions traduisent bien les différentes fonctionnalités et objectifs auxquels le projet doit chercher à répondre.

Dans le dossier du contournement autoroutier de Nice, les 3 scénarios proposés résultent de la combinaison de 3 options de projet (3 à l'ouest du Var (court/long/Liaison Intercommunale Ouest) et 3 à l'est du Var (court/long/sur place)) : scénario 1 court Est-court Ouest ; scénario 2 court Est-long Ouest ; scénario 3 sur place à l'est. Dans ce cas également, la description des scénarios porte essentiellement sur les fonctionnalités de l'aménagement.

De la même façon, le projet de prolongement du grand canal du Havre propose 4 scénarios envisagés pour la création d'un nouveau canal fluvial reliant le Grand Canal du Havre au Canal de Tancarville. Les scénarios s'apparentent à des variantes de tracés d'une longueur variant de 4,2 à 8,6 km mais présentent des possibilités d'extension de la zone industrialo-portuaire différentes (de 166 à 578 ha), extension également soumise au débat public. Certains scénarios remettent en cause la directive territoriale d'aménagement de l'Estuaire de la Seine. On peut donc considérer ici que l'utilisation du terme scénario est approprié malgré un périmètre d'étude restreint, dans la mesure où les scénarios proposés répondent à des objectifs différents non pas de circulation fluviale (le lien entre les deux canaux étant toujours réalisé) mais au regard des possibilités d'extension de la zone industrialo-portuaire.

On trouve également dans certains dossiers étudiés le terme de scénario mais utilisé de façon un peu différente.

C'est le cas pour le projet RCEA où l'on distingue deux scénarios, avec le même horizon temporel de réalisation mais deux projets totalement différents : le premier correspond à l'aménagement 2x2 voies de la totalité de l'itinéraire avec mise en concession (sauf section Ciry le Noble - Chalon-sur-Saône) et le second correspond à l'aménagement sur crédits publics de quelques sections pour réduire en priorité l'insécurité sur l'axe. Dans ce cas, la réalisation de l'un ou l'autre des scénarios donnera un résultat totalement différent, les objectifs poursuivis n'étant pas de même nature.

Sur des projets similaires, c'est plutôt le terme de variante qui est employé. Pour le projet de la RN154, le dossier présente deux variantes qui portent sur les modalités de financement du projet. Comme pour le projet de la RCEA, le résultat obtenu par l'application des deux variantes est totalement différent puisque les échéances de réalisation proposés divergent : pour la mise en concession, aménagement de l'itinéraire complet d'ici 2018, pour un financement public sur les crédits budgétaires classiques, l'aménagement sera complet en 2070 au mieux 2050 si on double les budgets. La CPDP dans son compte-rendu précise avoir veillé pendant la construction du dossier à ce qu'un maximum de données soit rassemblé et souhaité ouvrir les questions posées par le maître d'ouvrage sur une plus grande diversité de choix possibles, sans totalement y parvenir. « *Le maître d'ouvrage a proposé, comme il en avait la possibilité « sa » solution* » : l'achèvement de la RN154 par mise en concession autoroutière.

Il en est de même pour le projet de liaison Castres-Toulouse, qui propose également le même type des variantes. Certains dossiers utilisent le terme d'option de passage, et notamment les dossiers de LGV. C'est le cas notamment pour le projet Roissy-Picardie. Ce dossier est un cas particulier, car il s'agit de la création de ligne de 6 à 11 km selon l'option de passage sur un territoire exigu et contraint qui concentre déjà beaucoup d'infrastructures de transport. 3 options de passage sont identifiées dans le dossier : une option de passage nord, une option de passage centrale et une option de passage sud. Le terme de scénario y est utilisé mais pour qualifier des niveaux de services : trains à grande vitesse d'une part et trains à grandes vitesses + trains régionaux d'autre part.

Pour le dossier de LGV Poitiers-Limoges, sont également proposées trois options de passage d'une largeur de 10 à 20 km, combinant tracé neuf et réutilisation de voies ferrées existantes (longueur de la ligne variant de 125 à 160 km, dont 90 à 115 km de ligne nouvelle selon l'option).

3.2.3.b- Une option de projet particulière : les solutions dites alternatives

Au regard des éléments figurant dans les dossiers étudiés, la solution alternative n'est pas une variante comme les autres puisqu'elle se situe en référence à une « base » ou un pré-choix du maître d'ouvrage. Elle tente de répondre aux besoins identifiés mais en utilisant d'autres moyens que le projet proposé ou ses variantes pour y parvenir. On parle soit d'alternative au projet neuf, en proposant l'amélioration de l'existant, soit d'alternative à un mode, en général il s'agit de la recherche d'alternative au mode routier par exemple via le ferroviaire. Il s'agit en fait d'une option de projet à part entière, et le maître d'ouvrage devrait pourvoir en assurer la comparabilité avec les options qu'il soumet au débat.

Dans les différents dossiers analysés, on ne trouve pas d'alternative modale au projet présenté, même si ces thématiques sont effleurées dans certains dossiers comme celui de Castres-Toulouse ou le projet de RCEA avec l'évocation de la Voie Ferroviaire Centre Atlantique. Mais on rencontre dans certains dossiers des variantes dites scénarios alternatifs du projet (sur le même mode), correspondant souvent au cas de l'aménagement de l'existant. En général, lorsque le maître d'ouvrage n'a pas abordé la question des solutions alternatives, c'est le public qui le fait.

Sur le projet GPSO : des solutions alternatives au projet ferroviaire ont été mises en valeur par le public et notamment le développement des autoroutes de la mer ou la réhabilitation de la ligne Pau-Canfranc.

Pour le projet Castres-Toulouse, le public a notamment demandé l'étude de la solution alternative suivante : utiliser la subvention d'équilibre pour réaliser dès 2015 la liaison Castres-Puylaurens et les aménagements de sécurité sur la section Verfeil-Puylaurens. Il est à noter que la CPDP avait demandé à la DREAL d'intégrer cette option dans son dossier mais la DREAL avait refusé. On note le même type de demande sur les deux dossiers similaires que sont la RCEA et la RN154.

Dans certains cas, le maître d'ouvrage intègre dans son dossier des éléments relatifs aux solutions alternatives qu'il a étudiées en complément des variantes qu'il soumet au débat. C'est le cas par exemple du projet de prolongement du grand canal du Havre, pour lequel une partie du débat porte sur les solutions alternatives (notamment l'aménagement du canal de Tancarville et l'optimisation des systèmes de gestion des circulations dans le port du Havre); même si le public, notamment les associations de protection de l'environnement, considère que le dossier n'approfondit pas assez la solution alternative de l'aménagement de l'existant, il a le mérite de porter à la connaissance du public une approche comparée à la fois des options de projet (solutions alternatives et option retenue) et des variantes pour le tracé du prolongement du Grand Canal.

3.2.3.c- La comparaison des options de projet ou des variantes

La comparaison des options de projet ou des variantes est un élément important du dossier du maître d'ouvrage et la CPDP dans la phase de préparation du dossier y porte une grande attention. Elle demande notamment que les variantes soumises au débat soient présentées de façon objectivement comparable, sur les mêmes critères. Les dossiers proposent en général des tableaux de comparaison qui intègrent les conséquences et les impacts sociaux, économiques et écologiques, les coûts, les échéances et les principales caractéristiques techniques et le public est très attentif aux efforts déployés pour assurer cette transparence et cette égalité de traitement.

L'exemple du débat sur le prolongement du grand canal du Havre semble particulièrement intéressant pour illustrer l'approche comparative multi-critère. En effet, le maître d'ouvrage propose au moins deux tableaux dans son dossier qui comparent d'abord :

- les options de projet envisagées sur des critères techniques et généraux : Avantages et Inconvénients fonctionnels, phase chantier et notamment les questions de perturbations du fonctionnement portuaire, espaces de développement économique, pipelines, effet environnemental, ordre de grandeur de coût HT (hors pipelines) ;

- les variantes de tracé sur des critères plutôt techniques : longueur du tracé, longueur parcours Grand canal du Havre / Tancarville, nombre de courbes sur le parcours, volume de terrassement, surface plan d'eau à créer, surface dégagée pour les espaces de développement économique, dont surface remblayée dès le chantier, dont surface non remblayée, linéaire de berge pouvant accueillir des activités, coût du projet HT (hors pipelines) avec ponts fixes, coût du projet HT (hors pipelines) avec ponts mobiles, nombre de pipelines croisés, estimation du coût HT des déplacements pipelines (dont surcoûts d'exploitation utilisateurs), avantages / inconvénients, bénéfice socio-économique « encombrements » (sur axes routiers), bénéfice socio-économique « parcours des barges », bénéfice socio-économique « espaces économiques ».

Concernant les variantes de tracé du prolongement du Grand Canal du Havre, l'approche environnementale détaillée dans le dossier du maître d'ouvrage (simulation des impacts des différentes variantes sur le fonctionnement hydraulique superficiel et souterrain de la Réserve Naturelle, identification assez fine de zones importantes pour la biodiversité) n'est pas reprise et résumée dans le tableau comparatif des pages 60 et 61 du dossier du maître d'ouvrage, ce qui en limite la vue d'ensemble.

Au-delà de cet exposé, pour comparer les variantes entre elles, le maître d'ouvrage, au cours du débat, a enrichi notablement son dossier tant au plan de l'approche méthodologique que de l'intégration des questions soulevées pendant le débat. Il a introduit des critères de comparaison discriminants (impact écologique, impact hydraulique, agriculture, chasse, création de plans d'eau, navigation, zone d'activité, pipelines, coût des travaux) et leur a affecté un poids pour donner une note à chaque variante. Ainsi, le GPMH a montré que l'exercice est complexe, notamment celui de la définition des critères, et que la multiplication de critères conduit à les neutraliser les uns les autres. Ce travail a mis en évidence le caractère d'abord politique (et non technique) de la démarche notamment la détermination collective des critères à utiliser et leur pondération éventuelle. Pour la CPDP, la démonstration faite, même si elle ne débouche pas concrètement, est intéressante au plan pédagogique et constitue un encouragement à aller au-delà de façon collaborative.

3.2.3.d- Le niveau de précision des variantes

Le niveau de précision, très variable d'un projet à l'autre, est directement dépendant de ce dernier. Il ressort de l'analyse des débats, qu'en général, les projets ferroviaires sont soumis au débat avec des niveaux de précision très peu élevés (la bande de passage faisant en général de 5 à 10 km de large) alors que les projets routiers présentent au stade du débat public des fuseaux de passage de l'ordre du km, voire pour certains, en milieu contraint, de fuseaux de l'ordre de 300 m (précision en général dévolue au stade de l'enquête d'utilité publique).

Lorsque le projet se situe dans un espace assez contraint ou restreint ou que le projet est géographiquement limité (comme c'est le cas pour le prolongement du grand Canal du Havre ou le projet Roissy-Picardie où les tracés varient respectivement de 4,2 à 8,6 km et de 6 à 11 km), le niveau de précision est assez fin, car les études menées préalablement à la phase de concertation doivent en effet permettre de vérifier la faisabilité technique des tracés soumis au débat.

En revanche, lorsqu'on traite de projets plus longs (de l'ordre des 100 km ou plus), les variantes ou options de passage sont volontairement moins précises, le but étant de pouvoir discuter des fonctionnalités apportées par le projet.

Dans le cas de la LGV Poitiers-Limoges, à l'intérieur de la zone d'étude (espace d'environ 70 x 100 km délimité par plusieurs infrastructures existantes ou projetées), les options de passage sont représentées sous forme de fuseaux de 5 à 15 km de large, sur un fond cartographique épuré (limites administratives, préfectures et sous-préfectures, et principales infrastructures routières et ferroviaires existantes ou projetées). En général, les projets de LGV sont présentés en débat public avec un niveau de précision équivalent à cet exemple (hormis le cas particulier du projet Roissy-Picardie déjà mentionné plus haut).

Sur des projets routiers, qui ont déjà fait l'objet de plusieurs phases de concertation ou dont certaines portions sont déjà réalisées ou lorsque les variantes portent essentiellement sur le mode de financement du projet, le niveau de précision est également assez fin, le corridor préférentiel de passage étant de l'ordre de 300 m de large, finesse dévolue généralement aux dossiers qui possèdent un stade plus avancé de maturation, et notamment les dossiers soumis à enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (exemples : RCEA, RN154, Liaison Castres-Toulouse).

Ces projets présentent en général des variantes de passage de contournement des quelques agglomérations rencontrées; dans ce cas, celles-ci sont matérialisées par des schémas d'agglomération sans échelle. Dans le cas du projet RCEA, alors que le dossier propose des schémas de localisation relativement précise des barrières de péage dans l'hypothèse d'une mise en concession autoroutière totale ou partielle, le public et les élus ne comprennent pas que la maîtrise d'ouvrage ne puisse apporter de réponses précises à certaines questions, comme par exemple la configuration de l'échangeur entre la RN7 et la RCEA et l'importance approximative de son emprise (entre 5 et 25 ha).

Le projet de contournement Est de Rouen présente également un niveau de précision fin. Il constitue un cas particulier, car le projet déjà déclaré d'utilité publique, a fait l'objet d'un arrêté préfectoral définissant le périmètre d'étude (bande de 300 m) et prescrivant la mise en conformité des POS²¹.

A contrario, dans le cas du contournement autoroutier de Nice, la description des scénarios porte essentiellement sur les fonctionnalités de l'aménagement et les représentations sont schématiques. Cela n'est pas remis en cause lors du débat, car celui-ci s'est orienté rapidement sur des réflexions plus globales en matière de déplacements au sein et autour de l'agglomération niçoise et plus largement au sein du département des Alpes Maritimes.

Il en est de même pour le projet de grand contournement autoroutier de Toulouse. Le maître d'ouvrage présente des schémas de principe des options de déviation, qu'il justifie en considérant que le débat public doit porter sur l'opportunité d'un tel contournement en terme notamment de fonctionnalités recherchées avant d'en détailler des tracés plus précis.

Dans la mesure où le débat public traite dans un premier temps de l'opportunité du projet, il ne semble pas souhaitable que le niveau de précision au stade du débat public soit trop fin. Toutefois, on constate au travers des exemples étudiés que le public est demandeur d'un niveau de précision suffisamment fin pour appréhender les effets du projet sur les territoires traversés (notamment les effets environnementaux). « *Les participants attendaient des données plus précises que des options de passage d'une largeur de 10 à 20 km, afin de parler d'autres choses que de généralités* » (LGV Poitiers-Limoges)

3.2.4- Le contenu du dossier du maître d'ouvrage

Le dossier du maître d'ouvrage est le document de synthèse qui présente aux acteurs et au public le projet et ses études afin d'introduire les discussions, quelle que soit la procédure qui les encadre. Ce dossier illustre l'esprit d'ouverture et le souci de transparence du maître d'ouvrage comme sa maîtrise et son appropriation des enjeux du projet.

Le souci de la forme est essentiel. Il doit se montrer sous une forme « attractive » : il a pour objectif d'être informatif, précis et accessible aux non spécialistes.

L'ouvrage « *Concertation/débat public, Fiches méthodologiques* », MELTM, 2004, 48 p et notamment sa page 26 propose une composition du dossier du maître d'ouvrage à porter à la concertation.

« Le dossier de concertation (au sens large) doit :

- situer le projet par rapport aux documents de planification antérieurs et au contexte;l
- présenter le processus de décision (historique), ses diverses procédures et ses articulations avec la démarche de concertation ;
- identifier les besoins actuels et prévisibles auxquels le projet envisage d'apporter une réponse , autrement dit donner des éléments d'appréciation de l'opportunité du projet ;
- explorer les effets possibles sur le développement et l'aménagement du territoire local et régional ainsi que sur l'environnement ;
- faire référence à des études techniques accessibles au public ;
- donner des éléments de coûts estimatifs et de modalités de financement ;
- exposer les solutions alternatives possibles et en détailler les inconvénients et avantages ;

21 POS : Plan d'Occupation des Sols

- *exposer le cas échéant, la préférence du maître d'ouvrage pour tel type de solution ;*
- *comporter des éléments d'appréciation de l'intérêt économique et social de l'opération ;*
- *comporter le bilan d'opérations analogues menées antérieurement. ».*

Le dossier présente la position du maître d'ouvrage. Son élaboration requiert la collaboration de l'ensemble des composantes du maître d'ouvrage concernés.

Cette collaboration est l'occasion de clarifier les relations et position de chacun du point de vue du contenu des messages à transmettre lors des réunions publiques et elle doit concourir, dans l'exercice de la diffusion et du partage de l'information, à un portage partagé du projet devant le public.

Dans la pratique, le dossier est construit par le maître d'ouvrage et validé par la CNDP. Selon les termes de l'article R.121-7 du code de l'environnement, la loi donne 6 mois au maître d'ouvrage pour rédiger le dossier et le transmettre à la CNDP. Celle-ci, via la CPDP, participe en général à l'élaboration du dossier par itération (demandes de précision ou de complément, réunions régulières avec le maître d'ouvrage pendant cette période).

Dans de nombreux cas de figure, le maître d'ouvrage est accompagné d'un bureau d'étude spécialisé en communication qui contribue à la mise en forme et à la présentation générale du dossier.

Dans les projets étudiés, nous avons remarqué la variété des formes et des présentations du dossier du maître d'ouvrage. Il semble que plus les débats publics sont récents, plus le dossier apparaît concret, lisible, attractif sans doute du fait du retour d'expérience des premiers débats.

3.2.4.a- Les représentations et illustrations du dossier du maître d'ouvrage

Dans la mesure où le dossier du maître d'ouvrage établit le lien entre le public et le projet, la forme revêt une certaine importance et notamment son traitement graphique ou illustratif, parfois faible.

Les photos, les cartes, les histogrammes ou les illustrations sont des éléments du dossier qui « accrochent » le citoyen participant au débat ou souhaitant s'informer des incidences du projet sur le territoire. La photographie joue un rôle important dans la mesure où elle peut renforcer la relation à la réalité et au vécu des riverains, témoignant en cela de la façon dont le maître d'ouvrage considère la réalité.

En complément du texte et des illustrations, les chiffres peuvent jouer un rôle important mais leur présentation ne se retrouve pas toujours en faveur du projet et du maître d'ouvrage. Ils sont dans les débats les plus récents (*RCEA, LGV GPSO,...*) très souvent remis en cause par le public et ont pu mettre le maître d'ouvrage dans une posture délicate.

La conséquence est l'émergence quasi systématique de demandes d'études ou d'expertises complémentaires sur des données chiffrées présentées en réunion publique.

Dans tous les cas, il est vraisemblable que personne ne lira l'intégralité du dossier, mais quasiment tout le monde portera une attention particulière aux chiffres avancés à leurs hypothèses ou statistiques ainsi qu'aux représentations graphiques ou iconographiques.

Dans de nombreux cas, une logique d'ingénieurs ou d'experts techniques guide la construction du dossier, en cherchant à justifier la solution technique proposée (voire retenue) par le maître d'ouvrage mettant en retrait la question de l'opportunité du projet. (*cf. Séminaire Débat public CGPC – octobre 2004*). Cette méthode ouvre à la contestation du projet et à la controverse sur son opportunité.

On ne peut retenir un modèle unique de dossier de débat public. Il faut cependant accorder une vigilance particulière à la forme de l'image et au contrôle des cartes diffusées. Nombres de questions du public naissent de ces représentations. Le maître d'ouvrage devrait pouvoir sortir de l'objet présenté au débat (l'infrastructure proposée) pour aller vers tous les sujets connexes au projet qui peuvent intéresser le public (et notamment la question de l'intermodalité et de la politique des transports ou plus largement des objectifs et des enjeux en lien avec l'analyse stratégique et le territoire).

Enfin, le retour d'expérience montre qu'il serait préférable d'éviter de rédiger une conclusion en faveur de telle ou telle option, dans le dossier du maître d'ouvrage. Ce dossier présente un projet ou un programme dont la question de l'opportunité est soumise aux participants. Il ne doit pas, à cette étape, suggérer dans une conclusion qu'un choix est déjà pressenti, voire validé.

On peut illustrer ces propos avec quelques exemples de dossiers étudiés. L'évolution dans la préparation et la présentation du dossier du maître d'ouvrage est perceptible dans les différents projets étudiés entre 2003 (*projet Contournement de Bordeaux*) et 2010 (*projet Castres-Toulouse*).

La forme de la présentation est davantage axée sur la communication et la lisibilité vers le public non expert. Mise en forme, illustration simple et claire, photographies récentes du territoire. Le dossier du *projet Castres-Toulouse* est considéré par le public comme apparemment très accessible sur ces sujets.

A l'opposé, le dossier du *contournement de Rouen (2005)* a été considéré par le public comme insuffisamment détaillé et peu communicant. On a même du mal à comprendre quel est le projet réellement soumis au débat : le contournement Est de Rouen et/ou la liaison complémentaire vers l'A13 et le département de l'Eure ? Une analyse plus fine de la conception du dossier permettrait peut-être de mieux considérer l'évaluation.

3.2.4.b- Les modalités de financement et le calendrier

L'analyse des débats et les exemples ci-dessous montrent que la partie du dossier du maître d'ouvrage consacrée aux modalités de financement devrait être plus développée qu'auparavant pour répondre aux préoccupations et questions du public en la matière. Par ailleurs, le calendrier de réalisation du projet proposé dans le dossier devrait tenir de la disponibilité des financements (pour ce projet mais aussi pour les autres projets réalisés sur la même période).

Cette thématique est régulièrement un sujet de polémique voire de controverse dans les débats publics. De nombreuses réactions naissent autour de la question du financement du projet et de ses modalités présentées par le maître d'ouvrage.

L'étude des 15 projets met en évidence la relative faiblesse de l'argumentaire des maîtres d'ouvrages en matière d'ingénierie financière d'un projet.

Les moyens contraints conditionnent les capacités d'engagement de l'État dans le financement des infrastructures et conduisent au développement du recours aux partenariats public-privé (PPP) et à la mise en concession autoroutière (avec particularité de la gestion du « péage ouvert ») pour accélérer leur réalisation.

De nombreuses questions sur les comparaisons, ou différences, entre chaque modalité naissent au cours des débats, sans que les réponses apportées soient satisfaisantes pour le public. Notamment, le public interpelle quand l'État peut financer une subvention d'équilibre en cas de concession sans présenter dans le même temps des options de projet qui utilisent les mêmes montants pour l'aménagement de l'existant, aménagements de sécurité par exemple (*projet Castres-Toulouse*).

Pour le *projet de mise à 2 fois 2 voies de la RCEA*, le dossier du maître d'ouvrage présente une réponse insuffisante pour le public sur le financement et sur la mise à niveau des itinéraires de substitution. La présentation par le maître d'ouvrage, des simulations de péage (suite à la demande du public) ainsi que celle relative à la définition d'un « péage ouvert » ont posé problème lors de la réunion publique. Le public n'a pas compris le vocabulaire employé, l'effort de vulgarisation du maître d'ouvrage n'a pas été entendu.

Ces éléments conduisent la CNDP à formuler une recommandation générique dans le bilan du débat public relatif au *projet de la RN154*. « Si, voici quelques années, la partie du dossier du maître d'ouvrage consacrée aux modalités de financement pouvait encore n'être que peu développée, il convient aujourd'hui de lui accorder une place plus importante afin de mieux répondre aux préoccupations d'un public bien plus attentif en temps de crise à l'utilisation des crédits, notamment publics. »

Le calendrier du projet est également sujet à questions et à réactions. Des incohérences sont parfois perçues entre le calendrier du débat, le calendrier du projet et le calendrier inscrit dans le dossier. Le temps du débat et le temps du projet sont bien évidemment complémentaires et doivent être cohérents.

Mais le temps du projet, même s'il est encadré par la procédure, reste souvent dépendant des choix politiques et stratégiques. Le public a du mal à considérer et à entendre ces deux acceptions.

Pour exemple, dans le projet de mise à 2 fois 2 voies de la RN 154, a été perçue une contradiction entre les différentes dates d'achèvement annoncées dans le dossier et des délais peu crédibles (cohérence en matière de délais dans le dossier et plusieurs délais annoncés et incompatibles).

Pour le débat public VRAL : l'État pose comme hypothèse que tous les projets retenus par le CIADT du 18 décembre 2003 seront réalisés à l'horizon 2020.

Pour certains, cette hypothèse n'est pas réaliste car la situation des finances de l'État ne permettra pas de financer tous ces projets dans un tel délai. L'inscription d'une date aussi précise (même si elle correspond à l'échéance prévue) dans un dossier au périmètre aussi large et à l'horizon plutôt lointain, a pu être ressenti comme un élément de fragilisation, surtout lorsque les informations provenant d'une autre entité venaient alimenter un débat.

3.2.4.c- Des compléments parfois utiles pendant le débat : les demandes d'expertise et/ou d'études complémentaires

Les demandes d'expertises ou d'études complémentaires sont de plus en plus fréquentes dans les réunions publiques. Elles émanent très souvent des échanges nourris lors des débats et sont issues, soit des milieux associatifs environnementaux, soit des représentations d'élus locaux et parfois, mais moins fréquemment d'acteurs socio-économiques locaux.

Parmi les dossiers étudiés, on peut noter les éléments suivants :

pour le projet RCEA :

- demande d'expertise financière : sur le mode de financement du projet ;
- demande d'études complémentaires sur les solutions alternatives.

pour le projet contournement de Nice :

- demande d'études complémentaires sur développement des transports collectifs ;
- demande d'étude spécifique sur le scénario 4 (évaluation) ;
- demande d'expertise sur les risques sanitaires ;
- demande d'étude complémentaire sur les solutions alternatives (aménagement de l'existant).

pour le projet Castres- Toulouse :

- demande d'étude complémentaire sur l'aménagement à minima de l'itinéraire existant ;
- demande d'étude complémentaire pour d'autres itinéraires (l'un passant par Revel au Sud et l'autre par Lavaur au Nord).

pour le projet Poitiers Limoges :

- demande d'étude complémentaire dans le cadre d'un groupe de travail RFF - Associations animé par la CPDP (3 réunions).

pour le projet de prolongement du Grand Canal du Havre :

- demande d'expertise complémentaire relative au dévoiement des nappes de canalisations et de ses conséquences (notamment pendant la phase chantier en terme de risques technologiques et environnementaux et d'approvisionnement de la région parisienne en carburants).

Parfois, lors de certains débats publics, nous observons des capacités d'adaptation du maître d'ouvrage, comme par exemple dans le cas du Projet ferroviaire GPSO, où deux expertises complémentaires ont été réalisées :

- prévisions trafic fret d'ici 2020 ;
- capacité de la ligne actuelle d'ici 2020 (diagnostic de l'existant extrapolé à 2020).

Des demandes d'expertises sont parfois refusées par la CPDP, notamment car le délai pour les réaliser est supérieur au délai prévu pour l'organisation des réunions publiques et/ou parce qu'elle considère que la demande relève non pas d'une expertise permettant d'éclairer des éléments du dossier mais bien d'une étude complémentaire ou d'une nouvelle étude (option de projet non prévue par exemple). C'est par exemple le cas pour le projet Castres-Toulouse : la CNDP refuse la demande d'expertises (car ce ne sont pas des expertises mais des études complémentaires qu'il serait nécessaire de mener).

Dans nombre de cas, ces demandes d'études ou d'expertises complémentaires font ensuite l'objet d'une publication par le maître d'ouvrage ou la CPDP sous la forme d'une (ou plusieurs) notes complémentaires au dossier du débat. Cette information peut aussi se faire via un journal du débat.

Par exemple :

- pour les projets « Roissy Picardie » et « Poitiers Limoges » : RFF a édité en cours de débat un document complémentaire à son dossier de maître d'ouvrage pour répondre à des questions fréquemment posées par le public ;
- pour le projet « prolongement du Grand Canal du Havre », le Grand Port Maritime du Havre a édité 3 notes complémentaires à la demande de la CPDP pour expliquer certains points techniques (tirants d'air et hauteurs libres sous les ponts ; écluses de Tancarville ; dénivellation des ponts du Canal de Tancarville). Ces notes ont notamment permis au public de comprendre certaines contraintes techniques liées au projet (comme par exemple les tirants d'air et les hauteurs libres sous les ponts proposées par le maître d'ouvrage).

Ces demandes de compléments ou d'expertises mettent en évidence l'attention grandissante que le public porte aux éléments et aux documents soumis au débat ainsi que l'augmentation de ses connaissances et compétences sur les problématiques des transports. Il s'agit également de disposer d'autres points de vue sur le projet que celui du maître d'ouvrage ou de confirmer par exemple la faisabilité de telle ou telle solution.

3.2.5- Les premières accroches du public : Intitulé et questions soumises au public

C'est sur la base du dossier du maître d'ouvrage et dans le même temps, que l'intitulé du débat public et des questions soumises au public sont définis. Ce sont aussi les premiers éléments que le public découvre sur le débat à venir.

3.2.5.a- L'intitulé du débat public

L'intitulé du débat est le premier élément qui présente le débat et permet de cerner l'objet soumis à l'avis du public. Sa formulation délimite donc de fait les contours potentiels de ce débat public et paraît essentielle. L'intitulé du débat a intérêt à être le plus ouvert possible. Il doit simplement et clairement présenter l'objet ou la problématique soumis à la concertation en l'inscrivant de préférence dans un cadre plus large, dans une politique plus globale de transport ou une analyse stratégique sur le territoire. L'intitulé doit pouvoir permettre d'assurer une ouverture et une certaine objectivité dans la présentation.

Les débats étudiés présentent des intitulés de deux natures :

- ou l'intitulé du débat correspond peu ou prou au nom du projet, tel qu'il est présenté par le maître d'ouvrage : il traduit même parfois le parti pris de ce dernier ;
- ou il est formulé sous la forme d'une question témoignant peut-être d'une plus grande ouverture pour les discussions à venir ou d'une incertitude sur les orientations qu'envisage le maître d'ouvrage (même si l'intitulé est souvent assorti de questions portées au débat).

Dans la majorité des cas, l'intitulé du débat peut être qualifié de fermé. C'est le cas en particulier des intitulés qui reprennent le nom du projet comme :

- Amélioration de la desserte Paris / aéroport Roissy Charles-de-Gaulle.
- Grand Contournement Autoroutier de Toulouse.
- Projet d'accélération de la mise à 2x2 voies de la RCEA RN79/RN70 Montmarault – Mâcon – Châlon sur Saône.
- Contournement routier de Nice.
- Contournement Est de Rouen.

- Ligne à grande vitesse PACA.
- Achèvement de la mise à 2x2 voies de la liaison Castres-Toulouse par mise en concession.
- Liaison ferroviaire Roissy-Picardie.
- Projet de ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges.
- Projet d'extension des infrastructures portuaires et de prolongement du Grand Canal du Havre.
- Débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien.

Dans un cas, l'intitulé du débat (Devenir de la RN 154) diffère de l'intitulé du dossier du maître d'ouvrage (Achèvement de l'aménagement de la RN 154 par mise en concession autoroutière), le premier apparaissant plus ouvert que le second.

Dans d'autres cas minoritaires, l'intitulé du débat est une question :

- Quel contournement autoroutier pour Bordeaux ?
- Quel projet ferroviaire entre Bordeaux et l'Espagne ?

Dès la lecture de cet intitulé, le public peut réagir sur l'objet du débat, parfois même avant son démarrage. Par exemple, dans le cas du débat public sur la *liaison Castres-Toulouse*, l'intitulé a posé problème avant et pendant le débat, le public considérant qu'il n'ouvrait pas la question de l'opportunité du projet.

De la même manière, dans le cas du *contournement routier de Nice*, le titre est jugé trompeur et restreignant la problématique à la ville centre, alors que des communes extérieures à Nice sont impactées. Ceci a conduit la CPDP à proposer au maître d'ouvrage la tenue de réunions en dehors de Nice (soit la moitié de réunions publiques proposées).

Enfin, autre exemple, la CPDP propose de retenir le titre « *projet ferroviaire Bordeaux Espagne* » qui a le mérite de montrer qu'il s'agit, non pas seulement ou non pas nécessairement de grande vitesse, mais d'un projet plus complet visant, dans l'ordre, à favoriser le report maximal du fret de la route vers le rail, à améliorer les temps de trajet des voyageurs au sud de Bordeaux et enfin à permettre le développement des transports régionaux de voyageurs par train.

Dans le cas particulier du *débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien*, l'intitulé a interpellé à la fois sur le périmètre retenu comme cadre de la réflexion et sur celui du territoire sur lequel le débat aurait lieu (localisation des réunions notamment).

3.2.5.b- Les questions portées au débat public

L'objet du débat tout comme la (ou les) questions portée(s) au débat doivent donner du sens au débat et susciter l'intérêt des citoyens pour favoriser leur participation au débat. La formulation doit être la plus simple et ouverte possible. Elle doit traduire la volonté du maître d'ouvrage de s'ouvrir à l'avis des citoyens, en dépassant largement le caractère parfois obligatoire de l'exercice de débat public. Elle doit laisser le choix, permettre l'échange, rester plurielle et impartiale tout en respectant les objectifs, les enjeux et les acteurs sur le territoire.

La manière de poser la question du débat est évidemment importante. Faut-il débattre d'un projet, d'une question ou d'un problème ? A ce stade de la procédure de concertation avec le public, la question posée de l'opportunité du projet est un préalable de façon à éviter les réactions du type : « *nous ne savons pas si nous débattions d'un projet ou de l'opportunité d'un projet* » .

Poser le débat en terme d'interrogation sur la ou les solutions de transport dans une logique d'aménagement du territoire et de développement n'est pas la même chose que de le poser en des termes plus restrictifs et fermés où la solution modale est déjà incluse dans la question portée au débat (exemple : « Quel contournement autoroutier pour Bordeaux ? » dans le projet soumis au débat public de contournement autoroutier de Bordeaux fin 2003).

La question posée doit donc donner le sentiment que « *la messe n'est pas dite* », que l'on s'interroge encore sur l'opportunité et que la (ou les) solution(s) sont encore au stade de projet : les solutions alternatives doivent pouvoir être présentées, approfondies et explorées de façon exhaustive et impartiale.

La question portée au débat sert de cadre introductif au contenu du dossier du débat public et doit donner le ton ou tout du moins susciter l'intérêt, pour inciter le citoyen à venir s'exprimer.

« Organiser un débat public autour d'un projet et tenter de répondre à une ou des questions sur l'opportunité de ce projet, c'est l'essence même de l'exercice de concertation. Il peut s'agir de faire évoluer son projet voire d'y renoncer... » (Claude MARTINAND - conclusion du séminaire « débat public » du 13 octobre 2004).

Dans les 15 dossiers étudiés, différentes variantes de formulation de la (ou des) question(s) soumise(s) à l'avis des participants peuvent être identifiées. En fonction de la nature du projet (routier, ferroviaire, fluvial, maritime ou de politique sectorielle...) certains dossiers sont présentés sous la forme d'une question de portée générale; d'autres ont fait l'objet de plusieurs questions imbriquées, de cadrage, sur l'opportunité, sur la solution technique, sur les enjeux ou sur les impacts environnementaux. Enfin, dans certains cas, ce sont le public et les discussions du débat qui conduisent à la formulation d'une question traduisant la problématique essentielle à traiter. Globalement, plus la question formulée est simple et claire, plus les discussions du débat permettront d'apporter les réponses attendues par le maître d'ouvrage.

L'identification des questions explicitement portées au débat n'est pas cependant pas toujours évidente.

On les trouve dans le dossier du maître d'ouvrage et dans sa synthèse présentée en dossier de communication à l'attention du public ou dans le journal du débat public établi et diffusé par la CPDP avant le début du débat.

Dans certains cas, la CPDP formule ou reformule (au début du débat ou en cours de débat) des questions pour provoquer les échanges et solliciter des réactions. Cette méthode de communication en cours de débat a pour but d'orienter les échanges sur une thématique apparue controversée en cours de débat. Cela permet par ailleurs au maître d'ouvrage d'apporter des compléments d'information sur des sujets non maîtrisés par l'auditoire et d'accompagner son effort de pédagogie sur les sujets controversés. Cette pratique a été utilisée pour le projet « prolongement du grand canal du Havre », sur le projet « RN154 ». Elle est souvent à la frontière avec les demandes d'études complémentaires suite aux présentations du maître d'ouvrage.

Certains projets spécifiques dont la portée territoriale dépasse le cadre régional et dont les enjeux touchent à toutes les problématiques du transport de l'intermodalité et de l'aménagement du territoire peuvent présenter une forme de « foisonnement » des questions présentées au débat. Les exemples du projet ferroviaire « GPSO » ou du débat « VRAL » sont significatifs. Plusieurs questions sont soumises au débat, sur les sujets d'acceptabilité sociale, d'aménagements possibles, de perception de l'existant, de définition des vrais enjeux ou d'opportunité réelle. Cette pratique donne alors souvent aux citoyens, le sentiment de mieux « participer » à la construction de la solution la plus favorable, cohérente ou pertinente.

Le dossier du débat relatif au projet « grand contournement de Bordeaux » faisait état de 3 questions soumises à l'avis des participants. Les échanges nourris avec ces derniers, au cours des différentes réunions et le contexte territorial ou historique du projet (d'autres projets sur un même territoire de référence ; autoroute A 65, ligne grande vitesse Bordeaux-Toulouse ou Bordeaux-Espagne) ont concouru à l'émergence d'une 4ème question pendant le débat. Cette question nouvelle est devenue la question centrale pour la CPDP et la CNDP ; elle est reprise en point d'orgue dans le bilan du président de la CNDP : *« Quelle politique tout à la fois multimodale et pluriannuelle concertée et évolutive, prenant en compte les impacts écologiques et sociologiques des projets faut-il bâtir et réaliser en Aquitaine et en Gironde entre maintenant et 2020 ? »*

Le débat public relatif au projet de la RN 154 proposait trois questions « à tiroirs » au public : *« Faut-il achever l'aménagement de la RN154 ? Si l'on souhaite cet aménagement, faut-il l'accélérer ? Dans la mesure où on l'accélère, quels sont les moyens pour y parvenir ? Recours aux crédits d'Etat ou mise en concession ? »*. Dans son bilan, la CNDP déconseille de façon générique à la lumière de ce débat cette pratique de questions gigogne. *« Cette troisième question, présentée comme indissociable aux deux premières ainsi que l'a soutenu systématiquement le maître d'ouvrage n'a pas recueilli de consensus. [...] De ce fait, le débat a donc été plus compliqué qu'il n'aurait dû l'être. Ceci ne peut que conduire à conseiller aux maîtres d'ouvrage de poser au public une question simple s'ils souhaitent pouvoir tirer des débats des enseignements clairs ; une question à tiroirs se révèle inévitablement contre productive. Dans le cas d'espèce, le public ne s'y est pas trompé : les réponses qu'il a apportées à l'équation proposée ne peuvent que laisser le maître d'ouvrage dans une incertitude qu'il aurait certainement voulu dissiper à propos de la dernière question. Il est en effet plus difficile de résoudre une équation à trois inconnues qu'à une seule. »*

3.3- Éléments de synthèse et points de vigilance

3.3.1- Documents existants pour construire le dossier du maître d'ouvrage

Pour préparer son dossier de débat, le maître d'ouvrage dispose déjà de quelques documents ressources et notamment les deux documents suivants : l'ouvrage publié en 2004 intitulé « concertation débat public – Fiches méthodologiques » et les conseils avisés de la CNDP.

Ces deux documents listent des conseils précieux et complémentaires, des points d'alerte, basés sur l'expérience en matière de concertation et de débat public.

Une proposition de composition du dossier de débat est exposée page 26 du premier document et déjà mentionnée au chapitre 3.2.4 du rapport.

Lorsqu'un maître d'ouvrage s'engage dans la préparation d'un débat public, il construit son dossier en étroite collaboration avec la CPDP. Pour faciliter la construction du dossier du maître d'ouvrage, la CNDP transmet à ce dernier la note succincte retranscrite ci-dessous (deux pages).

« La loi et le décret ne comportent que quelques dispositions sur le dossier du débat :

La loi (art L. 121.11 du code de l'environnement) : « la Commission nationale du débat public peut demander au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable de compléter le dossier qu'il est prévu de soumettre au débat public ».

Le décret : - article 7²² (débat avec Commission particulière) : « le maître d'ouvrage, ou à défaut la personne publique responsable du projet, propose au Président de la Commission particulière un dossier en vue du débat dans un délai de six mois à compter de la publication de la décision (...) Ce dossier, à destination du public, est constitué suivant les indications de la CNDP. Il peut être complété à la demande du Président de la Commission particulière avec des documents nécessaires au débat ».

- article 8²³ (débat confié au maître d'ouvrage) : « le maître d'ouvrage adresse à la CNDP le dossier soumis à débat public dans un délai de six mois (...) Ce dossier, à destination du public, est constitué suivant les indications fournies par la CNDP. Celle-ci peut demander qu'il soit complété par des documents nécessaires au débat ».

On le voit, ces articles portent sur la procédure et les délais plus que sur le fond.

Or, le dossier du débat présente une grande importance parce que c'est lui qui assurera d'abord l'information du public, qui permettra ensuite son expression, soit que celui-ci pose des questions, soit qu'il formule des observations.

La qualité du dossier, premier acte du débat, déterminera donc largement le ton de celui-ci.

* * *

L'élément essentiel qui détermine le contenu et le style du dossier du débat, c'est qu'il est destiné au grand public; il doit donc contenir les informations suffisantes et être rédigé dans une langue accessible, de telle façon qu'il soit compréhensible pour les lecteurs non initiés.

Être simple ne signifie pas être sommaire : il doit comporter des informations précises et détaillées ; en particulier il ne doit omettre aucune des grandes questions que le public peut se poser sur et à propos du projet.

C'est le dossier du maître d'ouvrage; il a pour but de présenter le projet, non d'en faire la promotion. Il doit donc contenir des informations factuelles et objectives.

22 Article R.121-7 du code de l'environnement

23 Article R.121-8 du code de l'environnement

Les questions peuvent être regroupées en trois grandes catégories : pourquoi ?

- *la situation de départ, le cadre général qui détermine le problème posé,*
- *la présentation approfondie des différents éléments de la problématique, des raisons qui fondent le projet (les besoins et comment ils ont été évalués, les enjeux, les conséquences si rien n'est fait).*

comment ?

- *les différentes solutions ou les différents types de solutions possibles :*
 - *les solutions alternatives et les raisons pour lesquelles elles ont été écartées,*
 - *la solution retenue et les raisons du choix ;*
- pour chaque solution, il conviendra de lister les avantages, les inconvénients, les contraintes.*
- *Cette analyse des différentes solutions sera complétée ou combinée avec un historique du projet (les diverses versions successives, les concertations menées et leurs résultats).*

quoi et où ? (ou le projet et ses conséquences) :

- *ses caractéristiques physiques et techniques,*
- *son implantation sur le territoire,*
- *ses effets économiques et sociaux,*
- *ses impacts sur l'environnement*
- *son coût et son financement,*
- *le calendrier prévisible. »*

3.3.2- Quelques points de vigilance identifiés

Grâce aux travaux déjà menés par le passé, à l'expérience acquise par la CNDP depuis sa création, les éléments essentiels que doit contenir le dossier soumis au débat sont donc disponibles et semblent facilement accessibles.

L'analyse menée sur 15 débats publics montre que les projets font toujours l'objet de questionnements sur leur opportunité et notamment sur les besoins auxquels le projet doit répondre (ce qui est normal, c'est le premier intérêt de mener un débat public), sur les options de projet (variantes proposées, solutions alternatives), sur l'absence apparente de réflexion intermodale et/ou multi-modale, sur le calendrier de réalisation ou encore le financement prévu.

En conclusion, nous esquissons quelques points de vigilance, qui correspondent aux conclusions partielles établies pour chaque thème traité dans le chapitre 5.2 du présent rapport et sont regroupées ci-dessous.

3.3.2.a- La place du projet dans la chronologie des décisions et le contexte local

La prise en compte de l'historique et des concertations antérieures est très importante dans la préparation du débat et semble de fait essentielle pour permettre au public interrogé de comprendre l'intérêt de mener un débat public ou peut permettre au maître d'ouvrage de se préparer à la confrontation avec le territoire. L'historique objectif doit donc avoir une place importante dans le dossier du maître d'ouvrage pour donner au public les éléments nécessaires à la compréhension de l'avancement du projet et des décisions antérieures prises et donc accompagner la nature du questionnement associé au débat.

En complément de l'historique d'un projet ou d'un territoire en matière de concertation, le contexte dans lequel il évolue, doit donc être identifié par le maître d'ouvrage afin de mieux en tenir compte pour se préparer au débat public.

Cela se traduit concrètement pour le maître d'ouvrage par la réalisation d'une étude de contexte telle qu'elle est préconisée dans la fiche n°3 page 14 à 17 de l'ouvrage « *Concertation / Débat public - fiches méthodologiques* » (octobre 2004 / METATTM) et par le soin apporté à l'exposé des grandes étapes précédentes et des résultats des phases de concertation antérieures.

3.3.2.b- La distinction entre périmètre d'organisation du débat et périmètre d'études

Il s'agit de bien distinguer le périmètre d'étude du périmètre d'organisation du débat. Le premier concerne l'ensemble du territoire impacté par le projet alors que le second définit le périmètre géographique où sont organisées les réunions publiques lors de la période du débat.

Le périmètre de l'étude doit s'inscrire dans un contexte géographique plus large que celui du projet et ce afin de tenter de toucher tous les bénéficiaires. Le périmètre choisi doit permettre de repositionner les enjeux et objectifs du projet soumis au débat dans un territoire plus global afin d'appréhender la question de la contribution du projet à un réseau de transport plus vaste. Le périmètre territorial du débat est variable en fonction de la dimension et l'étendue du projet ou du programme soumis à la concertation : dimension régionale, dimension nationale ou dimension européenne voire internationale. Il ne peut y avoir systématiquement de concomitance entre le périmètre d'étude du projet et le périmètre territorial du débat public.

3.3.2.c- La question de l'opportunité du projet en lien avec les besoins

La question de l'opportunité du projet et donc de son adéquation avec les besoins de déplacements est une question essentielle qui vient en amont de la recherche de solutions.

Le public s'inscrit de plus en plus dans une demande de partage du diagnostic initial qui structure l'analyse et de l'appréciation des besoins actuels identifiés ou futurs projetés avant d'envisager et de partager la ou les solutions à adopter pour les satisfaire. Il convient de répondre à cette attente dans les dossiers soumis au débat public comme cela a déjà été mis en évidence dans l'ouvrage Concertation débat-public - Quelques leçons de l'expérience – MELT janvier 2002 – Chapitre « débattre du diagnostic avant de débattre des solutions » (page 94)

Le dossier soumis au débat doit donner des éléments d'appréciation de l'opportunité du projet. Le projet doit donc être positionné dans un programme d'aménagement où l'on identifie clairement les enjeux ainsi que les besoins actuels et prévisibles auxquels le projet envisage d'apporter une (ou des) réponse(s) (territoriaux et/ou fonctionnels). Il doit également pouvoir s'inscrire dans un contexte territorial (enjeux et objectifs), il doit être conforme à des orientations politiques et stratégiques, il englobe aussi des réponses aux besoins du territoire et des populations.

Ce volet doit accompagner les éléments qui présentent le processus de décision (historique), ses diverses procédures et ses articulations avec la démarche de concertation (chronologie des étapes des communications). Ces éléments structurent la présentation de l'option de référence, des options de projet et leur comparaison via leur évaluation.

3.3.2.d- La problématique plus globale d'aménagement, de déplacements et de transports

Il apparaît nécessaire de repositionner le projet (ou la politique) de déplacements au sein du territoire dans lequel il (ou elle) s'inscrit et de ses documents de planification, d'aborder ces sujets à plusieurs échelles (de l'échelle européenne à l'échelle locale), de questionner sa contribution aux autres politiques publiques nationales et locales, notamment celles de déplacements et d'aménagement, et d'inscrire clairement le projet dans l'interaction et/ou la complémentarité avec ceux des autres maîtres d'ouvrage œuvrant sur le territoire. Ces éléments font partie intégrantes de l'analyse des besoins.

3.3.2.e- La définition des enjeux et des objectifs du projet

L'analyse des besoins, la définition des objectifs du projet comme la définition des enjeux du territoire et ceux liés au projet sont les éléments essentiels qui composent le programme et nourrissent l'analyse stratégique à mettre en œuvre par le maître d'ouvrage tout au long de sa démarche d'évaluation du projet.

Le constat montre la nécessité, pour le maître d'ouvrage, de bien définir les enjeux et les objectifs et de créer un espace d'échange autour de ces préalables en lien avec l'analyse stratégique. Le cadre du débat est très amont et doit être impérativement associé à la notion de fonctionnalités, des objectifs et des enjeux, même si, dans l'esprit des participants, ce sont les fonctionnalités de l'infrastructure qui ont un sens concret et que souvent, c'est ce sens concret qui donne de la légitimité à l'expression du public non expert.

3.3.2.f- La présentation du projet soumis au débat public

Le dossier du maître d'ouvrage est le document de synthèse qui présente aux acteurs et au public le projet et ses études afin d'introduire les discussions, quelle que soit la procédure qui les encadre. Ce dossier illustre l'esprit d'ouverture et le souci de transparence du maître d'ouvrage comme sa maîtrise et son appropriation des enjeux du projet.

Le souci de la forme est essentiel. Il doit se montrer sous une forme « attractive » : il a pour objectif d'être informatif, précis et accessible aux non spécialistes.

La comparaison des options de projet ou des variantes est un élément important du dossier du maître d'ouvrage. Elle demande notamment que les variantes soumises au débat soient définies, présentées et évaluées de façon objectivement comparable, sur les mêmes critères. L'évaluation doit être faite en référence aux objectifs et enjeux définis pour le projet.

Dans le dossier du débat, le maître d'ouvrage devrait pouvoir :

- exposer les objectifs poursuivis et les enjeux auxquels le projet doit répondre et ceux auxquels il doit prêter attention ;
- proposer plusieurs options de projet qui correspondent à plusieurs réponses aux besoins, enjeux et objectifs identifiés, pour que le débat porte sur un choix significatif permettant d'ouvrir et d'élargir la réflexion ;
- et présenter au public une analyse comparative multi-critères objective et explicite.

De plus, la partie du dossier du maître d'ouvrage consacrée aux modalités de financement devrait être plus développée qu'auparavant pour répondre aux préoccupations et questions du public en la matière²⁴. Enfin, le calendrier de réalisation du projet proposé dans le dossier devrait tenir de la disponibilité des financements (pour ce projet mais aussi pour les autres projets réalisés sur la même période).

3.3.2.g- La présentation de l'objet du débat (intitulé et questions portées)

L'intitulé du débat est le premier élément qui présente le débat et permet de cerner l'objet soumis à l'avis du public. Sa formulation délimite donc de fait les contours potentiels de ce débat public et paraît essentielle. L'intitulé du débat a intérêt à être le plus ouvert possible. Il doit simplement et clairement présenter l'objet ou la problématique soumis à la concertation en l'inscrivant de préférence dans un cadre plus large, dans une politique plus globale de transport ou une analyse stratégique sur le territoire. L'intitulé doit pouvoir permettre d'assurer une ouverture et une certaine objectivité dans la présentation.

Traduisant l'objet du débat, la (ou les) questions portée(s) au débat doit donner du sens au débat et susciter l'intérêt des citoyens pour favoriser leur participation au débat. La formulation des questions doit être, comme pour l'intitulé du débat, la plus simple et la plus ouverte possible. Elle doit traduire la volonté du maître d'ouvrage de s'ouvrir à l'avis des citoyens, en dépassant largement le caractère parfois obligatoire de l'exercice de débat public. Elle doit laisser le choix, permettre l'échange, rester plurielle et impartiale tout en respectant les objectifs, les enjeux et les acteurs sur le territoire.

3.4- Conclusion

Au-delà de son caractère réglementaire, le débat public est une étape essentielle d'un projet car il est souvent déterminant pour les suites qui seront données par le maître d'ouvrage. Confronter un projet à l'avis du public quelle que soit la forme de concertation nécessite de s'y préparer au mieux.

Les points de vigilance identifiés à partir d'un travail sur dossiers avaient pour ambition de proposer quelques clés aux maîtres d'ouvrage pour qu'ils anticipent cette phase et se préparent au mieux à l'affronter. Ils mériteraient sans doute, pour être confortés, d'être confrontés à l'expérience des acteurs des débats publics que sont à la fois les maîtres d'ouvrage et les membres de la commission nationale de débat public et les membres des commissions particulières de débats publics.

²⁴ Recommandations du président de la CNDP dans le bilan du débat public relatif au projet de l'accélération de la mise à 2x2 voies de la RN154.

* * * * *

Afin d'approfondir les réactions du public sur les éléments du dossier présenté par le maître d'ouvrage, les forces et faiblesses des projets, au regard des observations du public, ont été analysées et font l'objet de l'analyse du chapitre qui suit.

4- État des lieux des forces et faiblesses des évaluations dans les débats publics

4.1- Les forces et faiblesses : éléments de définition

Les forces et faiblesses des évaluations dans les débats publics sont entendues au sens suivant :

- **les forces** correspondent aux éléments de l'évaluation dont le résultat (favorable ou défavorable au projet) est compris (et admis) par le public ;
- **les faiblesses** correspondent aux éléments de l'évaluation dont le résultat est mis en doute par le public sans que le maître d'ouvrage parvienne à faire comprendre son analyse.

4.2- Identification des forces et faiblesses actuelles

Historiquement depuis 1997, une quarantaine de débats publics sur de grands projets d'infrastructures ont été organisés en France. Cette procédure est une réponse des pouvoirs publics à la généralisation de la contestation des projets d'équipements, qui menaçait de paralyser la politique d'aménagement du territoire.

La prédominance de l'État et le consensus sur les objectifs des politiques d'aménagement du territoire, qui prévalaient jusqu'aux années 1980, ont laissé la place à un système d'acteurs complexe et instable, défendant des intérêts et des représentations du territoire largement contradictoires.

La contestation est d'autant plus efficace que les luttes des défenseurs de l'environnement, et/ou militants écologistes et des riverains voire parfois d'élus locaux, convergent souvent très largement au travers du syndrome du NIMBY (« Not In My Backyard »).

D'une façon plus générale, cette contestation ou la controverse peut aussi émaner des différents acteurs des territoires interceptés ou concernés par le projet d'aménagement.

Le premier enseignement est bien entendu que les projets d'aménagement sont devenu une question conflictuelle et controversée.

La perspective du conflit ou du moins sa possibilité est désormais une donnée permanente et « normale » du processus d'aménagement, de la réalisation des équipements du territoire. C'est précisément cette conflictualité croissante qui explique l'existence de la procédure du débat public.

Les succès, même partiels, remportés par les contestataires, ont démontré leur capacité à peser sur les choix en matière d'aménagement, l'efficacité que pouvaient avoir leur action et, du point de vue des maîtres d'ouvrage, leur « pouvoir de nuisance ».

Ces épisodes de contestation ont démontré qu'un maître d'ouvrage ne pouvait plus « passer en force » et négliger l'impact de la contestation, qu'il lui fallait trouver le moyen de désamorcer ces conflits le plus en amont possible, avant la déclaration d'utilité publique (DUP) des projets, et en tout cas, avant qu'ils ne se cristallisent et ne débouchent sur une situation de blocage.

La contestation pose en réalité une question nouvelle : Quelle est la faisabilité non pas technique ou financière, mais politique des opérations d'aménagement ?

Le problème de ce qu'on appelle désormais « l'acceptabilité sociale » des projets d'aménagement est donc devenu au cours des deux dernières décennies une composante essentielle, une donnée stratégique et incontournable de ces projets et du métier d'aménageur.

Les débats et concertations s'inscrivent dans trois grandes logiques conflictuelles :

- **celle de la défense de l'aménagement ou de l'environnement**, du paysage et/ou du cadre de vie, du maintien des emplois et des services publics, qui voit des territoires - cantons ruraux, petites villes, villages, parfois régions entières, soit s'opposer vivement à un projet d'infrastructure, soit l'espérer comme « dernier espoir de maintien d'un équilibre précaire pour un territoire... » (*Liaison autoroutière Castres Toulouse, grand contournement de Bordeaux, Liaison ferroviaire Roissy Picardie, LGV PACA, RN 154*) ;

- **celle de la concurrence entre des territoires** (au nom de l'équité ou égalité entre les territoires ou du désenclavement), qui se disputent une même infrastructure ou un même équipement (*projets de lignes nouvelles à grande vitesse (LGV Grands Projets Sud Ouest (GPSO), LGV PACA, LGV Poitiers- Limoges), liaison autoroutière Castres Toulouse,...*), dont chacun attend un surcroît d'attractivité et d'accessibilité ou une assurance contre le déclin démographique, le chômage et la crise économique ;

- **celle, enfin, du rejet de l'aménagement**, qui mobilise des riverains, certains élus locaux ou des militants écologistes, et souvent les trois ensemble, contre les nuisances et les atteintes à l'environnement au sens large dont un projet est réputé responsable.

Pour le maître d'ouvrage et pour les pouvoirs publics la multiplication de ces conflits constitue à la fois un changement majeur et un défi considérable :

- Comment anticiper toutes les situations potentiellement conflictuelles pré et post débat public ?
- Comment constituer des éléments de communication et d'information abordant de manière anticipée toutes les questions pouvant naître du débat ?

Ces questions doivent aujourd'hui permettre à chaque maître d'ouvrage, d'analyser en amont du débat public, toutes les réactions potentielles des participants au débat. Cette analyse doit également permettre une meilleure identification des faiblesses de l'évaluation du projet réalisée par le maître d'ouvrage avant sa présentation devant l'agora du débat public.

Les éléments issus de l'analyse menée sur les 15 débats publics étudiés ont permis de synthétiser les forces et faiblesses identifiées.

4.2.1- Thème « environnement »

S'agissant de ce thème, il apparaît à la lumière des débats analysés que les attentes du public et/ou des acteurs sont celles d'une approche fine de l'insertion environnementale lorsque le projet intéresse une zone d'étude de faible extension géographique et des espaces à fortes contraintes : c'est le cas du projet de prolongement du Grand canal du Havre (entre 4 et 8 km de longueur dans des espaces naturels à très forts enjeux) et de la liaison ferroviaire Roissy - Picardie (environ 10 km de longueur dans un espace fortement urbanisé et avec une concentration importante d'infrastructures de transport).

Si les études sont généralement menées à un degré de précision adapté à ce type de projet et au stade du débat public, à savoir avec une approche fine de l'état initial de l'environnement du projet, le public et/ou les acteurs sont souvent dans l'attente d'une définition des mesures d'insertion du projet avec le même degré de précision. Au stade du débat public, la question de l'opportunité est prééminente, et les mesures d'insertion du projet ne sont abordées que de façon générique (approche qualitative ou engagement de résultat).

Au-delà d'une réponse de principe portant généralement sur l'engagement du maître d'ouvrage à respecter les réglementations en vigueur et à mettre en œuvre les mesures d'insertion nécessaires, les inquiétudes exprimées demeurent souvent nombreuses et les débats peuvent parfois être attisés par le poids du passé ou le contexte lié à des projets récents intéressant les mêmes territoires, ou encore par les craintes d'effets cumulés.

Cela amène ainsi la CPDP du projet Roissy-Picardie à indiquer que « si le projet doit être poursuivi, le maître d'ouvrage aura la tâche difficile de convaincre des habitants concernés de l'existence de dispositifs aptes à réduire les inconvénients redoutés du passage de la ligne ».

Dans le dossier d'achèvement de l'aménagement de la RN154 par mise en concession autoroutière, les exposés présentés par le maître d'ouvrage sur les thèmes « Eau », « Biodiversité » et « Paysage et patrimoine » sont apparus trop généraux et peu centrés sur les attentes des riverains.

Il apparaît que la CPDP mobilise couramment des experts indépendants sur des thématiques ou questions identifiées comme sensibles ou controversées lors des entretiens menés de façon bilatérale par la CPDP avec les acteurs pendant la période de préparation du débat public, ou bien identifiées comme telles dans les questions recueillies ou au cours du débat lui-même (ex : du thème du bruit pour les LGV, ou de celui des risques technologiques dans le cadre du débat public du prolongement du grand canal du Havre,...).

Cette mobilisation peut donc traduire dans certains cas une faiblesse de l'évaluation réalisée par le maître d'ouvrage, mais peut également devenir une force dans la mesure où elle démontre la prise en compte du principe de pluralisme dans la conduite du débat public et peut compléter voire conforter l'évaluation présentée par le maître d'ouvrage.

L'analyse des débats publics exploités a permis d'identifier comme suit les forces et faiblesses suivantes selon les sous-thèmes environnementaux déclinés dans la grille de lecture utilisée.

4.2.1.a- Climat

Pour les projets autoroutiers (Castres-Toulouse, contournement autoroutier de Bordeaux), l'autoroute peut être perçue comme une manière de réduire les émissions de dioxyde de carbone (CO₂). En effet, en fluidifiant le trafic, elle permet aux véhicules empruntant l'autoroute à la place des routes actuelles engorgées, d'être moins émetteurs, en évitant les congestions et ralentissements.

D'un autre point de vue, la logique du « tout routier » a été dénoncée comme peu compatible avec le Grenelle de l'Environnement lors des débats, avec la crainte d'une augmentation de trafic liée à la nouvelle infrastructure (contournement autoroutier de Bordeaux, achèvement de l'aménagement de la RN154 par mise en concession autoroutière). L'analyse des alternatives moins émettrices de gaz à effet de serre (GES) a pu sembler insuffisante.

Les projets ferroviaires semblent bien mieux accueillis lors des débats publics, au regard du développement durable (réduction des GES grâce au report modal de la route vers le rail - LGV Poitiers-Limoges).

Il a pu aussi être reproché l'absence de bilan carbone des travaux de construction (LGV Grands Projets Sud Ouest), ainsi que de façon plus anecdotique l'impact du débat public lui-même en terme d'émissions de GES (déplacements pour les réunions dans le cadre du débat public Castres-Toulouse).

De manière globale, les émissions de GES dues aux transports tiennent une place importante dans certains débats. L'objectif de la France de réduire les émissions de GES d'un facteur 4 d'ici à 2050, nécessite l'engagement rapide d'actions correctrices. Cependant, les moyens d'action restent flous : aucune indication des priorités à établir entre les mesures à prendre n'est ressortie du débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et arc languedocien (VRAL).

4.2.1.b- Gestion des énergies fossiles et de l'efficacité énergétique

Ce thème apparaît assez peu développé dans les dossiers des maîtres d'ouvrage.

Lors des débats publics sur les LGV Grands Projets Sud Ouest (GPSO), plusieurs participants se sont émus des conséquences d'un tel chantier ferroviaire sur la qualité de vie des habitants proches des sites d'extraction de granulats (plusieurs millions de tonnes à prélever ; impacts du trafic de camions). Cette inquiétude était sans doute liée à l'absence de précision sur la localisation des gisements potentiellement mobilisables dans le dossier.

Dans le projet LGV Poitiers-Limoges, l'intégration du trafic fret a été demandée (par les associations Amis de la Terre du Poitou et du Limousin) pour « réduire le gaspillage énergétique dont les transports routiers sont responsables ». Le maître d'ouvrage avait peu développé cet aspect dans son dossier ; il a indiqué que des réflexions étaient en cours sur le ferroutage et que des études ultérieures n'étaient pas exclues.

4.2.1.c- Pollution locale de l'air

Comme pour les émissions de GES, la création d'une autoroute peut avoir un effet positif en fluidifiant le trafic (moins d'émissions de polluants que dans des embouteillages). Ce type de projet engendre aussi un déplacement de la pollution de l'air : réductions des émissions dans le secteur engorgé (en ville ou près d'une rocade) par report du trafic en périphérie (*Grand contournement autoroutier de Bordeaux*). Cela aurait un impact positif sur la santé publique (ville très peuplée moins exposée / zone rurale plus exposée mais beaucoup moins peuplée).

Le projet d'*achèvement de l'aménagement de la RN154 par mise en concession autoroutière* a néanmoins soulevé des craintes d'augmentation de la pollution de l'air à Chartres, avec des conséquences sur la santé des habitants (affections respiratoires et cardiaques).

Dans les projets ferroviaires, peu de données ressortent des débats sur ce sujet, peut-être parce que le transport ferroviaire est perçu comme non polluant (?) ; les débats se focalisent alors sur d'autres sujets.

4.2.1.d- Bruit et vibrations

Il apparaît sur les débats publics relatifs aux projets de LGV (*Poitiers-Limoges* et *GPSO – Grands Projets Sud Ouest*), que la manière dont le sujet est traité ne permet pas de départir le débat d'un certain malaise : il est reproché au maître d'ouvrage (RFF – Réseau Ferré de France) de se contenter de se conformer à la réglementation en vigueur qui s'appuie sur des valeurs moyennes (et non instantanées ou en pointe) de niveau de bruit, lesquelles présentent des écarts avec la réalité des nuisances perçues par les riverains. Des experts du bruit sont en général invités par la CPDP lors d'une réunion thématique, mais d'une part ces spécialistes ne permettent pas de contrebalancer les dires de RFF, et d'autre part les précisions sont manquantes s'agissant de différents types de nuisances et de leurs effets sanitaires soulevés par le public : niveaux de bruit instantané à proximité de la LGV, propagation du bruit aérodynamique à longue distance, stress engendré par le bruit intermittent (effet chronique de la répétition), vibrations, ... Il en ressort un sentiment d'incompréhension entre le monde des experts du « bruit » et le public, qui démontre la nécessité pour RFF d'être vigilant sur le sujet voire de proposer une prise en compte innovante.

Dans le débat sur le *projet de liaison ferroviaire dédiée entre Paris et l'aéroport Roissy Charles de Gaulle (CDG Express)*, c'est à la fois la phase chantier et la phase exploitation qui ont soulevé des interrogations sur le bruit et les vibrations (forage du tunnel, puis circulation des trains dans celui-ci). La réglementation est apparue complexe et sans norme précise s'appliquant au tunnel envisagé.

Concernant les projets routiers, le public a interrogé le maître d'ouvrage du *projet de Grand contournement de Toulouse* au sujet de la lutte contre le bruit de l'autoroute. Le maître d'ouvrage a systématiquement déroulé 3 pistes d'actions, même dans les cas où les seuils réglementaires ne seraient pas atteints (60 dB(A) de jour et 55 dB(A) de nuit) : optimiser le tracé pour éviter les zones habitées, utiliser des dispositifs réducteurs de bruit (écrans acoustiques, enrobés spéciaux), isoler les façades de maisons là où les seuils seraient malgré tout atteints. Ce type de réponse semble montrer que la question a été bien préparée par le maître d'ouvrage et qu'il a pu répondre de façon précise.

Quand le maître d'ouvrage ne les propose pas, les riverains demandent des protections acoustiques (*accélération de la mise à 2x2 voies de la RCEA RN79/RN70 Montmarault - Mâcon - Chalon-sur-Saône*).

Enfin, le projet soumis au débat peut apparaître comme une solution à un problème existant de bruit sur un axe (par report du trafic) (*achèvement de l'aménagement de la RN154 par mise en concession autoroutière*).

4.2.1.e- Eaux superficielles et souterraines

Dans le cadre du *débat GPSO*, une association environnementale (SEPANSO : fédération des Sociétés pour l'Étude, la Protection et l'Aménagement de la Nature dans le Sud-Ouest) a soulevé le problème des effets cumulés de différents grands projets d'infrastructures routières et ferroviaires (A 65 et A 63, LGV SEA et GPSO) impactant sur le territoire aquitain, les lits majeurs des cours d'eau et les zones humides périphériques. Ce sujet récurrent depuis le projet A65 mérite, en Aquitaine au moins, une acuité particulière de la part des maîtres d'ouvrage sans perdre de vue l'obligation réglementaire d'étudier ces effets dans le cadre de l'étude d'impact du projet.

Dans le dossier du Grand contournement autoroutier de Bordeaux, le maître d'ouvrage a bien identifié les grands types de milieux interceptés par le projet (estuaire, vallées), mais sans les étudier de façon approfondie : il reste imprécis et incomplet sur le passage possible du tracé en zones protégées et sur les risques engendrés par le projet (hydrogéologie, pollutions accidentelles). Au cours du débat, des experts sont intervenus lors d'un colloque, insistant sur l'importance à accorder aux dynamiques de reconstitution, de cicatrisation ou de dégradation susceptibles de se produire après réalisation de l'infrastructure.

Le dossier du maître d'ouvrage du projet de liaison Castres-Toulouse précise que l'achèvement de la 2X2 voies s'accompagnera de mesures de protection pour éviter tout rejet de pollutions chronique, accidentelle ou saisonnière (bassins multifonctions avec dépollution par décantation) ; des conséquences néfastes ont malgré cela été pointées lors du débat (pollution, remblaiement ou soustraction de zones inondables).

Le débat sur CDG Express a montré des inquiétudes du public sur la prise en compte des nappes phréatiques pendant l'exploitation du tunnel.

Dans le projet d'extension des infrastructures portuaires – prolongement du Grand Canal du Havre, l'étude d'analyse et de modélisation du fonctionnement hydrologique de la partie orientale de la plaine alluviale (zone concernée par le projet et emprise de la réserve naturelle) est apparue très complète. En revanche, la gestion de l'eau est peu ou pas évoquée, notamment les conflits d'usages, ainsi que le problème de la maîtrise de la gestion de l'eau.

Dans le projet de contournement Est de Rouen, le fuseau de référence retenu est situé dans une zone de grande vulnérabilité naturelle, et passe par 8 points de captage. La plupart de leurs périmètres de protection ont été officialisés par des DUP antérieures à la loi sur l'eau de 1992. Leur révision à l'occasion du projet paraît incontournable pour l'Agence de l'Eau Seine-Normandie. Il conviendra néanmoins de prévoir des adaptations du projet, avec un surcoût non évalué dans le dossier.

4.2.1.f- Biodiversité

Certains débats publics comme celui du prolongement du grand canal du Havre voient la question du coût écologique (monétarisation des impacts sur la biodiversité et sur les services liés aux écosystèmes) du projet soulevée par les opposants. Ces éléments sont aujourd'hui absents dans les dossiers des maîtres d'ouvrage pour éclairer la prise en compte de la biodiversité dans l'évaluation socio-économique, et le contexte du Grenelle et de la stratégie nationale pour la biodiversité justifient cette attente du public.

Dans le cadre du débat public du prolongement du grand canal du Havre, la CPDP (contexte du Grenelle et des travaux méthodologiques en cours en France et en Europe) a souhaité approfondir le sujet en amenant dans le débat un éclairage expert et indépendant sur l'état de l'art en matière de valorisation des espaces naturels et de la biodiversité, propre à offrir des pistes de réflexions concrètes et partageables par les parties prenantes de toute concertation ultérieure. Les personnes qualifiées n'étant pas disponibles, cet éclairage a été apporté par la mise en ligne de liens vers des documents de référence à l'intention des participants non-experts.

Une piste de progrès semble à envisager par les maîtres d'ouvrage pour intégrer la prise en compte de la biodiversité dans l'évaluation socio-économique de leurs projets.

Dans certains dossiers (contournement de Bordeaux), l'aspect faune-flore est peu documenté. Le public et en particulier les associations environnementales, ont donc insisté sur cet aspect, soulignant les risques de fragmentation et d'isolement d'habitats, et l'impact négatif du projet sur des espèces protégées (chauve-souris, vison, poissons, oiseaux – gênés par le bruit). L'effet « dérangement humain » serait l'élément perturbateur prépondérant d'après un expert (contournement de Toulouse). Pour un ornithologue, « le remembrement lié à l'infrastructure cause la perte de la diversité environnementale » (Castres-Toulouse). Si l'environnement n'a pas toujours été au cœur du débat public, les cahiers d'acteurs ont pu largement développer cette thématique (Castres-Toulouse).

4.2.1.g- Paysage et patrimoine

Dans les dossiers étudiés, une non prise en compte des conséquences indirectes du projet est souvent relevée, telles que l'étalement urbain, la destruction de paysages, zones protégées, terres agricoles (contournement de Nice, Castres-Toulouse), forêt (LGV GPSO), sites archéologiques (Roissy-Picardie).

Les interpellations sur ce thème lors du débat semblent inévitables. Le maître d'ouvrage peut toutefois s'engager à respecter les dispositions protectrices réglementaires (*Roissy-Picardie*).

4.2.1.h- Sols, gestion des matériaux et des déchets

Dans le cadre du débat public du *prolongement du grand canal du Havre*, il est apparu un effet collatéral inattendu du débat sur les conflits d'usages : la difficulté de la part des services déconcentrés ou du gestionnaire de la réserve naturelle, de mettre en perspective, de façon factuelle, les divers usages et usagers de la plaine alluviale de l'estuaire de la Seine (cohabitation des usages).

Un approfondissement de l'état initial sur cet aspect important de la connaissance du territoire concerné et de son fonctionnement aurait paru justifié et cohérent avec le degré de précision adapté à l'échelle de projet, à savoir avec une approche fine de l'état initial de l'environnement du projet. Cette absence pourrait être interprétée comme un manque de portage partagé du projet avec les acteurs concernés (services déconcentrés et gestionnaire de la réserve naturelle).

Dans le dossier sur le *contournement de Bordeaux*, le maître d'ouvrage évoque peu cet aspect. Or il est reproché au projet d'accentuer le déficit aquitain en granulats, risque considéré par un expert et quelques acteurs du débat public comme le plus grave lié au projet et aux effets cumulés avec d'autres grands projets connus (LGV SEA, A 63,...).

D'autres questions soulevées lors des débats concernent la consommation de terres agricoles (*contournement de Nice*) et l'impact du chantier de construction (risque de pollution de la base travaux dans le dossier *CDG-Express*).

4.2.1.i- Activités humaines (agriculture, sylviculture, pêche, ...)

Le projet peut avoir un effet positif sur le développement du tourisme (*contournement de Bordeaux*).

Les effets négatifs souvent évoqués sont la mise en péril d'activités primaires par destruction de terres agricoles (par exemple 600 ha du Lauragais dans le dossier Castres-Toulouse), vignobles, forêt (*contournement de Bordeaux*). Le maître d'ouvrage a pu répondre que tout ce qui est relatif à la planification territoriale, intercommunale est de la compétence des collectivités locales (*Castres-Toulouse*) ; cet argument est apparu comme maladroit (et hors sujet).

Dans le *projet d'achèvement de l'aménagement de la RN154*, une solution ferroviaire semblerait préférée par le monde agricole, car moins coûteuse et mieux adaptée au transport de céréales (par rétablissement d'une ligne et son prolongement).

Dans le *dossier ferroviaire Roissy-Picardie*, les agriculteurs sont apparus sceptiques sur la faisabilité locale des méthodes proposées par RFF (contexte de tension foncière sur des terres de grande qualité), avec la crainte de promesses non tenues (souvenirs des travaux de la LGV Nord).

Dans le dossier de la *LGV Poitiers-Limoges*, RFF a apporté des précisions sur les emprises foncières du projet, la largeur de plateforme, les règles d'indemnisation des riverains ; ces réponses semblent avoir convaincu car elles n'ont pas soulevé de commentaires particuliers.

4.2.1.j- Risques naturels et technologiques

Dans le cadre du débat public sur le *prolongement du grand canal du Havre*, le dossier du maître d'ouvrage n'a pas explicité les difficultés non négligeables identifiées pour le dévoiement de pipelines, alors que ces difficultés étaient mises en évidence dans le cadre d'une pré-étude commanditée par le Grand Port Maritime du Havre (GPMH), maître d'ouvrage. Cet état de fait a généré l'expression de doutes voire de craintes (afférents à la connaissance du réseau des canalisations en terme de tracé précis et d'état de dégradation) de la part des acteurs économiques durant le débat et dans les cahiers d'acteurs de la CCI et de l'AUPAES (association des usagers de la plaine alluviale de l'estuaire de la Seine), avec le souhait de minimiser le coût des déplacements de réseaux et de maintenir la continuité d'exploitation durant les travaux, voire de limiter le dévoiement des canalisations.

La CPDP a mobilisé des experts pour approfondir le sujet à deux reprises avec des interventions sur la pré-étude de faisabilité établie par le maître d'ouvrage et une intervention du bureau logistique et distribution pétrolières de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) au sein du ministère de l'écologie (MEDDTL), sur la problématique de l'alimentation de la région parisienne et de ses aéroports, la pré-étude n'ayant pas intégré la question de la sécurité d'approvisionnement au plan national.

La DGEC a ainsi pu rappeler de façon exhaustive le cadre réglementaire et prescriptif lié à l'approvisionnement de la région parisienne qui limite à une semaine la durée maximale de toute rupture de service et conduirait le ministère à suivre de près tout projet en ce sens

Il apparaît ainsi que l'absence d'éléments suffisants dans l'évaluation initiale contenue dans le dossier du maître d'ouvrage, a justifié la mobilisation d'experts par la CPDP dont les apports constituent une force d'une part pour le débat lui-même en démontrant le respect du principe de pluralisme, et d'autre part pour la suite à donner au projet (études ultérieures).

Dans le dossier du contournement de Bordeaux, la notion de risques et de gestion des risques n'est pas clairement traitée par le maître d'ouvrage. Cela conforte les arguments des opposants au projet, qui soulignent ses risques d'impacts majeurs pour l'environnement (sur les zones naturelles et humides, en perturbant des systèmes d'écoulement, en exposant à des risques de pollution durable les nappes phréatiques des sables landais...).

La question du risque incendie le long des nouvelles lignes ferroviaires a été soulevée dans le cadre du débat sur la LGV GPSO.

Lors du débat sur la ligne CDG Express et celui du contournement de Nice, il y a eu des interrogations de la population et des élus sur la sécurité des tunnels (risques pour les riverains, accès des secours, évacuation des passagers). Le tunnel prévu dans le projet CDG Express, de plus de 10 km de longueur, n'est pas régi par l'instruction technique qui classe les tunnels ferroviaires en fonction de leur type et de leur longueur (inférieure à 10 km). Une commission particulière de sécurité a été mise en place 2 ans auparavant par l'État afin de définir les règles de sécurité pour ce tunnel. De plus, la CPDP a consulté des experts indépendants sur les risques géologiques.

4.2.2- Thème « social »

Ce thème est souvent peu développé dans les dossiers de débat public, et abordé indirectement au travers des aspects socio-économiques des évaluations présentées par les maîtres d'ouvrage. Il est pourtant souvent source de questionnements de la part du public voire des autres acteurs.

4.2.2.a- Impact sur les ménages

L'amélioration du maillage autoroutier décongestionne des axes saturés, d'où une amélioration de la qualité de vie des riverains, et dans certains cas de leur accessibilité voire leur désenclavement (contournement de Bordeaux, Castres-Toulouse).

L'accès au pôle d'emplois de Roissy sera facilité par les projets CDG Express et Roissy-Picardie.

Il est par contre reproché à des projets de grande voirie de contribuer à l'étalement urbain et de consommer trop d'espace (par exemple, espace trois fois supérieur à l'accroissement démographique dans le contournement de Bordeaux, ce qui est jugé disproportionné). Des inquiétudes sur les expropriations apparaissent (contournement de Toulouse). Dans le projet LGV GPSO, le débat a fait ressortir une demande de réparation des préjudices subis par les propriétaires à proximité de la nouvelle infrastructure. Les riverains du projet et des élus s'opposent au projet, notamment à cause de son impact sur le milieu naturel, les espaces agro-sylvicoles et la chasse (impact sur les activités traditionnelles des habitants). Il est aussi reproché à la LGV de relier les villes en ignorant les territoires intermédiaires (Poitiers-Limoges). Dans le projet CDG Express, des riverains s'inquiètent des conséquences des travaux et des nuisances ferroviaires sur leur vie quotidienne.

L'impact du financement du projet par les collectivités locales soulève des craintes de hausse des impôts et de « gel » d'autres projets comme les transports en commun (Poitiers-Limoges).

4.2.2.b- Impact sur les voyageurs

Les projets sont perçus comme une amélioration du confort et de la rapidité des déplacements locaux ou interurbains (*contournement de Bordeaux*, *Castres-Toulouse*).

Les projets ferroviaires *CDG Express* et *Roissy-Picardie* sont aussi perçus de façon positive pour les voyageurs (ouverture de nouveaux territoires au réseau européen pour Roissy-Picardie).

Mais, le projet *CDG Express* ciblant les usagers de l'aéroport (et éventuellement les salariés de l'aéroport), il lui est reproché de ne pas résoudre les problèmes de déplacements quotidiens des habitants du nord-est parisien.

Sur la problématique du coût d'utilisation, on observe souvent un rejet du péage de la part du public, surtout si des axes voisins sont gratuits (*RCEA RN79/RN70*), et dans un contexte de coût du transport routier quotidien déjà élevé, quand l'usage de transports en commun est impossible (*contournement de Toulouse*).

L'étude sur le financement de l'autoroute ainsi que sur le niveau de péage demandé à l'utilisateur a été perçue comme manquant de précision et de détail dans le dossier *Castres-Toulouse*.

De même pour un projet ferroviaire, la hausse des tarifs des billets avec l'arrivée du TGV, ou le prix élevé de la navette Paris-Roissy (*CDG Express*) constituent une préoccupation des usagers. Dans le débat sur la *ligne Poitiers-Limoges*, la réponse de la SNCF a été jugée trop générale.

Dans le cas du projet *CDG Express*, des voyageurs ont indiqué que le projet ne répondait pas à leur besoin, au niveau du choix de la gare de départ, du coût du billet et du temps de parcours ; certains déclarent qu'ils n'utiliseront pas la nouvelle ligne.

4.2.3- Thème « économie »

Ce thème est incontournable dans les dossiers de débat public et abordé au travers des aspects socio-économiques des évaluations présentées par les maîtres d'ouvrage. Il est en lien direct avec celui de l'aménagement du territoire (cf. ci-après) du fait des arguments ayant trait au désenclavement et/ou développement territorial (sur le plan économique et social) souvent mis en avant par les maîtres d'ouvrage et non remis en cause par les acteurs économiques locaux, ni par les élus. Toutefois certaines questions économiques alimentent la controverse avec ces derniers ou avec d'autres acteurs.

4.2.3.a- Économie générale

Les acteurs économiques (entreprises, CCI, hôteliers, transporteurs, ...) sont en général favorables aux projets visant à désenclaver un secteur (*Castres-Toulouse* : maintien des activités économiques sur le pôle Castres-Mazamet) ou à fluidifier le trafic (*contournement de Nice*). Une voie rapide ou autoroute ne générerait cependant pas d'emplois nouveaux (*dossier RN 154*). A l'inverse, des aménagements de gare peuvent avoir un impact direct (création d'un pôle attractif autour de la Gare de l'Est dans le projet *CDG Express*). L'avantage économique du projet, bien expliqué (*dossier LGV PACA*), peut cependant ne pas beaucoup intéresser le public lors du débat (ou être suffisamment détaillé pour ne pas susciter de questions ?).

Des questions plus générales peuvent être soulevées lors des débats, sur l'avenir de l'automobile, l'après-pétrole, sans réel dialogue entre le maître d'ouvrage et les participants, chacun ayant sa propre idée sur le sujet (*contournement de Nice*).

4.2.3.b- Économie de l'opération

Lors de débats, le public a réagi sur les délais de réalisation, jugés trop longs (*contournement de Toulouse*) ou impossibles à tenir (*RCEA RN79/RN70*). Plusieurs dossiers sont perçus comme flous sur le péage ou sur le phasage des travaux (*contournement de Nice*) ; les participants ont pu aussi interroger sur les modalités d'indemnisation et de compensation, en cas de dégâts ou nuisances dues au projet (*CDG Express*).

Pour les LGV, une amélioration de la ligne existante a été estimée par des participants beaucoup moins coûteuse et plus facile à étaler dans le temps (*Poitiers-Limoges*).

Une diminution de la rentabilité (effet sur le trafic local non évalué par la SNCF) et une mise en difficulté du TER Poitiers-Limoges est redoutée par de nombreux participants (élus et habitants des collectivités « oubliées » par la LGV Poitiers-Limoges, CCI, associations, syndicat de cheminots,...), avec des conséquences sur l'aménagement du territoire. RFF explique que l'arrivée du TGV dans une région s'est toujours accompagnée du développement des TER, sans que ses affirmations soient toujours acceptées. L'approche de RFF a pu être jugée trop restrictive sur l'influence des gares (quel développement économique des lieux desservis ?).

Le dossier *RCEA RN79/RN70* a montré des précisions insuffisantes voire des écarts sur l'estimation du coût et le montage financier de l'opération. Le maître d'ouvrage a ainsi annoncé 1,1 milliard d'€, alors qu'une précédente estimation en 2007 était de 695 millions d'€. Des élus ont contesté cette augmentation du coût des travaux.

Le débat sur le *contournement de Rouen* a lui aussi mis en avant des incertitudes sur le coût du projet. En effet, le dossier ne prend pas en compte les importants investissements requis pour la protection de l'environnement, et plus particulièrement la protection de la ressource en eau.

Lors du débat sur le *prolongement du Grand Canal du Havre*, le GPMH (Grand Port Maritime du Havre) a tenu compte des questions et attentes exprimées, en enrichissant son évaluation socio-économique initiale au-delà des bénéfices actuellement monétarisables. Il a ainsi été possible de mesurer l'intérêt, les difficultés et les limites de l'exercice et la nécessité de poursuivre le travail sur ces sujets. De ce point de vue, le débat favorise une réflexion plus approfondie sur le projet.

4.2.3.c- Financement de l'opération

Imprécisions ou incertitudes : le dossier du *contournement de Nice* aborde la question du financement de manière très vague ; celui de la *LGV PACA*, même s'il contient une information sur les modes de financement, n'apporte pas de réponse précise. Cela peut inquiéter les cofinanceurs potentiels (CR, CG, ville de Nice pour le contournement de Nice), qui peuvent rechercher des solutions alternatives diverses ou se positionner uniquement sur des parties du projet. Face au scepticisme et aux incertitudes sur le financement, la CPDP a pu organiser des réunions thématiques sur le sujet (contournement de Nice, LGV PACA) et demander une fiche thématique au maître d'ouvrage (contournement de Nice).

Financement public-privé : le financement par l'État dans le dossier *RCEA* est plus important dans le scénario proposé que dans un scénario alternatif (choix insuffisamment justifié). La rentabilité non garantie du projet de *contournement de Toulouse* a conduit à penser que le concessionnaire exigera un apport financier public.

Des interrogations sur le montant de la subvention d'équilibre ont émergé (*dossiers RCEA, RN154*).

Dans le *dossier RN 154*, les usagers d'Eure-et-Loir ne comprennent pas qu'il faille « payer pour circuler en toute sécurité », par comparaison avec d'autres 2x2 voies sans péage, réalisées sur crédits budgétaires.

Pour expliquer le choix de la mise en concession, et donc du péage, le maître d'ouvrage (*contournement de Toulouse*) a indiqué que si l'infrastructure était gratuite pour l'utilisateur, son financement serait réparti entre l'État et les collectivités, donc issu des impôts ; ce choix aurait été synonyme d'un financement par tout le monde, y compris par les personnes non utilisatrices.

Pendant les débats, il a pu être rappelé que les financements publics étaient difficiles à obtenir et contingentés (concours de l'Union Européenne improbable, état des finances publiques françaises et pression d'autres besoins). Les recours au financement privé (*contournement de Toulouse*) ou par les collectivités (*LGV Poitiers-Limoges*) sont ainsi justifiés. Des inquiétudes sur les conséquences pour les collectivités sont donc apparues, notamment parce que des régions aux ressources limitées auraient à financer une infrastructure qui, dans des régions riches, a été entièrement financée par l'État par le passé. Des incidences négatives pour le contribuable local et pour les autres engagements des collectivités sont craintes (par ex. risque de frein au développement des transports collectifs régionaux).

Dans le dossier *CDG Express*, le montage financier en partenariat public-privé a suscité des interrogations du public sur les risques financiers encourus par les porteurs du projet (les hypothèses de fréquentation sont-elles réalistes ? Quelle est la part de risque prise par les entreprises publiques ? Ce projet se fera-t-il au détriment d'autres opérations ?).

Les réponses aux questions ont été insuffisamment précises pendant le débat. RFF s'est engagé à actualiser les prévisions de trafic et les données financières au regard de l'évolution de la situation économique (études complémentaires sur les coûts d'investissement et de fonctionnement des solutions, avec l'objectif d'atteindre les conditions d'équilibre économique et financier du projet).

Prise en compte de l'existant : Les apports en nature liés aux aménagements antérieurs sont apparus non comptabilisés dans le projet *RCEA*. La DREAL a dû répondre que ces apports seraient pris en compte dans le cahier des charges de la concession (mais cela ne figurait semble-t-il pas dans le dossier).

Ces imprécisions et manques, voire un montage financier non robuste dans certains cas, ont entraîné une perte de crédibilité et de confiance du public (ou d'autres acteurs, notamment des élus lorsque le portage du projet n'a pas été partagé ou pas suffisamment) envers le maître d'ouvrage.

De plus, dans un contexte post-Grenelle, il apparaît que le public demande de plus en plus des contre-expertises, notamment sur le volet financier (comparaison de différents modes de financement : public, concession ou partenariat public-privé).

4.2.4- Thème « transports et déplacements »

Dans des débats publics portant sur des infrastructures de transports, l'exposé du thème « transports déplacements » doit être obligatoirement convaincant car il est à l'origine même du débat. Il ne peut y avoir de débat productif si le maître d'ouvrage ne parvient pas à faire comprendre et partager la problématique de déplacements à laquelle son projet s'intéresse et quelque part certains objectifs du projet.

Au travers des débats examinés, il est intéressant de noter la différence de point de vue entre un gestionnaire d'infrastructures, habituellement soucieux de préserver un niveau de service et donc d'écouler des flux par son projet, et un public sensible à ses problèmes de déplacements quotidiens et à l'offre de transport y compris intermodale.

En général les représentants des maîtres d'ouvrages concernés sont très compétents sur la thématique transports.

Les controverses sont bien sûr importantes mais sont plutôt inhérentes au projet soumis au débat - dont l'historique est souvent important - qu'à des faiblesses techniques du discours du maître d'ouvrage.

Le problème souvent rencontré est donc plutôt la difficulté d'expliquer de manière communicante des éléments techniques assez complexes (modélisation par exemple) qui restent obscurs pour le public.

Malgré les efforts des maîtres d'ouvrages pour expliquer leurs hypothèses et le déroulement des études, il subsiste souvent un doute sur les conclusions : à savoir que les prévisions proposées en matière de trafics et de déplacements soient justes selon les scénarios et le choix des cadrages macroéconomiques.

Toutefois, les éléments de diagnostic de la situation actuelle sont en général assez bien acceptés et le besoin de réaliser un projet (pas nécessairement celui ou ceux proposés) est peu remis en question en dehors des acteurs ayant une position plus dogmatique.

Tous les débats publics examinés ont su exposer clairement la problématique que le projet voulait traiter, et les fonctionnalités offertes par le projet de manière entendue (pas nécessairement approuvée) par le public.

Les études de trafics demeurent néanmoins critiquées en particulier au niveau des projections. Les raisonnements tenus restent souvent abscons ou technocratiques pour le public qui se contente souvent d'en nier les conclusions. Dans les *débats sur les LGV*, le *contournement de Rouen*, ou encore le *prolongement du grand canal du Havre* par exemple, la question des trafics ou la capacité des réseaux sont critiquées sans que les efforts du maître d'ouvrage ou les études commandées par la CPDP permettent de lever le doute exprimé a priori.

Paradoxalement la forte compétence du maître d'ouvrage en matière de transport peut s'avérer une faiblesse. En effet les maîtres d'ouvrage sont en général spécialisés et inféodés à un mode ou à un service de transport.

Les représentants des DREAL porteurs des projets ont une connotation routière, RFF est perçu comme un constructeur de lignes ferrées nouvelles et ne produit pas directement d'offres de transport.

Il s'agit d'un biais initial par rapport au parti d'aménagement ressenti par le public. Parmi les dossiers examinés seul le débat VRAL de par sa nature (politique de transport et non projet d'infrastructure) peut prétendre échapper à ce type de préjugé vis-à-vis de l'objectivité des études et du parti d'aménagement proposé. Les manques d'exhaustivité et de pluralisme des études en particulier des modes alternatifs sont ainsi dénoncés a priori.

On peut noter ce procès d'intention notamment sur les projets suivants :

- Contournement de Bordeaux : parti pris autoroutier par rapport aux autres modes (contournement ferroviaire) ; la DRE a une image de maître d'ouvrage routier ;
- Contournement de Nice : aménagement routier négligeant le développement des transports en commun ; la DDE n'est pas autorité organisatrice de transports (AOT) ;
- Contournement de Toulouse : parti pris autoroutier au détriment du développement du fret ferroviaire ; la DRE ne gère pas le réseau ferré ;
- LGV GPSO : projet de construction de nouvelles lignes ferroviaires sans tenir compte des projets autoroutiers (A65, A63) ; RFF n'est pas gestionnaire routier ;
- LGV PACA : projet de construction de ligne nouvelle ne répondant pas aux besoins en TC et déplacements du quotidien ; RFF n'est ni AOT ni transporteur ni en charge de l'aménagement du territoire.

Il s'agit d'une faiblesse originelle qui oblige le maître d'ouvrage à asseoir son projet dans un cadre partenarial plus large. Le maître d'ouvrage d'une infrastructure n'est pas le porteur à lui seul du diagnostic des besoins d'un territoire et de sa stratégie d'aménagement (notion de portage partagé développé dans le chapitre 8 du présent rapport). La réalité de ce partenariat est une force pour certains projets comme le contournement de Nice (directive territoriale d'aménagement) ou le GPSO. Au contraire en l'absence d'une vision partagée de l'aménagement du territoire, certains débats restent assez stériles malgré la qualité des études et la variété des scénarios fournis comme c'est le cas de la LGV PACA.

L'approche par projet ajoute encore à cette faiblesse. Le projet n'est en général pas le seul sur le territoire et ne prétend résoudre qu'une partie des besoins en déplacements ; le maître d'ouvrage, souvent spécialisé, peine à convaincre d'une vision globale cohérente avec d'autres projets qui ne relèvent pas de sa compétence ou dont les rythmes de programmation sont différents.

Dans le cadre d'une approche par projet, il est en effet difficile de traiter l'ensemble des problèmes de déplacement d'un territoire, des interfaces avec les autres modes et les autorités organisatrices de transports (AOT), des problématiques de l'aménagement du territoire.

Par exemple pour le maître d'ouvrage d'une infrastructure de transit il est difficile de se confronter avec un public local dont les préoccupations sont ses déplacements quotidiens. Il s'agit là d'une faiblesse forte et soulignée par la CPDP pour des projets tels que LGV PACA ou RCEA.

Le problème de la coordination avec d'autres projets et la cohérence des réseaux de transports est également posé. La coordination de l'aménagement de la RCEA et de celui de la RN7 ayant pourtant un même maître d'ouvrage n'est pas démontrée de manière convaincante lors du débat. Le programme LGV PACA ne prend pas en compte la dimension internationale vers l'Italie et les projets existants d'une ligne ferroviaire fret traversant les Alpes. Pour le projet GPSO/Bordeaux-Espagne la problématique du fret international se pose également. Quant au débat VRAL il y a manque d'exhaustivité sur les différents modes (mode aérien, déplacements péri-urbains et urbains non traités) et seuls les déplacements interurbains y ont été traités.

En conclusion de manière simplificatrice, on peut dire que dans la plupart des débats, le maître d'ouvrage :

- parvient à expliquer la problématique et les fonctionnalités du projet qu'il porte ;
- peine à convaincre sur ses prévisions de trafic reposant sur des modélisations hermétiques pour le grand public et dont les hypothèses macroéconomiques sont discutées ;
- dépend totalement de la qualité de son partenariat pour convaincre de la cohérence et de l'aptitude de son projet à répondre aux besoins d'un territoire et à s'insérer dans une perspective de fonctionnement intermodal du réseau de transport des territoires impactés.

4.2.5- Thème « aménagement du territoire »

Tout projet quel qu'il soit (urbanisme, habitat, infrastructure de transport...) s'inscrit dans un territoire et va contribuer à son aménagement.

Il touche les dimensions physiques, culturelles, politiques et humaines.

Il est donc aisé d'y trouver matière à controverse et surtout de tenter d'y identifier quelques « forces » et surtout quelques « faiblesses », conjoncturelles, structurelles, historiques ou politiques.

Un projet d'infrastructure de transport doit s'inscrire dans le territoire qu'il va desservir en touchant à des problématiques d'aménagement, d'habitat, d'urbanisation, de périurbanisation, de mitage de l'espace, de gestion des espaces agraires et cynégétiques... Il ne peut ainsi éluder les questions humaines et démographiques liées à l'histoire, au patrimoine et au paysage.

Cet ensemble est couramment traité sous la thématique de l'aménagement du territoire ou au sens plus large de la « géographie des territoires ».

L'une des problématiques de cette thématique est qu'elle se situe à l'interface des champs d'intervention de plusieurs acteurs en matière de gouvernance (État, Région, collectivités locales). Chacun de ces acteurs, de par ses prérogatives, influe sur tout ou partie de la politique d'aménagement du territoire au travers de différents types de documents de planification : SCOT, inter SCOT, PLU, PDU... L'aménagement du territoire n'est plus l'affaire exclusive de l'État.

Régions, départements, communes ou intercommunalités, après avoir hérité de nouvelles compétences avec les lois de décentralisation du début des années 1980 et 2000 sont progressivement devenus d'importants prescripteurs de dépenses d'aménagement, y compris hors de leurs champs de compétences.

Du territoire aux territoires

A un schéma relativement simple, qui privilégiait une échelle, celle du territoire national, s'est substitué un schéma à plusieurs « focales », dans lequel ce cadre national doit coexister avec d'autres représentations du territoire : à l'échelle régionale ou locale, voire micro-locale (dans le cas des riverains), et à l'échelle européenne ou mondiale.

Le territoire est aujourd'hui confronté à la multiplicité des acteurs, des points de vue et des représentations du territoire.

De manière tout à fait significative le mot « territoire » s'emploie désormais quasi-systématiquement au pluriel. Les différents acteurs agissent en fonction d'intérêts spécifiques, des objectifs qu'ils se sont fixés, des stratégies qu'ils ont élaborées pour atteindre ces objectifs sur leurs territoires.

Ils le font en se référant à un ou, parfois, à des territoires de référence, qui leur sont propres : aires ou périmètres de compétences et/ou espaces géographiques au sens physique, politique ou culturel.

Synthèse des dossiers analysés

Les quinze dossiers relatifs aux projets soumis au débat public nous ont permis de vérifier ces différents constats.

En fonction de la période du débat, pré-Grenelle ou post-Grenelle (avant ou après 2007), nous avons perçu une évolution sensible dans la prise en compte par les maîtres d'ouvrages de l'évaluation au sens large. L'exercice des ateliers du Grenelle de l'environnement a sensiblement modifié les perceptions relatives de l'exercice du débat public et du partage des informations en acte concerté entre l'État et les citoyens.

Globalement, les dossiers les plus récents intègrent plus précisément les grandes questions ou controverses en matière d'aménagement du territoire issues de débats antérieurs.

Nous avons regroupé les faiblesses les plus récurrentes par thématiques, avec si possible, pour chacune d'entre elles, la ou les éléments les plus souvent remis en cause par les participants au débat.

4.2.5.a- thème développement des territoires

Le postulat souvent retenu et encore présenté en axiome par les maîtres d'ouvrages est qu'une infrastructure de transport, quel que soit le mode concerné, constitue un facteur de structuration et de développement territorial (sur le plan économique et social).

Globalement, ce postulat n'est pas remis en cause par les acteurs économiques locaux, ni par les élus.

Seuls les milieux associatifs environnementalistes, les habitants des espaces ruraux ou périurbains éloignés et surtout les agriculteurs contestent ces éléments. Leur revendication est davantage argumentée autour de la préservation des espaces ruraux à dominante agricole, sylvicole et éventuellement cynégétique. Ils considèrent qu'une infrastructure est un outil de morcellement ou de fractionnement de leur espace économique et/ou naturel ; les seuls « bénéficiaires de l'infrastructure » apparaissent être les acteurs économiques citadins ou urbains. (cf. projet liaison autoroutière Castres-Toulouse, projet RN 154, Projet LGV GPSO, LGV Poitiers-Limoges, LGV PACA...)

4.2.5.b- thème solidarité territoriale, désenclavement

Dans nombre de dossiers, l'infrastructure est présentée comme élément générateur du désenclavement territorial. Elle porte en son sein tous les signes d'une ouverture du territoire vers l'extérieur, facilitant l'accessibilité aux aménités territoriales de niveau supérieur (vers la métropole régionale).

Ce constat est très présent dans la plupart des dossiers analysés : liaison autoroutière Castres-Toulouse, LGV Bordeaux-Espagne (pour les territoires de l'est des Landes), LGV Poitiers-Limoges, LGV PACA pour le département des Alpes Maritimes, liaison ferroviaire Roissy Picardie (pour les picards)...

Cependant, certains projets spécifiques sont, à l'opposé, réellement remis en cause sur cette thématique. L'infrastructure apparaît alors comme élément portant atteinte à l'intégrité d'un territoire au détriment des autres territoires dits « bénéficiaires ». Cette perspective est retrouvée notamment dans les projets LGV Bordeaux-Espagne et LGV Bordeaux-Toulouse (GPSO) où les territoires du sud Gironde « subissent » l'infrastructure au sens où elle vient morceler voire détruire quelques espaces viticoles de renommée mondiale (vignoble de Sauternes). Dans ce cas de figure, l'infrastructure est vécue comme portant atteinte à l'intégrité et à l'équilibre socio-économique du territoire traversé.

4.2.5.c- thème cohérence territoriale

C'est probablement sous cette thématique que le risque de faiblesse dans l'évaluation est le plus prégnant. En effet comme précisé plus en amont, en matière d'aménagement du territoire, plusieurs niveaux d'acteurs et de représentations sont présents sur un même territoire.

Un projet d'infrastructure doit se conformer à une stratégie nationale (le SNIT notamment), il doit s'inscrire sur un territoire régional (avec une traduction dans le SRIT), être en cohérence avec la directive territoriale d'aménagement (DTA) lorsqu'elle existe, et il doit tenir compte des spécificités infrarégionales du niveau du SCOT (voire inter SCOT). Au-delà même, les documents d'aménagement et d'urbanisme d'une ville ou d'une commune (PLU notamment) peuvent être impactés ou avoir un impact sur le projet.

De cette complexité dans la gouvernance de l'aménagement du territoire peut naître la justification de certaines faiblesses perçues dans les dossiers de maître d'ouvrage. De nombreux projets ont fait l'objet de demandes complémentaires d'études ou d'expertises de la part de la CPDP ou suite à des demandes du public. Ces expertises complémentaires dans des sujets comme l'intermodalité ou la multimodalité comme alternative au projet (LGV GPSO, LGV Poitiers Limoges, RCEA, Castres Toulouse, ...), ou la recherche de cohérence avec un autre projet sur le même territoire (Ligne ferroviaire Roissy Picardie, LGV GPSO / A 65, RCEA / Aménagement RN 7...).

4.2.6- Thème « contexte politique, sociétal et réglementaire »

De par la durée de sa gestation, un projet de grande infrastructure tel que ceux soumis à débat public est inévitablement confronté à des évolutions de contexte politique, sociétal et/ou réglementaire qui amènent à relever des aspects non ou insuffisamment pris en compte par les maîtres d'ouvrage.

Il peut s'agir aussi du choix de la période de tenue du débat public en lien avec des éléments liés au contexte politique ou au contexte local et/ou à l'historique du projet.

4.2.6.a- Contexte réglementaire

Certains projets ont été perçus comme incompatibles avec le Grenelle de l'Environnement et la lutte contre le changement climatique. Il s'agit des projets routiers principalement, voire de projets ferroviaires quand ils favorisent l'accès à un aéroport (*Roissy-Picardie*) ; tous les projets de grandes infrastructures peuvent être critiqués en raison de leurs effets sur l'environnement (destruction et fragmentation de milieux naturels, imperméabilisation, etc.) et partant, de leur compatibilité avec les orientations et/ou engagements issus du Grenelle de l'Environnement (2007).

4.2.6.b- Contexte politique

Le débat public est en général organisé hors période électorale. Le débat public peut être une structure de concertation parmi d'autres (ex. : Grenelle de l'Estuaire de Seine et réunions de gestion de la réserve naturelle, dans le dossier *du prolongement du grand canal du Havre*).

Le public exprime souvent une crainte de promesses non tenues (de la part du maître d'ouvrage ou de l'État), en référence à des affaires précédentes relatives à des projets antérieurs de même nature.

Un écueil du débat public peut être de donner lieu à un débat de société, non spécifique au projet, par exemple entre préservation de l'environnement et développement économique, entre partisans et opposants de la vitesse ou encore entre différentes visions du développement économique. Dans ce registre, on pourra utilement se reporter à l'étude relative aux grandes controverses (chapitre 5 du présent rapport).

4.2.6.c- Contexte local

Certains dossiers prennent la suite de projets, parfois anciens, qui n'ont pas abouti. Il peut donc y avoir un « passif » plus ou moins conflictuel qui donne le ton au débat public.

La présence d'autres projets sur le territoire ou sur un territoire proche est également un facteur important de controverse : les participants au débat public sont tentés de chercher des comparaisons et/ou une articulation entre les projets. Un projet sur le même territoire peut apparaître pénalisé par rapport au projet soumis au débat public, ce qui est source d'opposition (ex. projets ferroviaires : *Roissy-Picardie* par rapport à l'amélioration de la desserte du RER D, *CDG Express* par rapport à celle du RER B).

Enfin, il peut y avoir également un autre débat public en cours, récent ou prévu concernant un autre projet s'inscrivant sur le même secteur géographique, ce qui a une forte influence sur le débat public (ex. : débat sur *contournement de Toulouse* en 2007 perturbé par le projet d'autoroute *Castres-Toulouse*, dont le débat public a eu lieu en 2009-2010).

4.2.7- Thème « principes de la charte de qualité de l'évaluation »

L'analyse qui précède a permis d'apporter quelques éléments d'appréciation de la prise en compte des principes de la charte qualité de la circulaire de décembre 2008 (impartialité et transparence, pluralisme, compétence, exhaustivité et traçabilité de la démarche d'évaluation). Ceux-ci restent toutefois parfois partiels au regard de la « matière » exploitée dans le cadre de la présente étude, matière issue de synthèses (cf chapitre 3 sur la méthode) et s'affranchissant de l'analyse des compte-rendus détaillés des réunions (verbatim) et de celle des études détaillées mentionnées dans les dossiers des maîtres d'ouvrage. En outre, une perception d'éléments « en direct » en lien avec l'ambiance des débats pourrait sans doute apporter un éclairage intéressant pour mieux apprécier la prise en compte de certains des principes de qualité.

Ces éléments d'appréciation ne sauraient donc prétendre à une quelconque exhaustivité – pour laquelle une étude spécifique serait nécessaire – ni être généralisés, et n'ont vocation qu'à attirer l'attention sur quelques points particuliers identifiés dans le cadre de la présente étude.

4.2.7.a- Impartialité et transparence

Les différentes variantes du projet ne sont pas toujours étudiées avec le même niveau de précision (cf. débat public du contournement autoroutier de Rouen), ou bien les scénarios alternatifs ne sont pas étudiés (optimisation des lignes existantes non traitée par RFF : GPSO, Poitiers-Limoges).

Dans certains cas, la forme du débat public en lien avec le périmètre et/ou le parti d'aménagement du projet ne permet pas de débattre de solutions alternatives (débat RN 154).

Les méthodes de calculs pour les modélisations de trafic et études socio-économiques restent obscures ainsi que les nombreuses hypothèses sous-jacentes du calcul économique.

La fiabilité des données en lien avec les estimations de trafic et/ou de coût de projet peuvent être mises en cause (contournement de Rouen, GPSO).

4.2.7.b- Pluralisme

Le déroulement des débats, les cahiers d'acteurs, les réunions thématiques garantissent en général le pluralisme de la démarche d'évaluation.

Par contre le pluralisme dans la représentation du maître d'ouvrage semble plus difficile à obtenir et dépend du partenariat développé en particulier avec les co-financeurs.

4.2.7.c- Compétence

La compétence technique est en général peu mise en doute, mais quelques points spécifiques ont pu être relevés.

Un défaut de compétence en ingénierie financière peut générer une incompréhension du public voire des mises en doute de la part d'acteurs territoriaux élus, et faire naître un problème de crédibilité du maître d'ouvrage (débat RCEA).

La représentativité du maître d'ouvrage Etat est parfois problématique (débat RCEA : absence fortement reprochée de la direction d'administration centrale compétente, et de fait 2 DREAL malmenées en l'absence de réelle latitude de négociation).

4.2.7.d- Exhaustivité

Les modèles, les hypothèses de calcul, les scénarios sont le fait quasi exclusif du maître d'ouvrage. Des demandes de compléments, de scénarios nouveaux, et d'expertises sont souvent formulées par la CPDP (LGV PACA, contournement routier de Nice) et parfois refusées par le maître d'ouvrage (Liaison autoroutière Castres-Toulouse).

Le manque d'approche globale est parfois pointé en lien avec l'insuffisance d'analyse stratégique des besoins de déplacements des territoires notamment sous l'angle des comodalités (LGV PACA, contournement de Toulouse, RCEA, Roissy-Picardie).

4.2.7.e- Traçabilité

Celle-ci est en général bien assurée et fortement contrôlée par la CPDP, s'agissant des documents supports du débat et notamment des études thématiques spécifiques réalisées par le maître d'ouvrage et qui lui ont servi à constituer le dossier de débat.

4.3- Éléments de synthèse et pistes

Les fiches méthodologiques pour la pratique de la concertation et du débat public élaborées sous l'égide du CGPC (METATM/Collection les outils - octobre 2004), ainsi que la note CNDP relative au contenu du dossier de débat et les cahiers méthodologiques (CNDP – mars 2003) font partie des éléments référentiels incontournables pour le maître d'ouvrage.

Au-delà des éléments de méthode et des recommandations contenus dans ces documents de référence, tels que l'esprit d'ouverture et le souci de transparence du maître d'ouvrage, la maîtrise des enjeux du projet, ou encore le souci de la forme du dossier de débat public, la présente étude permet à partir de l'analyse effectuée sur les 15 débats publics sélectionnés, de dégager ou d'insister sur quelques pistes de recommandations à destination du maître d'ouvrage pour l'amélioration des évaluations et du dossier de débat public.

De manière générale, pour le dossier et les documents de présentation, il est conseillé au maître d'ouvrage d'être précis, complet et rigoureux dans les études menées (en environnement, hydrologie, économie, prévision de trafic, ...), tout en restant accessible aux non-spécialistes et lisible du grand public. Sans cela, il s'expose à une contestation sur la fiabilité de son projet lors du débat public. Pour cela, une bonne connaissance du terrain et des acteurs locaux est nécessaire et importante (le maître d'ouvrage ne devrait pas « découvrir » d'éléments majeurs interférant avec le projet lors du débat).

La neutralité et l'impartialité des évaluations sont également à rechercher, par exemple pour l'évaluation des coûts qui ne doivent pas apparaître sur-estimés dans une variante et sous-estimés dans une autre. De même, les présentations des différentes variantes devraient être comparables en terme d'exhaustivité et de degré de précision des études menées, et le public ne devrait pas percevoir lors du débat qu'un choix est déjà arrêté. Même si le maître d'ouvrage peut éventuellement présenter une préférence pour un type de solutions, il convient de ne pas oublier que le débat public et le dossier de présentation du maître d'ouvrage doivent traiter de l'opportunité du projet. Enfin, des marges d'évolution doivent permettre d'adapter le projet en fonction des résultats du DP.

Lors de la préparation du débat public, le maître d'ouvrage peut essayer de préparer des réponses aux différentes questions susceptibles d'être posées, ou de se faire assister de spécialistes lors de réunions (de plus la présence de tiers peut être perçue positivement, comme un signe d'impartialité).

En cas de difficulté pour répondre, il convient de savoir que certaines réponses peuvent s'avérer maladroites et susceptibles de nuire au débat, et sont de ce fait à éviter (par exemple, renvoyer l'examen d'un sujet au stade de l'enquête publique, ou à un autre acteur). Une attitude ouverte, acceptant d'étudier des alternatives, d'approfondir certains points, de convier des spécialistes notamment, s'avère plus appropriée et est en général mieux perçue.

En reprenant la déclinaison des thèmes du chapitre précédent relatif à l'identification des forces et faiblesses des évaluations dans les débats publics analysés, il est possible de dégager les pistes suivantes.

4.3.1- Thème « environnement »

Le public attend souvent des études détaillées dans le domaine de l'environnement, non seulement sur l'état initial du site, mais aussi sur les mesures d'insertion environnementale du projet (et sur les effets cumulés avec ceux d'autres projets connus). Si ces mesures ne sont pas ou peu précisées par le maître d'ouvrage, le débat public peut y consacrer une grande partie des échanges et des experts indépendants peuvent être sollicités.

Donc, même si le projet n'en est qu'à un premier stade d'évaluation, il semble utile de présenter au débat un dossier bien détaillé sur son insertion environnementale, du moins dans ses principes, lesquels peuvent être illustrés par le retour d'expérience issus de la réalisation d'autres projets de même nature le cas échéant. Le maître d'ouvrage montre ainsi que dès l'amont de son projet, il a eu la volonté de l'intégrer au mieux dans son contexte.

4.3.1.a- Climat

Dans les projets, en particulier routiers, l'analyse des différentes solutions possibles et la comparaison des émissions de gaz à effet de serre (GES) paraît être un point important à présenter. Le choix de l'un des projets doit être solidement justifié et montrer comment il peut améliorer la situation du point de vue des émissions de GES.

4.3.1.b- Gestion des énergies fossiles et de l'efficacité énergétique

Il peut être utile de montrer dans le dossier des pistes de réflexion sur ce thème, par exemple : sur l'intégration du fret (projets ferroviaires ou fluviaux), sur les économies de carburant induites par une fluidification de trafic, sur le carburant non consommé par les déplacements ferroviaires et non plus routiers, ainsi que sur les lieux d'extraction et le transport des matériaux de construction.

4.3.1.c- Pollution locale de l'air

Lors du débat public sur un projet routier, des craintes peuvent apparaître de voir la pollution de l'air augmenter dans certains secteurs. Il semble donc utile de réaliser des estimations ou modélisations des rejets polluants engendrés (sur le site) et évités (ailleurs) par la nouvelle infrastructure, dans ses différents scénarios, et avec différentes hypothèses de trafic, météo, types de véhicules. Ces prévisions sont idéalement accompagnées d'un indice d'impact sur la population, qui devra être clairement expliqué et compris par le public.

4.3.1.d- Bruit et vibrations

Pour éviter le décalage fréquent entre le dossier de débat et le ressenti du public en terme de nuisances sonores (moyennes et seuils réglementaires dans le dossier et « pics », vibrations, stress, ... pour le public), il paraît utile d'avoir une approche très claire et explicite sur ce thème, et si possible d'aller au-delà de la seule dimension réglementaire. Cette approche permettrait de montrer au public que ses préoccupations ont bien été comprises par le maître d'ouvrage, ce qui permet de faciliter l'engagement d'un dialogue.

Prévoir des solutions de protection acoustique concrètes et précises, dès le début du projet et de préférence par traitement à la source, semble bien accueilli par le public qui peut y trouver des réponses à ses craintes.

4.3.1.e- Eaux superficielles et souterraines

Sur ce sujet, un dossier complet tant du point de vue de l'identification des milieux humides, des programmes et de la réglementation qui s'applique (Directive cadre sur l'eau, SDAGE, SAGE, ...), que de l'impact du projet proprement dit, semble important.

Les risques (pollution, assèchement, ...) et les moyens de les éviter apparaissent comme des préoccupations du public (en particulier les associations environnementales), et il convient donc de bien les détailler.

4.3.1.f- Biodiversité

Associer l'évaluation socio-économique des projets la prise en compte de la biodiversité et notamment des services rendus par les écosystèmes, apparaît être une demande récurrente (évaluation du coût écologique).

Le public, et les associations environnementalistes en particulier, abordent souvent les impacts sur la faune et la flore, en particulier sur d'éventuelles espèces protégées présentes et sur les continuités écologiques (trame verte et bleue).

Il apparaît important que le dossier synthétise les enjeux de la façon la plus exhaustive possible, et puisse répondre au maximum de questions sur ce thème (recensement des secteurs sous protection, inventaires scientifiques, corridors écologiques et réservoirs de biodiversité, mesures prévues, ...).

4.3.1.g- Paysage et patrimoine

Sur cet autre sujet sensible et souvent abordé au cours des débats publics, il apparaît utile là encore d'être précis dans le dossier (inventaire des secteurs sensibles, conséquences possibles de chaque alternative, directes et indirectes, dispositions protectrices).

4.3.1.h- Sols, gestion des matériaux et des déchets

Un dossier bien détaillé dans ce domaine également s'avère judicieux pour le débat public : bien identifier les usages des sols sur le site, expliquer la provenance des matériaux de construction (carrières, zones d'emprunt,...), l'impact de leur prélèvement et de leur mode d'acheminement, l'impact du projet en terme de consommation de terres et les risques de pollution engendrés par le projet (construction, exploitation, entretien,...).

Cette analyse est idéalement complétée par la description des moyens d'évitement ou de réduction de ces impacts.

4.3.1.i- Activités humaines (agriculture, sylviculture, pêche, ...)

Les effets négatifs du projet sur certains milieux (terres agricoles, forêt, ...) et donc sur les activités liées, sont inévitables et ne doivent pas être éludés par le maître d'ouvrage, mais au contraire traités de façon précise et chiffrée (surfaces impactées, indemnités prévues).

4.3.1.j- Risques naturels et technologiques

Il apparaît que ces risques peuvent être multiples et différents selon les projets, et pas toujours bien étudiés dans les dossiers. Le débat public sert alors à éclaircir ce sujet (consultation d'experts). Une analyse précise des risques et des moyens pour y répondre, éléments à faire figurer dans les dossiers, constitue pourtant un atout : cela contribuerait à rassurer le public lors des débats.

4.3.2- Thème « social »

Ce thème, en lien direct avec la finalité intrinsèque du débat public, semble lui aussi essentiel et déterminant pour le contenu et le style du dossier de débat. En effet, le projet peut être remis en question s'il n'est pas accepté par la population (riverains, usagers).

Présenter différentes alternatives au cours du débat apparaît judicieux : au-delà de la confirmation de l'opportunité du projet, il apparaît préférable que le choix (ou l'option) du projet finalement retenu(e) soit soumis et résulte dans une certaine mesure, de la concertation ; même si le maître d'ouvrage peut afficher des préférences (en les justifiant dans ce cas), un choix concerté est en général mieux accepté.

4.3.2.a- Impact sur les ménages

Indiquer les différentes conséquences, positives comme négatives, du projet sur les ménages et leur espace de vie semble utile au débat. L'aspect financement est également important (impact sur la fiscalité locale et sur d'autres projets du territoire).

4.3.2.b- Impact sur les voyageurs

Cela semble évident, mais un projet d'infrastructure de transport doit répondre à des besoins de déplacements et de voyageurs, usagers de services de transport ; ces besoins doivent être soigneusement cernés en amont, avec les caractéristiques du territoire (amélioration ou création d'une nouvelle desserte). Le dossier soumis au débat public met en général ce point en valeur. Si le projet ne répond pas ou mal à sa demande, il semble difficile d'obtenir l'adhésion du public lors du débat.

Des oppositions se manifestent souvent quand l'infrastructure apparaît « sélective » : coût élevé du billet, présence d'un péage, utilisation par seulement une partie des usagers potentiels, ... Dans ce cas, le dossier devrait être aussi précis que possible, avec les prévisions du coût pour l'utilisateur, des avantages apportés, des éléments de justification.

4.3.3- Thème « économie »

Ce thème, incontournable dans le dossier du débat, s'avère crucial tant pour le débat proprement dit que pour la suite donnée au projet post débat.

Il interpelle tant les acteurs économiques du développement des territoires, que les citoyens en tant que contribuables, administrés, usagers et/ou riverains, soucieux de la sélection du projet le plus utile pour la collectivité. Le dossier de débat doit justifier des choix économiques intrinsèques au projet et/ou proposés pour sa mise en œuvre et son exploitation.

4.3.3.a- Économie générale

Ce thème rejoint celui de l'impact sur les ménages en l'élargissant à toutes les activités de la zone d'influence du projet. Les impacts du projet sur l'économie du ou des territoire(s) concerné(s) méritent d'être bien étudiés.

Un dossier bien étayé dans ce domaine ne semble pas rencontrer d'opposition sur cet aspect lors du débat public.

4.3.3.b- Économie de l'opération

Au vu des cas étudiés, il apparaît important que le dossier soit précis et chiffré sur les délais de réalisation des travaux, le coût total de l'opération (comprenant les mesures d'insertion environnementale et accompagnatrices), le tarif du péage éventuel, et les indemnisations ou compensations. De plus, les éventuels aménagements antérieurs doivent être pris en compte. Le débat public peut mettre en avant des sujets à approfondir par la suite par le maître d'ouvrage.

4.3.3.c- Financement de l'opération

Le maximum de précisions sur le montage financier semble nécessaire, sinon il est source d'interrogations, de scepticisme et de perte de crédibilité lors du débat public.

Pour les montages public-privé, tout particulièrement, le dossier doit mettre en avant la recherche de l'équilibre financier ; le maître d'ouvrage a intérêt à démontrer qu'il ne fera pas prendre de risques aux financeurs publics. Si une participation financière de collectivités locales est prévue, son impact mérite d'être précisé (sur les impôts locaux et sur le financement d'autres projets).

La mise en concession éventuelle doit elle aussi être bien expliquée et justifiée afin de mieux faire accepter le péage.

La comparaison de différents modes de financement peut être un bon moyen de convaincre sur le choix retenu (des contre-expertises ont été demandées sur ce point lors de débat public).

4.3.4- Thème « transports et déplacements »

La représentation du maître d'ouvrage doit être crédible. Les DREAL sont parfois mises en difficulté dans le portage des décisions de l'Etat central surtout dans le cas des projets à péage.

Le débat oblige à aborder les besoins d'un territoire souvent au-delà des problématiques de déplacements. Les faiblesses observées sont souvent liées au décalage existant entre la problématique exposée par le maître d'ouvrage à laquelle il veut apporter des solutions et les problèmes ressentis par le public qui renvoient souvent à des questions plus larges d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de coordination avec d'autres projets ou tout simplement de déplacements quotidiens. La notion de portage partagé avec d'autres acteurs du territoire est incontournable à cet égard.

En ce qui concerne les études de trafic et les indicateurs socio-économiques souvent perçus comme hermétiques et donc peu entendus du public, une piste d'amélioration pourrait être d'associer davantage les acteurs locaux à la construction du diagnostic et surtout à celle de l'état de référence en l'absence de réalisation du projet.

En effet c'est dans cette construction partagée que les notions d'intermodalité et de fonctionnement d'un réseau de transport tous modes confondus devraient émerger. Une telle gouvernance renvoie également à une stratégie de portage partagé du projet.

4.3.5- Thème « aménagement du territoire »

La contestation d'un projet est souvent liée à des questions d'aménagement du territoire :

- consommation d'espace et de terres agricoles ;
- compétition entre territoires et compétitivité économique ;
- la périurbanisation, l'étalement urbain, la densification ;
- déséquilibre entre bénéficiaires de l'infrastructure et population non desservie mais dont le territoire est impacté...

Le maître d'ouvrage peut essayer de prévoir en amont les différentes réactions possibles à son projet lors du débat public, afin de préparer ses réponses, sa communication et/ou d'approfondir son dossier sur les points sensibles.

Pour cela, il paraît utile de se projeter dans la posture des différents acteurs à différents niveaux, du micro-local au national, voire international en intégrant les éléments d'approche suivants :

- identification des acteurs du territoire : c'est à dire établir un diagnostic territorial ;
- prise en compte des jeux d'acteurs et des stratégies : c'est à dire définir les oppositions, les tendances ;
- distinction des familles d'acteurs.

Des contacts en vue de la mise en place de partenariats et de la création d'instances de dialogues avec les acteurs du territoire semblent être particulièrement utiles (et même nécessaires) dès la préparation du débat.

Une telle démarche implique aussi, dès le début du projet, de prendre en compte les autres infrastructures existantes et projets connus sur le territoire, ainsi que les différentes stratégies, plans et programmes d'aménagement (SNIT, SRIT, DTA, SCOT, PLU,...). Une cohérence d'ensemble doit être recherchée, et si possible, privilégiée et mise en avant lors du débat public.

4.3.6- Thème « contexte politique, sociétal et réglementaire »

Il semble important de bien connaître et présenter l'historique éventuel du projet, de se renseigner de manière approfondie sur les raisons de son abandon dans le passé, sur le déroulement des concertations menées et de leurs résultats. Cela peut constituer une source d'information essentielle sur le territoire, ses problématiques et ses acteurs ; cela permet aussi de prévoir l'ambiance générale du débat.

Le dossier soumis au débat public a plus de chance de remporter l'adhésion s'il explique bien les besoins, le diagnostic, les objectifs et les enjeux, avant de rentrer dans les explications techniques (qui se doivent d'être vulgarisées – accessibles et compréhensibles pour les lecteurs non initiés - quitte à être plus approfondies par la suite).

Sur le plan réglementaire, l'inventaire complet de tous les textes applicables dans le périmètre d'étude du projet semble incontournable, associé à la recherche d'une compatibilité optimale du projet avec ces textes.

4.3.7- Thème « principes de la charte de qualité de l'évaluation »

Des pistes d'amélioration de la prise en compte des principes de la charte de qualité de l'évaluation peuvent être proposées comme suit :

4.3.7.a- Impartialité et transparence

Il apparaît judicieux d'associer lors des études amont des représentants d'usagers et du monde économique aux phases d'élaboration du diagnostic, de définition de la situation de référence, du programme.

Étudier avec le même degré de précision les différentes solutions ou types de solutions possibles et justifier les raisons ayant conduit au choix d'écarter les solutions alternatives au projet, constituent des éléments incontournables pour la présentation du projet dans le dossier du maître d'ouvrage.

Un soin particulier mérite d'être apporté pour l'accessibilité des méthodes de calculs (modélisations de trafic, études socio-économiques, hypothèses du calcul économique,...) en terme de lisibilité pour les non initiés. Il en est de même pour la fiabilité des données (estimations de trafic, coût de projet,...). Le recours à des ateliers ciblés sur ces thématiques spécifiques peut en outre constituer un complément intéressant pour renforcer la valeur probante des études menées et la crédibilité du maître d'ouvrage.

L'enjeu reste toutefois celui de réduire le décalage perçu par les décideurs et le public entre le calcul socio-économique et leurs préoccupations (sociales et environnementales notamment) et qui repose sur des ajustements nécessaires des méthodes et référentiels d'évaluation.

4.3.7.b- Pluralisme

Le déroulement des débats, les cahiers d'acteurs, les réunions thématiques garantissent un certain niveau de pluralisme de la démarche d'évaluation.

Le partenariat avec les acteurs du territoire semble toutefois indispensable en amont du débat, sinon le pluralisme risque de n'être qu'une cacophonie de points de vue.

En outre, dans le cadre des évolutions résultant du Grenelle de l'Environnement, la mise en place de la « Gouvernance à 5 » visant à renforcer la concertation entre les différentes parties prenantes des projets, et notamment des associations de protection de l'environnement, devrait permettre d'améliorer la représentativité des acteurs dans le processus de décision des projets. La possibilité pour le maître d'ouvrage de solliciter la CNDP pour désigner un garant chargé de veiller à la mise en œuvre des modalités d'information et de participation du public pendant la phase aval du débat public (art. L. 121-13-1 du code de l'environnement), devrait renforcer la pratique du dialogue contradictoire, contribuer à la cohérence et à la transparence du processus de décision, et partant, améliorer l'acceptabilité sociale des projets.

Enfin, un partenariat étroit avec les cofinanceurs s'avère incontournable pour la crédibilité du projet.

4.3.7.c- Compétence

Pour des projets d'importance nationale la représentation de la maîtrise d'ouvrage est légitimement attendue à ce niveau, et paraît nécessaire voire indispensable.

Une marge de progrès en matière d'ingénierie financière a été identifiée dans certains débats (financement public-privé), de façon à fiabiliser et à asseoir la crédibilité des montages financiers explorés ou/et retenus.

4.3.7.d- Exhaustivité

Les modèles, les hypothèses de calcul, les scénarios sont le fait quasi exclusif du maître d'ouvrage. Il s'agit d'un point délicat car il est difficile de prétendre envisager tous les cas possibles ou toutes les demandes d'études complémentaires fondées ou non, y compris de la part de la CPDP. Le dossier porté au débat devrait contenir des garde-fous pour circonscrire le champ des études.

Toutefois, un effort accru en terme d'approche globale semble souhaitable s'agissant de l'analyse stratégique des besoins de déplacements des territoires notamment sous l'angle des modalités.

4.3.7.e- Traçabilité

Celle-ci est en général bien assurée pour la phase de débat et fortement contrôlée par la CPDP. Il s'agit d'un savoir-faire de base.

Un soin particulier pour la traçabilité des données utilisées dans le cadre des études spécifiques menées par le maître d'ouvrage ne doit toutefois pas être perdu de vue pour fiabiliser la capitalisation de ces études d'une part, et pour renforcer la qualité de la démarche d'évaluation proprement dite d'autre part.

4.4- Conclusion

Le dossier du maître d'ouvrage soumis au débat public constitue le support des échanges. Il est nourri en particulier par les évaluations que le maître d'ouvrage a pu conduire dans la phase d'études d'opportunité.

La réalisation d'évaluations de qualité par le maître d'ouvrage conditionne la qualité du dossier de débat et du débat lui-même, et intégrer cet objectif le plus en amont possible dans la gestation du projet, constitue l'une des clés de réussite de la concertation.

Les pistes listées ici ont vocation à aider le maître d'ouvrage à se préparer au débat public en identifiant notamment les sujets sur lesquels il devra porter particulièrement attention.

* * * * *

Quelle que soit la façon dont le maître d'ouvrage présente son dossier, et ce malgré l'attention qu'il pourra porter à la structuration de celui-ci ou à la qualité de ses réponses en cours de débat, des sujets abordés par le public semblent récurrents et peuvent être qualifiés de controverses. La partie qui suit tente de les identifier et de les analyser.

5- Identification des Grandes Controverses

5.1- Définition d'une Grande Controverse

Par définition, un débat est une discussion sur un sujet déterminé annoncé à l'avance. **Une controverse serait donc plutôt la représentation d'une discussion argumentée, la contestation sur une opinion, un problème, un phénomène ou un fait, comme un ensemble des éléments divergents ou contradictoires du débat.**

Différentes personnes peuvent prendre part à la discussion pour exprimer des avis, des idées ou des opinions divergents.

Des controverses peuvent émerger lors de ces débats.

Il apparaît cependant nécessaire de partager la notion de « controverse » avant de chercher à l'identifier. Mais il sera également question de s'interroger sur le qualificatif de « grande » utilisé pour qualifier parfois les controverses issues des débats publics.

5.1.1- Éléments de compréhension d'une controverse

La controverse, simple polémique, une remise en cause du projet ou une étape indispensable au processus de concertation

Les premiers éléments cités (paragraphe 5.1) laissent à penser que la controverse est une étape de la construction du projet. Comme il a été dit, garantir une place à la controverse doit permettre l'instauration d'un réel échange autour d'arguments construits. Au sens général du terme, une controverse est une « *discussion suivie d'une question, motivée par des opinions ou des interprétations divergentes; polémique* ²⁵ ».

Il semble intéressant de dépasser cette simple approche. Ainsi Patrick Schmoll²⁶ indique dans un de ses ouvrages :

« la sociologie a été conduite ces dernières décennies à identifier sous cette dénomination un type précis de débat et les processus qui lui sont spécifiques, et qui requièrent de ne pas en faire le synonyme interchangeable de termes voisins comme polémique, dispute, querelle, etc. »

Il poursuit en précisant que le « *qualificatif de scientifique est souvent apposé à celui de controverse pour désigner un débat qui a pour caractéristique d'être raisonné, sinon rationnel, et de s'inscrire dans le processus général de la construction des connaissances : la controverse permettrait, par un échange réglé entre des sujets désintéressés, de faire émerger d'une situation problématique une réponse objective, parce que la meilleure possible* ». Selon lui, « *ce modèle se révèle très idéaliste. Une controverse ne touche pas qu'aux seules questions qu'elle pose dans l'ordre des connaissances : elle implique des manières différentes de penser la réalité, le monde, la société, l'être humain, elle mobilise et menace des intérêts et des valeurs divergents. La controverse n'est donc pas qu'un processus d'élaboration du vrai, relevant de l'épistémologie, elle est aussi un processus polémique, qui relève d'une sociologie des conflits* ».

Il apparaît possible de faire un parallèle entre cette approche de la controverse et celle émergeant des débats publics, même si le débat public, qui ne se déroule pas forcément entre sujets désintéressés, n'a pas pour objectif notamment de trouver la meilleure réponse possible.

Dans le cadre d'un débat public en lien avec un projet d'infrastructure, on est très rapidement confronté à une opposition entre intérêts collectifs (propriétaires, habitants, usagers, consommateurs) et intérêt général, comme l'environnement, qui entre souvent en conflit avec l'expression des intérêts collectifs.

25 Dictionnaire Larousse

26 Matières à controverses, Néothèque éditions 2008

Cette opposition, pouvant se traduire notamment par l'émergence de controverse lors du débat se traduit aussi souvent par une opposition entre le maître d'ouvrage et les acteurs participant au débat.

La controverse liée à un débat public ou une concertation lors d'un projet d'infrastructure présente-t-elle des spécificités ?

Il est intéressant dans le cadre de ce travail de définition de la controverse de s'appuyer en partie sur l'ouvrage suivant : « *Régulation publique et environnement, questions écologiques réponses économiques*²⁷ » et de faire plus particulièrement référence au chapitre relatif aux « *Controverses dans les projets routiers* ».

Bien évidemment la présente étude ne se limite pas aux seules infrastructures routières, mais on peut considérer que pour une grande partie des considérations prises en compte, il y a des similitudes entre les différents types de projet d'infrastructure de transport.

Dans cet ouvrage, le terme de controverse est utilisé selon le sens de Michel Callon (*Éléments pour une sociologie de la traduction*), elle désigne :

« toutes les manifestations par lesquelles est remise en cause, discutée, négociée ou bafouée la représentativité des porte-parole », c'est à dire « l'ensemble des actions de dissidence ». L'auteur précise alors, qu'en l'espèce, les acteurs placés en position de porte-parole sont ici principalement des représentants de l'autorité publique. Cette définition semble adaptée aux exercices de concertation ou de débat public, là où le maître d'ouvrage, un porte-parole même si ce terme semble un peu restrictif, présente un projet au public.

Selon l'auteur, les « *controverses, gagnant même en visibilité dans l'espace public, comportent en fait plusieurs dimensions. Elle peuvent notamment se focaliser sur des points différents, qui ne correspondent pas à la même intensité critique. C'est en sériant ces formes de dissidence selon les orientations de l'action revendicative que la réactivité des institutions étatiques concernées peu apparaître de manière plus intelligible* ».

Il apparaît ici clairement la nécessité de définir la controverse dans le cas des débats publics et d'essayer de les identifier et de les comprendre.

L'auteur poursuit en expliquant que « les oppositions rencontrées lors de la réalisation d'autoroutes, ou d'autres grandes infrastructures de transport, révèlent ainsi un souci à l'assise sociétale grandissante face aux répercussions de ces équipements sur l'environnement. Certes, les mobilisations associatives qui récusent le bien-fondé de ces projets au nom de la protection de la nature peuvent dans la plupart des cas apparaître comme des phénomènes de circonstance, ayant une cible ponctuelle et un ancrage territorial limité. Mais elles bénéficient aussi d'un climat social qui favorise la diffusion de leurs préoccupations dans l'ensemble de l'espace public, le tout contribuant à saper les bases de légitimité de programmes dont la prémunition n'est plus garantie par les déclarations d'utilité publique. En étant ainsi réfutés sur le terrain, les choix soutenus par les pouvoirs publics tendent alors à perdre leur prétention à représenter l'intérêt général. »

Il est apparu intéressant de poursuivre le travail de compréhension des controverses, notamment dans le cadre des débats publics, où des arguments techniques sont parfois utilisés, notamment dans le cadre des échanges sur l'environnement.

Controverses socio-techniques

La littérature sur les controverses identifie un type de controverse particulier, les « **controverses socio-techniques** ».

Il s'agit de controverses engageant des connaissances scientifiques ou techniques non stabilisées, ce qui peut conduire à des échanges mêlant des considérations juridiques, morales, économiques et sociales.

James McDonald (Université de Montréal) propose une définition de la controverse socio-technique. Pour cela il s'appuie dans un premier temps sur la définition de Govier (1999), qui affirme que les controverses comportent les caractéristiques suivantes :

- les personnes qui prennent position par rapport à des enjeux doivent être en désaccord les unes avec les autres;

27 Yannick Rumpala aux Editions L'Harmattan 2003

- il doit exister un minimum de deux points de vue face à chaque enjeu du débat;
- les personnes doivent faire plus qu'exprimer leurs points de vue divergents; ils doivent argumenter à propos des enjeux dans un processus de délibération.

Il ne s'agit donc pas d'événements ponctuels : les controverses contrairement aux conflits, constituent des phénomènes sociaux qui durent longtemps (Govier 1999). En effet, une perspective soutenue par Brante (1993) et Callon, Lascoumes et Barthe (2001) postule que les controverses se ferment, mais ne se résolvent pas, car « l'accord obtenu à un moment donné peut très bien ne plus être valable un peu plus tard quand les circonstances ont changé » (Callon, Lascoumes et Barthes, 2001).

Pour définir la controverse socio-technique, McDonald ajoute des caractéristiques à celles énoncées ci-dessus :

- elles adressent notre futur collectif dans un monde d'innovation scientifique et technologique;
- elles impliquent des acteurs multiples et variés avec des niveaux d'expertise différents;
- elles soulèvent des questions hétérogènes dans des domaines variés;
- elles font appel à de nombreux artefacts scientifiques et techniques²⁸ (Benoit-Barné, 2007).

Ces différents éléments de compréhension mettent en évidence les caractéristiques de la « controverse » et amènent à s'interroger sur les différents types de controverses qui peuvent émerger au cours des débats publics en lien avec des infrastructures de transports.

5.1.2- Les Grandes Controverses : qu'est-ce qu'une Grande Controverse ?

L'objectif de ce paragraphe n'est pas tant de définir une Grande Controverse par rapport à une controverse que de préciser ce qui est recherché dans l'analyse des débats publics.

La priorité est ici donnée à l'identification des controverses que l'on peut qualifier de controverses « sociétales », pouvant s'apparenter à une controverse socio-technique définie ci-dessus. La controverse « sociétale » est assimilée à **une contestation transversale que l'on pourrait retrouver dans tous les débats d'idées ou sur un projet, quelle que soit sa nature et son cadre géographique**. Cette controverse dite « sociétale » est très souvent née d'un contexte d'actualité, d'une philosophie ou d'un positionnement émergent, défendus ou portés par l'opinion publique sur la base d'une information ou d'une diffusion « grand public » assurée par les médias de tous types (audio visuel et surtout aujourd'hui l'information électronique en temps réel...).

On accordera à cette controverse « sociétale » la caractérisation de « **Grande Controverse** », par sa nature et sa capacité à être transposable et transposée dans les différents débats analysés.

La grande controverse, dans les projets d'infrastructures de transports, est aujourd'hui régulièrement ancrée sur les thématiques du développement durable, de l'économie (coût de l'énergie et prix des carburants) du financement des projets (construction de l'ingénierie financière du projet, choix des types de partenariat financier, rôle de l'état...), sur les questions d'environnement (préservation des espaces naturels, protection de la biodiversité et des paysages...) mais touche également de manière de plus en plus sensible les sujets de psychologie des comportements des usagers des infrastructures et de choix de mobilité (les modes alternatifs, la réduction des déplacements « inutiles »...).

A titre d'exemple, on peut citer les controverses liées à la problématique du réchauffement climatique où très clairement différents points de vue s'opposent et où la science, la recherche ou les avis d'experts occupent une place prépondérante.

On cherchera également à identifier les **controverses « du débat »**, c'est à dire celles qui ne trouvent peut être pas un large écho dans notre société, mais qui peuvent néanmoins ponctuellement concerner d'autres acteurs dans tous les débats. Il ne s'agit pas de grandes controverses parce qu'elles concernent un sujet majeur, mais parce qu'elles sont identifiées quelque soit le débat. **La controverse du débat est souvent issue d'un débat spécifique à un territoire, à une famille d'acteurs locaux ou à une problématique identitaire régionale.**

28 Benoit-Barné (2007) définit *artefact* comme tout produit de l'innovation scientifique et technique, ce qui inclut entre autres des pièces d'équipement, des documents textuels.

Elle n'a pas systématiquement un accent « national » ou globalisant mais elle peut tout autant, dans la plupart des cas, être « transposée » dans d'autres lieux sur des thématiques de débat différentes.

La question de l'accessibilité aux aménités locales, la question du maintien des mobilités locales « gratuites », la question de l'itinéraire alternatif à la nouvelle infrastructure payante peuvent constituer autant de « controverses du débat » reproductibles sur d'autres débats ou projets.

La « **polémique du débat** » est la troisième catégorie de controverse, qu'il semble nécessaire de définir. Elle apparaît non pas sous la forme première de la définition de ce terme mais sous la forme contemporaine banalisée définie par certains auteurs sur la base des polémiques issues de la presse.

Ainsi, Plantin²⁹ (2003) analyse la polémique dans la presse et note que ce que le journaliste désigne sous le nom de polémique n'est plus la parole de l'expert qui pratique et aime la polémique, mais celle des « *locuteurs ordinaires mis en cause par une question pour eux vitale, qui les dépasse, et pris, bon gré mal gré, dans un rapport langagier pétri de violence et d'émotion* ».

Il est identifié un autre trait récurrent de la polémique dans la presse, elle est souvent considérée comme un discours pseudo-argumentatif, un discours d'accusation qui veut passer sous couvert d'argumentation, ou encore qui se donne en spectacle (Gelas 1980).

Dans le cadre des débats publics, on note parfois des oppositions au projet prenant cette forme d'expression. Il s'agit de discours exprimant une opposition au projet mais sans construction argumentaire, pouvant prendre la forme d'affirmation sans fondement, de remise en cause de la légitimité du maître d'ouvrage ou de la CPDP.

Il semble intéressant dans le cadre de cette analyse de les identifier au même titre que les autres controverses car elles font parties intégrantes du processus de concertation publique.

Exemples :

Type de controverse	Exemple
Controverse sociétale	Réchauffement climatique
Controverse du débat	Consommation d'espace agricole
Polémique du débat	Remise en cause de la légitimité du maître d'ouvrage

5.2- Les controverses identifiées

L'objectif de ce chapitre est de présenter les principales controverses identifiées dans les 15 dossiers de projet étudiés. L'exercice n'a cependant pas valeur de guide ou de méthodologie simplifiée ; il se veut plutôt un retour d'expérience issu de plusieurs exercices de préparation et de débat public. Notre propos reste critiquable ; il est le fruit d'un travail collectif recherchant l'objectivité autour de sujets soumis à interprétation, entre le CETE de l'Ouest et le CETE du Sud Ouest. Les controverses recensées, la classification proposée et la distinction entre polémique et controverse sont portées par l'équipe projet sur cette étude, elles sont le reflet des analyses croisées des quinze dossiers soumis au débat public entre 2003 et 2011.

Cette variété dans la chronologie des débats publics nous permet d'avoir un certain recul et d'observer une relative maturation dans l'exercice du débat public pré et post Grenelle de l'environnement. Cela nous a permis d'évaluer l'évolution dans la nature des controverses dites « sociétales » avant et après Grenelle.

Le Grenelle de l'Environnement a été l'occasion de définir un certain nombre d'objectifs généraux à la politique des transports, notamment en termes d'émissions de gaz à effet de serre.

La conclusion de cette concertation a débouché également sur d'autres objectifs s'appliquant spécifiquement à la construction de nouvelles infrastructures routières.

L'article 9 du projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement, adopté par l'Assemblée Nationale en 2008 :

29 Polémiques médiatiques et journalistiques – Ruth Amossy et Marcel Burger – revue Semen 2011

« Dans une logique de développement des transports multimodale et intégrée, l'État veillera à ce que l'augmentation des capacités routières soit limitée au traitement des points de congestion, des problèmes de sécurité ou des besoins d'intérêt local en limitant les impacts sur l'environnement des riverains. » (Assemblée Nationale, 2008).

Les sujets ou thématiques, et plus précisément les grandes questions sujettes à réactions et controverses ont progressivement évolué suite aux ateliers du Grenelle, en se diversifiant dans le domaine « environnement » et en introduisant de nouvelles contestations sur le principe même du débat public : remise en cause de l'opportunité du débat, remise en cause d'une certaine forme de légitimité du maître d'ouvrage, remise en cause ou polémique autour de la crédibilité de certaines statistiques ou études présentées...

L'objectif de l'identification des grandes controverses n'est pas de rechercher l'exhaustivité, ni la représentativité statistique sur la base des dossiers étudiés. Il n'y aura pas dans l'analyse suivante de hiérarchisation des controverses. Par contre nous avons tenté d'élaborer une typologie ou classification des controverses par leur nature, leur impact sur le débat et éventuellement sur le projet et ses suites.

On pourra toujours regretter de ne pas avoir évoqué telle ou telle controverse rencontrée dans un autre débat ; de la même manière, il pourra être reproché le choix de la classification, mais il nous a semblé opportun, en traitant d'un thème aussi « subjectif » d'essayer de clarifier un peu les choses.

Par ailleurs, nous avons jugé intéressant de pouvoir distinguer la polémique de la controverse. La polémique fait partie du processus de concertation, mais ne fait pas véritablement progresser les échanges.

Au-delà, la distinction de la nature ou du type de la controverse est apparue opportune : la controverse du débat que l'on peut retrouver dans tous les débats et la controverse sociétale, qui même si elle est bien abordée au cours d'un débat sur un projet d'infrastructure peut poser une question de société et faire, le cas échéant, l'objet d'un autre débat.

Il sera ainsi traité :

- **de controverse sociétale** dont la dimension plus globale peut avoir une résonance sur l'ensemble de la société pour en faire un sujet intéressant pour tous et non pas uniquement pour le public ou les « riverains » du projet ;
- **de controverse du débat** liée à la problématique ou à la thématique du débat : elle peut être commune à plusieurs débats car la problématique ou la thématique peut avoir un caractère transversal (intermodalité ou multi-modalité, développement économique et désenclavement...) ;
- **des polémiques** qui prennent la forme d'une affirmation ou d'une contestation n'ouvrant pas à l'échange lors des débats. Néanmoins certaines de ces polémiques ont une incidence sur le déroulé des réunions et méritent d'être soulignées pour éventuellement être anticipées par les maîtres d'ouvrages.

5.2.1- Environnement -Risques

Dans le cadre de l'analyse du domaine Environnement Risques, si les controverses occupent bien une place importante, elle ne sont pas forcément aussi prépondérantes que l'on pourrait l'imaginer dans les débats que nous avons étudiés, ce qui ne préjuge pas pour autant de leur importance et de la force de leur expression. Plusieurs présidents de commission particulière de débat public ont écrit dans leur rapport que les débats s'étaient bien déroulés mais que cela ne préjugerait pas de la suite de la concertation. En effet, lorsque des tracés sont abordés concrètement, les oppositions peuvent être plus virulentes, notamment pour ce volet environnement.

Le Grenelle de l'environnement a également joué une part importante dans le déroulement de certains débats en offrant une grande visibilité aux problématiques environnementales, en légitimant certaines préoccupations et en « offrant » des arguments aux opposants.

L'analyse des 15 dossiers a permis de noter que la dimension environnement-risque des projets pouvait présenter 4 controverses de nature sociétale. Bien évidemment comme il a déjà été indiqué dans ce rapport, il ne s'agit en aucun cas d'une liste exhaustive, et il n'y a ici aucune notion de hiérarchisation dans la manière de les aborder.

5.2.1.a- Remise en cause de la parole de l'expert

La première controverse de nature sociétale abordée ici est illustrée par la problématique du bruit généré par une infrastructure nouvelle ferroviaire ou routière. Elle prend la forme d'un débat entre l'approche technique, réglementaire et le ressenti du citoyen ou riverain, ou celle d'une remise en cause de la parole de l'expert. Nous regroupons ici volontairement l'approche technique, la norme ou encore la parole de l'expert. Ces trois approches se trouvent le plus souvent en opposition au ressenti du citoyen concerné par un projet.

Si dans la majorité des cas, le maître d'ouvrage annonce que le projet soumis au débat sera conforme aux réglementations en vigueur et respectera les normes pour un projet neuf, la situation ressentie par le riverain est différente. Sous couvert du respect de la réglementation, il est parfois annoncé au public que l'environnement, dans lequel il vit, va connaître une évolution de son ambiance sonore.

Ainsi, à titre d'exemple, une ambiance sonore considérée comme calme se situe aux alentours de 50 décibels (dB). Dans le cadre d'un projet routier, d'après la situation sonore sans projet (ambiance sonore modérée ou non), l'ambiance sonore générée par le projet à ne pas dépasser est de 65 décibels (ou 60 d'après la situation initiale) pour le jour et 60 dB (ou 55) pour la nuit. Si une ambiance sonore passe de 50 à 60 décibels, c'est à dire qu'elle reste dans le cadre de la réglementation, l'évolution de 10 dB représentera près de 8 fois plus de bruit.

Au-delà de la problématique propre au bruit, le cœur de la controverse et la raison pour laquelle elle est considérée ici comme de nature sociétale, est la remise en cause de la parole de l'expert et /ou de la norme ou encore de la réponse qui peut être apportée pour respecter la dite norme. Si on fait toujours référence à la problématique du bruit, on notera ainsi que selon la réglementation en vigueur la mesure de bruit est une moyenne comprise entre 6h et 22h, les bruits émergents ne sont donc pas pris en compte. Le riverain a alors des difficultés à accepter le calcul sur la base d'une moyenne alors qu'il existe des périodes de bruit émergent où le niveau sonore est supérieur aux 60 ou 65dB réglementaires. De la même manière certaines réponses techniques apportées paraissent difficilement compréhensibles pour les riverains, ainsi pour lutter contre le bruit, il est possible d'intervenir à la source mais également de réaliser une protection phonique d'un bâtiment, ce qui offre une réponse pour l'intérieur du bâtiment mais pas au droit de la façade.

Face à la règle ou à la norme, le citoyen oppose des arguments objectifs (mesure d'un bruit émergent, mais pas pris en compte) et des arguments plus subjectifs concernant son ressenti, son cadre de vie, son bien-être. Le débat « sort » alors de l'objectivité, du cadre scientifique ou réglementaire pour entrer dans celui de la subjectivité.

La question de l'expertise se pose également sous l'angle de la contre-expertise. Comme évoqué dans l'ouvrage Concertation/Débat Public, quelques leçons de l'expérience (janvier 2002), il peut parfois être fait appel à des experts reconnus, indépendants du maître d'ouvrage. L'instance garante des débats doit juger de la pertinence de la demande, argumenter son refus si tel est le cas, mettre au point le cahier des charges de la contre-expertise. Il est également précisé, qu'au même titre que le maître d'ouvrage doit présenter son dossier comme étant « exploratoire », il faut replacer les expertises extérieures indépendantes dans le même contexte : il s'agit de contributions, « exploratoires » au débat contradictoire, permettant « d'explorer » les réactions des publics. Le recours à la contre – expertise permet de mettre en évidence l'esprit de transparence qui anime le débat public.

5.2.1.b- Remise en cause du choix du gain de temps au détriment de la préservation environnementale

La seconde controverse sociétale qui nous semble émerger des dossier étudiés concerne le « choix » entre le gain de temps procuré par de nouvelles infrastructures et la préservation environnementale des territoires traversés. Dans le cas présent, la remise en cause peut concerner le principe d'une nouvelle infrastructure, le mode concerné ou la technologie retenue. Il existe ici bien évidemment un parallèle à faire avec le thème Économie, qui aborde également cette question sous l'angle de la remise en cause de l'argument gain de temps lié à la nouvelle infrastructure par rapport à la monétarisation des impacts. Ici, la question ne se pose pas directement sous l'angle de la monétarisation, elle en est néanmoins très proche.

Dans le cadre du débat public *Projet de Ligne à Grande Vitesse Limoges-Poitiers*, la technologie proposée est considérée comme inadaptée aux territoires traversés par les associations de protection de l'environnement, ce qui est repris par les riverains.

Ainsi selon Vienne Nature, *« les contraintes techniques inhérentes aux vitesses supérieures à 300km/h (courbure/pente) sont incompatibles avec la souplesse que suppose la traversée d'un territoire au relief accusé, creusé de vallées, riche d'un habitat rural dispersé, et d'un patrimoine faunistique et floristique à sauvegarder »*. Vienne Nature estime par ailleurs que l'insertion du tracé nécessitera *« des investissements impossibles à envisager dans une politique de rentabilité »*. Par la voie de la contribution écrite, un particulier s'indigne en écrivant : *« Pour diminuer de quelques dizaines de minutes la durée des trajets entre Paris et Limoges, on va saccager un millier d'hectares de terres, d'arbres et de haies, défigurer des paysages, anéantir flore et faune, perturber la vie de centaines de riverains exposés au bruit et d'autres nuisances »*.

Cette expression est reprise dans d'autres débats, que l'on peut reprendre sous une forme simplifiée : le gain de temps pour les uns doit-il passer par une dégradation de l'environnement et du cadre de vie pour les autres, et qui ne bénéficient aucunement du projet?

Dans tous les projets d'infrastructure, le temps de transport est considéré comme une composante d'un coût global, qualifié de coût généralisé. La vitesse du déplacement est devenue une variable clé de la demande globale de transport puisque l'accroissement de la vitesse représente potentiellement une réduction du coût généralisé du déplacement.

Si le principe suivant lequel le temps est une composante du coût généralisé n'est pas directement remis en cause, c'est le principe même de la nécessité d'aller plus vite, de toujours rechercher des gains de temps qui est remis en cause, d'autant plus lorsque cela a des effets sur l'environnement.

Cette controverse n'est pas éloignée de celle évoquée dans le thème économie concernant la remise en cause du modèle développement économique présenté dans les évaluations du maître d'ouvrage s'inscrivant dans le cadre d'une poursuite du développement de la croissance passant par un accroissement non contraint des échanges.

Une partie de la société, confortée par la situation économique et environnementale que nous connaissons, s'interroge et remet en cause les modèles économiques actuels constituant le socle des études des maîtres d'ouvrage.

5.2.1.c- Valeur du sol selon les territoires / paysages

Une troisième controverse de nature sociétale a été identifiée dans les débats analysés. Elle pose la question de la valeur du sol à retenir selon le type de paysage au regard de l'inscription du projet dans le territoire.

Il est posé ici très clairement la question de la monétarisation des externalités environnementales. Certaines externalités environnementales sont déjà prises en compte dans les calculs socio-économiques (pollution atmosphérique, nuisances sonores, émission de gaz à effet de serre), mais elles ne le sont pas toutes (perte de biodiversité, pollution des eaux et des sols, effet de coupure, atteinte aux paysages). Pour cette partie, nous pouvons faire référence au rapport du Sétra *« Monétarisation des externalités environnementales »* publié en mai 2010, rapport qui fait référence à celui publié par le Centre d'Analyse Stratégique (CAS) sur *« l'approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes »*.

Selon le rapport du Sétra *« l'évolution de la connaissance et des écosystèmes a permis de mettre en avant les bénéfices qui peuvent en être retirés. Les pouvoirs publics ont longtemps pensé que la valeur inestimable de la biodiversité ne permettait pas de lui donner une valeur économique et ont considéré cette valeur comme nulle dans les bilans socio-économiques. Ainsi ils émettaient l'hypothèse implicite que la perte de biodiversité générée par une décision des pouvoirs publics n'avait pas de conséquences pour la société »*.

Si cette valeur monétaire ne permet pas de traduire la valeur culturelle, affective, traditionnelle, patrimoniale ou encore spirituelle, elle permet néanmoins de ne pas considérer son érosion comme sans valeur.

Comme rappelé dans les différents rapports cités, la notion de biodiversité est complexe, difficilement quantifiable et donc difficilement monétarisable. L'effort d'évaluation se heurte à plusieurs obstacles :

- la biodiversité a une valeur intrinsèque, qui ne peut pas être résumée à la seule utilité que les êtres humains en retirent ;
- les connaissances scientifiques sur le sujet ont progressé mais demeurent réduites : absence de visibilité sur les services pouvant être rendus aux générations futures, manque de connaissance des écosystèmes marins, ...
- la valorisation de la biodiversité nécessite de concilier des valeurs marchandes (alimentation, énergie, ...) et non-marchandes (fonctions de régulation, ...).

Cette question constitue une véritable question de société. On est ici dans le cadre de la controverse socio-technique, elle engage des connaissances scientifiques ou techniques non stabilisées, ce qui peut conduire irrémédiablement à des échanges mêlant des considérations juridiques, morales, économiques et sociales.

5.2.1.d- Développement des infrastructures et réchauffement climatique

Enfin, la dernière controverse de nature sociétale identifiée dans ce volet environnement/risques concerne le développement des infrastructures et le réchauffement climatique. Des études internationales, notamment les travaux du GIEC, ont alerté l'opinion sur les risques liés au réchauffement climatique et aux conséquences sur la planète. Son caractère médiatique en fait sans aucun doute aujourd'hui la controverse la plus connue. Elle symbolise la prise de conscience environnementale et les actions menées contre le développement des infrastructures. Elle peut, comme la précédente controverse, être qualifiée de controverse socio-technique. Mais elle se distingue néanmoins de la controverse sur l'approche économique de la biodiversité, car sa prise en compte dans les études est effective depuis plusieurs années.

Cette controverse se retrouve, sous des expressions parfois différentes, principalement dans les débats présentant un projet routier. Le public s'exprime en mettant en avant l'inadéquation entre les engagements politiques pris par l'État au niveau national (Grenelle de l'environnement) comme au niveau international (accords de Kyoto) et les projets d'infrastructure mis à l'étude, source d'émission de gaz à effet de serre. Le public insiste sur le caractère dépassé de la solution autoroutière. Il peut être fait référence à l'extrait issu du débat relatif au *Grand Contournement de Toulouse* présenté dans le volet « Contexte politique, sociétal et réglementaire ».

Au-delà de ces controverses de nature sociétale, il a également été identifié des controverses que nous avons qualifié de « controverses du débat ». Comme il a été indiqué au début de ce chapitre, ces controverses peuvent être communes à plusieurs débats et il ne s'agit pas ici de faire une liste exhaustive des controverses, dans la mesure un autre projet dans un autre territoire pourrait faire émerger de nouvelles controverses.

5.2.1.e- Problématique des mesures compensatoires

Une des premières controverses du débat que l'on peut aborder concerne la problématique des mesures compensatoires (*mesure mise en œuvre lorsqu'un impact direct ou indirect du projet ne peut être réduit. Mesure visant à « neutraliser un inconvénient par un avantage » et à équilibrer un effet par un autre. mesure ayant pour objet d'offrir une contrepartie à un effet dommageable non réductible créé par le projet – Lexique des termes d'environnement employés dans les études routières - 1998*). L'exemple du débat public sur le *projet d'extension des infrastructures portuaires et de prolongement du grand canal du Havre* est intéressant sur ce thème dans la mesure où le maître d'ouvrage a affiché une position tranchée en annonçant qu'à ce stade des études il n'y avait pas, au-delà du contre-canal, de mesures compensatoires de définies. Il justifiait cette position par l'absence de tracé connu et et par la nécessité de trancher d'abord la question de l'opportunité du projet. Cette position n'a pas permis pour autant d'éviter un débat sur les mesures compensatoires et leur efficacité. Les références au contexte local et plus particulièrement à l'efficacité des mesures compensatoires de Port 2000 ont mis en évidence la nécessité d'infléchir cette position de principe au cours du débat.

5.2.1.f- Préservation des espaces

La préservation des espaces apparaît également comme un élément propice à la controverse. Cette approche « préservation » regroupe plusieurs sujets de controverses comme la préservation des espaces agraires et cynégétiques, le déplacement des espèces, la fragmentation des espaces, la création de barrière supplémentaires limitant les capacités d'échange des populations, ou encore l'imperméabilisation des sols. Il est ici remis en cause la consommation d'espace nécessaire à l'infrastructure et son caractère linéaire pouvant engendrer une fragmentation des espaces.

Ainsi dans le compte rendu du débat public du *projet ferroviaire Bordeaux Espagne*, on peut lire : « Arrêtons de considérer le massif landais comme un ensemble homogène dans lequel on peut « tailler » de nouvelles coupures sans problème ! » ont exprimé en substance nombre de participants. Dans cet ensemble naturel très vaste (un million d'hectares), où les activités humaines ne sont pas absentes, la pinède constitue certes un élément visible dominant, mais elle est entrecoupée de milieux naturels divers. Des plans de préservation et de gestion de plusieurs espèces ont été définis.

Toute nouvelle infrastructure pourrait se traduire par un morcellement des habitats naturels, une fragmentation des territoires et une perte sèche des milieux actuellement occupés par la faune et la végétation naturelle. De l'avis des représentant du Parc Naturel des Landes de Gascogne, cette juxtaposition de milieux naturels forme un ensemble de grande cohérence qui sert de support à un développement socio-économique durable et endogène, basé sur la valorisation de l'environnement. »

Enfin, on pourra classer au rang des polémiques, le problème de la satisfaction des réponses, c'est à dire l'adéquation entre les réponses apportées par le maître d'ouvrage et les attentes du public. Cet élément n'est pas propre au domaine Environnement – Risques mais a été identifié dans le cadre de l'analyse de ce domaine.

5.2.2- Social

Aujourd'hui un nombre croissant d'actifs vivent à cheval sur deux territoires de référence, l'un rural, l'autre urbain, sous l'effet conjugué de la réduction du temps de travail, du développement de l'habitat péri-urbain et dans peut-être demain dans une moindre mesure du télé-travail.

Le rôle du paysage, paysage naturel, architectural, historique, comme support de l'identité a crû considérablement. La mobilité des Français n'a jamais été aussi importante, mobilité temporaire favorisée par le développement des réseaux autoroutier et TGV, mobilité des migrations dites définitives (un Français sur dix a changé de région entre 1990 et 1999).

Cette croissance de la mobilité coexiste avec un attachement renforcé au territoire, notamment quand celui-ci n'est plus territoire hérité mais choisi.

Petit à petit, dans la culture sociale et dans la pratique de l'exercice de participation à la « chose publique », on peut se demander si on n'assiste pas à un glissement de la conflictualité du champ du social (faiblesse du syndicalisme, du nombre d'heures de grève) vers celui du territoire.

Comme si, dans bien des cas, le territoire (considéré à grande échelle : quartier, vallée, ou à celle de l'agglomération, de la région) était devenu l'ultime richesse individuelle (voire personnelle) et défendable.

Cette tendance concerne aussi bien les classes moyennes pour lesquelles la qualité de la vie est un enjeu majeur que d'anciens ouvriers en zone rurale exclus du monde du travail et qui trouvent, par exemple dans la chasse, un terrain de valorisation et de sociabilité (*cf. projet LGV GPSO ou Grand contournement de Bordeaux, de Nice ou de Toulouse* où le lobbying des associations de chasseurs a été très prégnant).

Cette évolution dans les comportements des acteurs ou des participants au débat public va au-delà d'un simple débarquement en France du « syndrome Nimby » [« not in my back yard » ou « pas dans mon jardin »], évoqué de plus en plus fréquemment dans les articles de presse suite au débat public).

La relative violence des échanges (pour ne pas dire des conflits) entre chasseurs et écologistes, celle des réactions aux marées noires, la montée des revendications régionalistes, mais aussi tout une série de conflits autour de petits équipements sur de tout petits territoires (centres d'accueil pour jeunes délinquants ou pour toxicomanes, nouveaux programmes HLM dans le cadre de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, etc....) montrent bien que les questions « à qui le territoire ? », « pour y faire quoi ? », « au service de qui ? » sont en train de devenir centrales et qu'elles focalisent des intérêts opposés et mobilisent une dimension affective et symbolique passionnelle.

Les différents dossiers étudiés permettent de retrouver cette complexité dans les comportements sociaux face à un projet d'infrastructure sur un territoire.

La thématique du « social » prend toute sa dimension dans l'évaluation sur, principalement, les notions d'acceptabilité sociale et d'équité sociale.

En d'autres termes :

- Comment le projet est-il acceptable par tous les acteurs impactés ?
- Est-ce que le projet permet un équilibre social sur le territoire en favorisant l'équité entre tous les groupes d'acteurs locaux ?

Le débat public est pour le maître d'ouvrage, une étape peu agréable, mais nécessaire, qui vise à rendre le projet acceptable par l'opinion et donc à le protéger d'un conflit ultérieur.

5.2.2.a- Remise en cause du principe de l'acceptabilité par tous et pour tous

La question ou la controverse de l'acceptabilité sociale du (ou des) projet(s) peut être considérée aujourd'hui comme une question centrale et donc une controverse sociétale. La quasi totalité des projets présentés aujourd'hui au débat est remise en cause sur ce principe de l'acceptabilité par tous et pour tous.

Cette controverse tend à remettre en cause l'opportunité du projet ; la réponse proposée par le projet n'est pas en adéquation avec les besoins du territoire sur la dimension sociale.

Les projets apparaissent trop souvent inadaptés aux besoins réels (individuels ou collectifs) des usagers locaux et éloignés des réalités du territoire.

Le sentiment d'un projet né dans l'esprit des technocrates et calqué sur le territoire semble encore trop fort pour faciliter l'acceptabilité sociale, sans contrainte ni controverse.

Ce constat est fort pour les projets de ligne à grande vitesse (PACA, GPSO, Poitiers Limoges..) où le maître d'ouvrage RFF apparaît pour certains comme un « constructeur d'infrastructure » dont le projet est déconnecté du territoire et sans lien réel avec les besoins de services de transports régionaux ou locaux.

Une des réactions du public souligne la controverse sur l'opportunité même du projet de grande vitesse sur le territoire compris entre Poitiers et Limoges (page 50 du compte rendu de la CPDP) : « (...) la rénovation et développement des TER seraient plus utiles que la LGV pour la population active et pour le report modal route-fer (...) ».

La problématique de l'équité sociale est plutôt retenue comme un élément de controverse du débat. Cette controverse est quasi transverse à tous les projets étudiés mais n'entraîne pas nécessairement un débat de « société ».

Équité sociale, au sens de juste équilibre des incidences de l'infrastructure, entre toutes les familles, ou tous les regroupements d'acteurs sur le territoire du projet. Cette notion d'équité sociale est très souvent remise en cause dans le jeu ou les stratégies d'acteurs au cours des débats, entre les partisans du « pour » et les partisans du « contre ».

Le projet doit permettre un rééquilibrage, en terme d'accessibilité pour tous aux aménités, de meilleur confort et de sécurité des déplacements, sans obérer les possibilités de choix alternatif, ni introduire de caractère discriminant via le péage.

Les projets étudiés soulignent ce constat : pour le projet RN 154, les acteurs du débat « (...) reprochent l'absence de la dimension sociale dans le projet : les plus démunis ne profiteront pas de l'aménagement et les gens qui travaillent paieront aussi (...) ». De même, ils argumentent la controverse en insistant sur la remise en cause du « (...) liens autoroute et relations sociales : développement ou déstructuration ? (...) ».

Le projet RCEA a connu semblable controverse sur la question de l'équité sociale : « (...) la mise en concession pénalisera les personnes aux revenus modestes (...) » ou bien « (...) L'absence de réponses concrètes du maître d'ouvrage sur la gratuité des tronçons entraîne un scepticisme voire un sentiment d'absence d'équité sociale (...) » (page 22 du compte rendu de la CPDP).

5.2.2.b- Remise en cause de l'opportunité du projet

Enfin dans certains dossiers, notamment les projets de contournement urbain (Bordeaux Toulouse, Nice ou Rouen), cette controverse apparaît sous l'angle de la remise en cause de l'opportunité territoriale du projet : « (...) le contournement = atout pour le cadre de vie et la métropolisation ou obstacle au maintien des équilibres territoriaux et sociaux ? (...) »

Dans de nombreux cas, à l'opposé de la présentation du maître d'ouvrage, l'infrastructure est perçue comme un élément de déstructuration des cadres sociaux et territoriaux, en générant des discontinuités voire des ruptures.

En résumé, la controverse « sociale » est relativement peu présente dans les débats étudiés. Seules les questions de l'acceptabilité sociale du projet et de l'équité sociale liée au projet méritent d'être retenues de notre analyse.

5.2.3- Économie

5.2.3.a- Une infrastructure de transport comme élément de développement ou de désenclavement économique d'un territoire.

Les controverses sur l'effet des infrastructures sur le développement économique sont anciennes. Les récentes études de RFF (Réseau Ferré de France), plus détaillées du fait du débat public sur la LGV Côte d'Azur et sur la LGV GPSO, n'ont montré que des effets limités sur le développement économique qui pouvaient être directement liés à la réalisation de l'infrastructure.

Ce type de conclusion est d'ailleurs le plus fréquent dans la littérature économique.

Cependant, quelques études contrastées et notamment les études plus macroéconomiques de type « *rapport Eddington* » en Grande Bretagne, concluent plutôt à l'intérêt des infrastructures de transport pour soutenir le développement économique.

En fait, il faudrait probablement distinguer les effets différentiels d'une infrastructure prise isolément et les effets liés au système de transport en général.

Par exemple, il serait intéressant d'évaluer le montant de la taxe professionnelle qui a été perçue lors des travaux de construction par les communes concernées ainsi que celle perçue de façon permanente par les communes au titre des ateliers d'entretien des rames (Lyon, Nice et Toulon).

L'impact des nouvelles gares, ouvrant un nouveau champ au développement, n'a probablement pas été suffisamment pris en compte.

La SNCF justifie un projet en insistant sur le potentiel de développement économique d'un territoire autour des nouvelles gares. Cet axe de développement nouveau pour les territoires, est considéré par le porteur de projet comme un élément fort en faveur du projet.

Pour les opposants, au contraire, le retour d'expérience, plutôt négatif, des gares nouvelles construites le long de la ligne TGV « méditerranée » (Aix en Provence, Mâcon...) souligne le peu d'impact potentiel d'une gare nouvelle le long d'une infrastructure LGV.

L'exemple actuel des échanges construits autour du projet GPSO dans les Landes ou en Pays Basque est significatif de la nature de la contestation voire de la controverse sur cette thématique.

L'importance du sujet nous conduit à préconiser de nouvelles études ou recherches, d'une part en « revisitant » les sites desservis depuis 15 à 25 ans, comme Le Mans, Rennes, Nantes ou Dijon (pour ne citer que ces villes) et d'autre part par des entretiens approfondis avec les voyageurs ou les acteurs économiques. De manière plus générale, des analyses quantitatives reliant les performances des transports (l'accessibilité ?) au développement régional seraient utiles.

L'analyse effectuée sur les 15 projets nous a permis de remarquer que la dimension économique d'un projet pouvait présenter deux controverses de nature sociétale.

5.2.3.b- Remise en cause du modèle de développement économique

La première est la remise en cause quasi systématique du modèle de développement économique présenté dans les évaluations par la maître d'ouvrage (DREAL ou RFF..).

Cette controverse naît du fait que le modèle soutenu aujourd'hui s'inscrit dans une poursuite du développement de la croissance passant par un accroissement non contraint des échanges et donc des trafics.

Les valeurs tutélaires proposées pour les évaluations économiques des projets sont parfois remises en cause dans le contexte évolutif mondial et peuvent alors compromettre l'appropriation par le public des simulations (notamment de trafic marchandises et voyageurs sur le mode routier ou ferroviaire) présentées par le maître d'ouvrage.

En conséquence, de nombreuses demandes d'études ou d'expertises complémentaires apparaissent au cours des débats et on voit « fleurir » les créations d'observatoires de trafic pour venir fiabiliser les données et légitimer les projets d'infrastructures (projet LGV PACA, LGV GPSO, RCEA, prolongement du grand canal du Havre..).

« (...) *Les arguments économiques avancés pour justifier le prolongement du grand canal ne tiennent pas compte d'un futur très incertain en matière de commerce international (...)* » (réaction du public issue du débat « prolongement du grand canal du Havre »).

Dans un rapport rendu l'an dernier à la commission des finances de l'assemblée nationale par le député Hervé Mariton, il soulignait déjà : « *Il y a une tendance générale à surestimer les bénéfices d'un projet pour les opérateurs et les gestionnaires d'infrastructures, du fait des prévisions de trafic trop optimistes.* »

Très souvent, c'est l'expertise elle-même qui est soumise à controverse dans la mesure où sa neutralité est remise en cause dès lors qu'elle est mobilisée par certains acteurs (maître d'ouvrage notamment) : c'est le principe de remise en cause de l'indépendance des experts économiques désignés par le maître d'ouvrage (*source : Calvez et Leduc – 2007*).

À côté de l'expertise scientifique et technique habituelle, les acteurs de la concertation peuvent être porteurs de connaissances liées à leur expérience du territoire. Ces connaissances appelées « expertise d'usage » (*source : La concertation en environnement – éclairage des sciences humaines et repères pratiques - ADEME*) peuvent compléter et enrichir les éléments fournis par le maître d'ouvrage et introduire de nouveaux éléments dans le débat.

5.2.3.c- Remise en cause de l'argument gain de temps

La seconde controverse sociétale retenue concerne la remise en cause de l'argument gain de temps lié à la nouvelle infrastructure de transport par rapport à la monétarisation des impacts.

De nombreux projets sont soumis à la vindicte des participants sur le principe que le gain de temps (dans la mobilité et l'accessibilité) apporté par l'infrastructure doit pouvoir être comparé aux coûts réels de l'ensemble des impacts générés par cette infrastructure.

La question de la monétarisation des impacts (environnementaux, sociaux, économiques...) doit devenir un préalable à tous les projets afin de les présenter « en connaissance de cause » devant les acteurs socio-économiques locaux.

Aujourd'hui, faute d'éléments de comparaison tangibles, les projets sont soumis à la controverse et leur rentabilité sociale et économique reste alors à démontrer.

Ce constat est étayé par les projets que nous avons étudiés : *les projets LGV GPSO, PACA et Poitiers-Limoges* ont connu cette controverse :

« (...) *Interrogation sur les coûts en terme financier, énergétique et environnemental des minutes gagnées par la grande vitesse ferroviaire...(..) Approche RFF jugée trop restrictive sur l'influence des gares. La SNCF n'est pas en mesure de préciser l'incidence du projet sur le trafic passant par l'axe historique. Absence d'études et de prise en compte des incidences négatives non évaluées sur la rentabilité de l'axe historique et de la ligne TER ainsi que sur l'aménagement du territoire (...)* » dans le projet *LGV Poitiers-Limoges* ;

5.2.3.d- Remise en cause de l'économie du projet

La thématique de l'économie voit aussi poindre des controverses du débat dont les caractéristiques peuvent parfois s'apparenter à des polémiques.

Ces controverses du débat concernent principalement l'économie du projet (en terme de rentabilité pour le territoire) et le mode de financement du projet (investissement public ou privé par mise en concession, mise en place d'un partenariat public-privé PPP).

On retrouve ces contestations dans l'ensemble des projets étudiés :

- « ..(..) *La mise en concession ne sera pas suffisante et le projet nécessitera une subvention publique (...)* » = *projet Grand contournement de Toulouse*
- « (...) *illisibilité des conséquences budgétaires et des montages financiers concession ou autre PPP (...)* » = *projet contournement de Nice*
- « (...) *coût et financement : les controverses* » sous-partie « *Le financement : une alternative acceptée par certains, inacceptable pour d'autres (...)* » = *projet RCEA* (bilan de la CNDP)

Globalement le constat que nous pouvons formuler est très proche de celui proposé dans le chapitre 5 du présent rapport « définition du programme d'un projet à soumettre au débat public » : le maître d'ouvrage est souvent en difficulté sur les questions de financement et de modalité de financement du projet.

Ces difficultés ouvrent la porte à la controverse et dans certains cas remet en cause globalement le projet (*intervention du Conseil général de Saône et Loire sur le projet RCEA*).

Les présentations qu'il propose semblent manquer de lisibilité pour le public non averti ; cela remet en cause une certaine légitimité sur ces questions voire une partie de sa crédibilité.

L'ingénierie financière du projet apparaît alors comme mal maîtrisée. (*projet RCEA, LGV GPSO....*)

5.2.3.e- Quelques polémiques issues des débats sur la thématique « économie »

Comme un leitmotiv sur tous les projets étudiés, nous avons observé la permanence de la contestation, en forme de polémique sans réel fondement, sur la remise en cause du lien « direct » entre création d'une infrastructure et développement touristique et économique.

Cette polémique de principe s'appuie sur la remise en cause des estimations de progressions de trafic (voir ci-dessus) et sur la surestimation systématique par les maîtres d'ouvrages des potentialités de développement post infrastructure. Elle est très liée à la controverse sociétale de remise en cause du modèle économique.

Autre polémique venant de la famille économique des agriculteurs pour laquelle, le projet, de part son implantation territoriale, peut générer des nuisances, voire des pertes d'activité, du fait du morcellement induit. Cette polémique est certes recevable en l'espèce, mais elle reste malgré tout du niveau de la contestation de principe, car dans tous les cas, des mesures compensatoires sont prévues par le maître d'ouvrage (*projet RCEA, Castres-Toulouse, RN154, LGV Poitiers Limoges, LGV GPSO*).

« (...)Les agriculteurs dénoncent la double peine dont ils s'estiment victimes (...) » (*projet du prolongement du Grand canal du Havre*) – cette famille d'acteur considère dans de nombreux projets qu'ils sont les principales victimes collatérales de la construction d'une infrastructure : victime de la perte de foncier pour leur exploitation, victime d'un nouvel impôt via la péage pour y accéder, victime d'une perte d'activité au regard du morcellement de leur parcelle.

Inquiétude sur l'avenir de l'activité agricole dans ce secteur :

« *l'enjeu des années qui viennent n'est pas la préservation de l'environnement mais la préservation du foncier agricole pour produire* » (*extrait d'un cahier d'acteur du projet de prolongement du Grand Canal du Havre*).

En résumé, la dimension « économie » apparaît comme un terrain propice à la controverse ou à la polémique, tant sur la thématique « conséquence économique du projet sur le territoire » que sur la question des modalités de financement du dit projet.

Il semble apparaître dans nos lectures des 15 dossiers, une relative « fragilité » de la part des maîtres d'ouvrages sur ces problématiques (ingénierie financière du projet, lien avec le tissu économique territorial, prise en compte des particularismes du monde agricole autrement que comme variable d'ajustement...).

Les solutions d'anticipation semblent relativement aisées à déterminer : apporter dans l'évaluation des éléments de meilleure connaissance du tissu économique territorial en intégrant toutes les composantes et s'adjoindre les services d'un réelle compétence en ingénierie financière dans la construction et l'évaluation des projets.

5.2.4- Transports / Déplacements

Dans le cadre de l'analyse du domaine Transport Déplacement, il a été identifié deux controverses de nature sociétale.

5.2.4.a- Cohérence entre les grands objectifs affichés au niveau national et ceux exprimés au niveau local

Il existe des interrogations sur la cohérence entre les grands objectifs affichés au niveau national en terme de transport et ceux exprimés au niveau local lors de la présentation des projets. Ainsi, il est affiché au niveau national une volonté de rééquilibrage des modes de transports. Les projets routier soumis au débat sont parfois présentés comme devant améliorer le transit, ou faciliter déplacement entre grands pôles. Le public semble parfois avoir des difficultés à comprendre pourquoi les grandes orientations politiques en terme de report modal par exemple ne trouvent pas d'applications directes et immédiates sur le terrain.

Ce sujet de controverse est proche de celui présenté dans le domaine environnement risque concernant le réchauffement climatique (accord de Kyoto / développement du mode routier).

Il est intéressant à ce stade de faire un lien vers la question du périmètre du débat public. Pourquoi limiter la portée du débat public dans certains cas à une solution routière alors qu'il est affiché au niveau national une volonté forte de promouvoir les modes alternatifs à la route. De nombreuses controverses ont pour origine le périmètre du débat, le caractère parfois restrictif de l'objet du débat. Ce point sera abordé dans les controverses du débat. Il est souvent reproché au maître d'ouvrage le caractère limité de l'objet du débat, notamment dans la cadre des débats relatifs à des projets routiers ou autoroutiers.

Ainsi, on peut lire dans le compte rendu du débat public du *Grand Contournement Autoroutier de Bordeaux* : « Des alternatives auraient dû être étudiées et portées au débat sur l'opportunité en prenant en compte les perspectives de raréfaction de la ressource pétrolière, la réalité du coût global du transport routier pour la collectivité ainsi qu'en explorant des perspectives plus ambitieuses pour le transport ferroviaire et maritime, voire fluvial. Le dossier aurait dû faire état de manière approfondie des expériences ou projets en réponse à ces questions dans d'autres pays, apprécier la pertinence de leur déploiement éventuel en Aquitaine. Le maître d'ouvrage a apporté des éléments d'information complémentaires au cours du débat, diffusés dans le Journal du débat et sur le site Internet.

L'élaboration d'un projet sur le problème du transport de marchandises au droit de l'agglomération bordelaise aurait dû intégrer la présentation d'autres alternatives suffisamment travaillées, impliquant d'autres acteurs que le seul ministère de l'Équipement dont notamment le ministère de l'Écologie et du Développement durable. »

5.2.4.b- Remise en cause des études

La deuxième controverse de nature sociétale relative aux transports – déplacement concerne la remise en cause des études et des résultats présentés et plus particulièrement les études de trafic. Il pourrait s'agir d'une controverse du débat si on se limitait à la problématique d'un report de trafic mal évalué par exemple, mais ce qui est remis en cause est le fait de toujours s'inscrire dans un modèle de croissance des trafics. Il est posé par une partie des participants aux débats publics la question d'un nouveau modèle de déplacement, des déplacements différents, moins nombreux. Ce nouveau modèle de déplacement prôné par les opposants aux projets s'inscrit dans un nouveau modèle de société, un nouveau modèle de consommation.

Dans le compte rendu du *débat public sur le devenir de la RN 154* on peut lire : « les prévisions de trafic ont été jugées insuffisamment justifiées. La diminution constatée ces dernières années a conduit les associations et la FNAUT à contester la fiabilité des projections en raison des paramètres utilisés pour leur modélisation. Ils leur apparaissent irréalistes ou dépassés au regard d'évolutions inévitables : changement des comportements, impératifs du Grenelle de l'environnement, incertitudes sur les taux de croissance du PIB et augmentation prévisible du coût des carburants. Ces prévisions ont au contraire été défendues, et même renforcées par les milieux économiques et l'association « Dévier Saint-Rémy », pour laquelle l'allègement de trafic sur le tronçon commun RN12-RN154 est une revendication impérieuse. Un atelier réunissant des représentants des associations et la maîtrise d'ouvrage, chacun accompagné d'experts, s'est conclu sur la demande d'un nouvel examen de cette question. »

On peut également faire référence au compte rendu du *débat public du Grand Contournement Autoroutier de Bordeaux*, où il est possible de lire : « C'est la demande la plus radicale, souvent exprimée au cours des réunions publiques : décider d'une économie différente, non soumise « au diktat » de l'économie libérale et de ses conséquences ; un des objectifs de cette nouvelle politique est à terme de relocaliser l'économie dans une volonté de rupture avec la logique qui conduit à un développement croissant des flux de transports. Au service de cette analyse sont sollicités des exemples d'échanges « ubuesques » de marchandises, dont la logique absurde n'a pas été contestée. Favoriser la consommation de produits locaux plutôt que celle de produits lointains, partager l'usage des automobiles, changer de comportement personnel participent également de cette même démarche.

Cette relocalisation passe par une conception de l'aménagement du territoire recréant des zones d'habitat réunissant l'ensemble des fonctions de la vie courante, renforçant l'attractivité des villes moyennes. »

5.2.4.c- Remise en cause des réponses apportées par le projet

Au-delà de ces deux controverses que l'on a qualifié de sociétale, plusieurs controverses du débat ont également été identifiées.

Il serait possible de résumer ces controverses en parlant de remise en cause des réponses apportées par le projet ou du caractère limité des questions portées au débat.

Il est ainsi reproché à certains projets de répondre à une ou deux problématiques de transports mais de pas répondre globalement aux autres problématiques connexes de transport et déplacement au sein du périmètre du débat. Ce n'est pas tant le projet qui est remis en cause que l'absence de débat sur une problématique plus large que le seul objet porté par le maître d'ouvrage.

Il est parfois difficilement compréhensible pour le public de ne pas voir abordé au cours du débat certains projets ou certaines questions au prétexte qu'il y a deux maîtres d'ouvrage par exemple ou qu'il ne s'agit pas de la question posée au débat. Ainsi il est écrit dans le bilan du débat public projet de liaison ferroviaire Roissy-Picardie :

« Cohérence des projets ferroviaires en premier lieu :

Elle s'exprime tout au long du débat, par la voix surtout des Valdoisiens. Le conseil général de ce département souligne en effet : « A l'heure où se discute au Parlement le projet de loi sur le Grand Paris, on ne peut que regretter que l'État qui affichait en avril 2009 la volonté de promouvoir un développement ambitieux et cohérent de la région capitale, laisse finalement se débattre dans des instances différentes sans lien entre elles l'avenir de projets étroitement interconnectés ».

Il semble en effet qu'il serait utile d'expliquer plus avant l'articulation des nombreux projets ferrés déjà lancés ou voyant actuellement le jour : métro automatique du Grand Paris, projet Arc Express de la région Ile-de-France, TGV normand Le Havre-Rouen-Mantes-Archères/Cergy-La Défense, Tangentiennes Nord, Sud et Ouest, Éole, interconnexion des réseaux TGV au sud de l'Ile de France, programmes d'investissement pour l'amélioration des RER B et D... Nul doute que cette préoccupation de cohérence sera à l'ordre du jour des deux débats conjoints (métro automatique du Grand Paris et Arc Express) qui seront lancés en octobre prochain.

Même si le maître d'ouvrage assure que l'ensemble des acteurs du transport veille à la cohérence et à la complémentarité de ces projets, ce foisonnement semble difficilement compréhensible pour les Franciliens et ouvre la voie à d'éventuelles oppositions de nature politique. A constater lors du débat la mobilisation par RFF de nombreux chefs de projets responsables de programmes autres que celui de Roissy-Picardie, nul doute que le maître d'ouvrage ressent la nécessité d'une présentation globale du système de transport ferroviaire autour de la capitale ».

5.2.4.d- Remise en cause du recours au projet neuf au détriment de l'optimisation de l'existant ou le développement des autres modes

Il est également abordé la problématique de l'optimisation de l'existant ou le développement des autres modes avant de s'engager dans la création de nouvelles infrastructures. Pour certains, la création de projets neufs absorbent les crédits mobilisables pour l'amélioration des réseaux existants. Ces réseaux existants sont parfois réputés mieux répondre aux véritables besoins de déplacement. Il y a un lien très étroit ici avec un autre sujet de controverse. Il concerne la définition du besoin. Les projets répondent-ils à des besoins locaux ou nationaux, à des problématiques de trafic local ou de trafic de transit.

Dans le compte rendu de débat public du projet de contournement autoroutier de Toulouse, un des arguments avancés concerne l'objectif du contournement et la nature du trafic que l'on vise. Il est ainsi écrit : « le maître d'ouvrage propose un contournement autoroutier pour écarter de la rocade le trafic de transit ; or, Toulouse, contrairement à Lyon et à Bordeaux, ne se trouve sur aucune liaison internationale empruntée par les camions ou les autres véhicules : le trafic de transit y est donc minoritaire au regard du trafic d'échange et surtout du trafic interne : son détournement ne réglerait donc pas grand chose ; c'est au trafic de liaisons quotidiennes qu'il faut s'attaquer en améliorant les transports publics ». L'argumentation se poursuit en évoquant l'amélioration des conditions de traversée de l'agglomération qui inciteront ainsi les camions à modifier leur itinéraires actuels et à se reporter ainsi sur le contournement de Toulouse.

Dans d'autres contextes, notamment ceux où l'objet du débat porte sur la gratuité ou non de l'aménagement, il est souvent mis en avant les problématiques de report vers des itinéraires alternatifs non adaptés ou sur l'absence d'itinéraire de substitution.

L'émergence des controverses identifiées ci-dessus met en avant deux problématiques abordées par ailleurs, celle du programme porté au débat et celle du portage du débat. Il existe également dans le domaine des transports déplacement des sujets de polémique. On retiendra ici un sujet récurrent, le décalage entre le temps du projet et les besoins de déplacement actuels à satisfaire. Pourquoi perdre du temps à faire un débat alors que l'on connaît la cause et a fortiori la solution, qui consiste le plus souvent dans ce cas là à augmenter la capacité routière.

5.2.5- Aménagement du territoire

Le territoire proche est devenu pour une partie de la population un enjeu bien plus important qu'il ne l'était par le passé, comme patrimoine à la fois économique et affectif. Le territoire fait l'objet d'un processus d'appropriation par la population qui y réside, devenant un objet de conflits entre des acteurs aux intérêts contradictoires.

Le projet de modernisation et de développement du pays, tel qu'on l'a connu dans la re construction des infrastructures en France à la sortie de la guerre et qui forme la base de la culture des ingénieurs et de la plupart des élus, est aujourd'hui concurrencé par des projets alternatifs, celui de l'écologiste, mais aussi par celui du riverain, plus terre-à-terre et défensif, puisque visant au seul maintien du statu quo.

Ce que la société française peut définir comme un bon aménagement est donc désormais le résultat d'un jeu de forces entre des acteurs - *habitants, associations, élus, entreprises, administrations* - ayant des logiques, des représentations et des intérêts fort différents.

Cet équilibre varie dans le temps, en fonction d'une série d'évolutions culturelles, économiques, géographiques et politiques. Il varie dans l'espace selon que l'infrastructure concerne une région enclavée ou en crise économique (Limousin *pour le projet LGV Poitiers-Limoges*, Tarnais pour *l'autoroute Castres-Toulouse*...), une région « colonisée » par les résidences secondaires (*pour le projet LGV PACA* entre autre problématique), une région densément peuplée ou une région au riche patrimoine naturel (Ile de France pour le *projet Roissy-Picardie*, ou les *projets LGV PACA et GPSO*), une plaine céréalière ou un vieux bassin industriel.

Il varie enfin selon les projets d'aménagement eux-mêmes, certains « passant mieux » que d'autres. L'intérêt général semble être devenu une affaire de point de vue.

Les nouveaux projets d'infrastructures sur un territoire doivent donc être menés à bien dans un paysage collectif en complète réorganisation, avec à la fois une moindre utilité objective de ces projets (au fur et à mesure que le territoire est équipé) une crise des représentations qui les justifiaient jusque-là, une remise en cause des acteurs qui les portent et enfin l'implication et le développement d'un acteur nouveau, les couches moyennes.

Ainsi se trouvent réunies les conditions d'une augmentation du nombre et de l'intensité des conflits et donc des controverses.

5.2.5.a- Remise en cause de la solution Grande vitesse

La thématique de l'aménagement du territoire connaît au cours de débats publics de plus en plus d'échanges et de contestations.

La controverse sociétale principale que nous proposons d'identifier concerne la remise en cause de la solution « Grande vitesse » (tant pour le mode ferroviaire « LGV » que pour le mode routier « autoroute »).

Cette controverse s'appuie sur les conséquences potentielles de la grande vitesse sur les territoires intermédiaires ayant pour conséquence un délaissement des espaces ruraux et une réduction de l'accessibilité aux aménités des espaces urbains ou périurbains.

Ce constat est fort pour les projets *LGV Poitiers Limoges, PACA et GPSO* (dans une moindre mesure). Il peut aussi être transposé dans certains projets d'infrastructure autoroutière d'envergure nationale.

Le projet dans cette configuration répond à un besoin assez peu identifié pour le territoire dans lequel il va s'inscrire ; il relie deux pôles régionaux et permet un accès amélioré aux aménités de niveau national mais il sacrifie une partie de l'hinterland en apportant une réponse inadaptée.

Ce point confirme la difficulté naissante d'établir un intérêt général sur un territoire varié.

« Le maillage du réseau de transports autour de la LGV semble donc essentiel, pour que l'ensemble du territoire puisse profiter de l'outil. Ce qui est important c'est l'amélioration de la desserte par rapport à ce qu'il y avait avant.

L'arrivée de la LGV peut signifier une dégradation de la desserte locale.

L'idéal, bien sur, c'est qu'il y ait tout, desserte entre les métropoles et irrigation du territoire. » (Marie Delaplace – membre de l'institut français d'urbanisme et spécialiste de l'impact des LGV sur le développement local et régional)

5.2.5.b- Remise en cause de la gestion de l'espace foncier local

Au-delà de cette question de société, de nombreux éléments liés au débat viennent alimenter la controverse. Les controverses du débat que nous retenons concernent la remise en cause de la gestion de l'espace foncier local (débat autour de l'usage du sol et de la raréfaction progressive de l'espace foncier) pour les projets de contournement routier ou autoroutier de Bordeaux, Nice, Rouen ou Toulouse.

Cette controverse semble liée à celle relative à la problématique de l'étalement urbain et périurbain comme conséquence d'une nouvelle infrastructure sur le territoire (projet LGV PACA, projets de contournement urbain).

« (...)Le contournement outil de cohérence territoriale et d'aménagement ? (...) Désenclavement des territoires ou affirmation des continuités urbaines ? (...) » (page 28 et 29 du compte rendu de la CPDP – projet contournement autoroutier de Bordeaux)

5.2.5.c- Remise en cause de la cohérence entre les documents du projet et les documents de planification du territoire

Une autre controverse du débat est relative à la remise en cause de la cohérence entre les documents du projet et les documents de planification du territoire : DTA, SCOT, PLU...

Certains projets présentent, en effet, quelques lacunes sur la cohérence avec les documents d'urbanisme territoriaux ou locaux. Cela laisse à penser, pour les participants au débat, que les projets peuvent manquer de cohérence, de co-construction et que le portage partagé n'est pas assuré en amont du débat.

Cela ouvre la porte à toute sorte de contestation et surtout, écorne la légitimité voire la crédibilité du maître d'ouvrage (projet contournement de Nice, projet RCEA (« ...(..)Les élus reprochent au maître d'ouvrage une connaissance insuffisante du terrain et invite le maître d'ouvrage à se déplacer sur le terrain (...) »), projet Roissy Picardie (« ..(..)inquiétude : projet non prévu au contrat de plan État-Région → ne doit pas être un frein à la réalisation des projets franciliens inscrits à ce contrat de plan (...) », projet RN 154 « ..(..)Aménagement non compatible avec le Grenelle de l'Environnement (...) »).

Cette notion de cohérence territoriale se retrouve également dans une controverse plus ciblée, relative à la remise en cause à la surabondance d'équipements sur un même territoire : le projet Roissy-Picardie est exemplaire de ce constat.

En effet, dans certains contextes, le sentiment de saturation lié aux équipements en forme de « milles feuilles » (réseau ferré, réseau routier, réseau TRAM, réseau Bus...) peut introduire une controverse, voire un rejet, sur l'opportunité d'un « nouveau projet ». En résumé, la dimension « aménagement du territoire » revêt quelques risques de controverse sur la légitimité de la solution « grande vitesse » et sur la nécessaire cohérence du projet dans les documents d'urbanisme du territoire. Les solutions d'anticipation apparaissent évidentes sur la question de la cohérence des documents (l'État étant par essence aménageur) et un peu moins simples sur l'amélioration de l'acceptabilité de la solution « grande vitesse » pour l'ensemble des acteurs d'un territoire diffus.

5.2.6- Contexte politique, sociétal et réglementaire

Le contexte politique, sociétal et réglementaire s'impose au débat public des projets d'infrastructure, et conditionne dans certains cas le déroulement des débats. Le maître d'ouvrage doit être en mesure de bien l'appréhender pour assurer le bon déroulement des échanges.

Dans le cadre de l'analyse du domaine contexte politique, sociétal et réglementaire il a été identifié plusieurs sujets de controverse de nature sociétale.

5.2.6.a- Remise en cause du modèle économique basé sur la croissance

Un des premiers sujets de controverse, déjà évoqué dans le domaine économique, concerne la remise en cause du modèle économique basé sur la croissance et des hypothèses associées à ce modèle (PIB, prix du baril, ...).

Ce modèle économique basé sur la croissance impose pour certains de faciliter les échanges physiques et donc d'améliorer, développer les infrastructures support de ces échanges. Aujourd'hui, dans les assemblées des débats publics, ce modèle est remis en cause, car il a montré ses limites et les ressources, le pétrole, sur lesquelles il se base, sont en voie de raréfaction. Cette controverse n'est pas sans lien avec celle relative à l'avenir du mode routier dans l'après pétrole. Ces deux points sont abordés ici.

Les extraits suivants du *Grand contournement de Toulouse* illustrent cette importance du contexte dans le débat et résume bien le rôle qu'il peut jouer au cours du débat : « D'ailleurs, disent nombre d'intervenants en réunions publiques, et quelques internautes, la ressource en pétrole va s'épuiser, et nous ne savons pas comment rouleront les voitures et les camions ? La montée du cours du baril pendant la durée du débat (jusqu'à 100\$) est venue concrétiser cette inquiétude.

On retrouve cette position dans le cahier d'acteurs édité par les verts : « les travaux publiés par tous les scientifiques sur l'évolution du climat sont accablants : la responsabilité des gaz à effet de serre sur le réchauffement climatique est indéniable. L'opinion publique en a pris conscience et demande à ses responsables de réorienter les politiques publiques. »

« La mise en chantier d'une autoroute supplémentaire serait une très forte incitation au transport routier alors même que les autres options de transport sont délaissées (fret ferroviaire, ferroutage, voies navigables, etc) »

« De la même façon, cela aggraverait notre dépendance à l'égard du pétrole alors que les ressources sont appelées à diminuer fortement dans les décennies à venir. Et que le coût des carburants pourrait être bientôt prohibitif pour le transport routier comme pour les particuliers. S'il on veut protéger les ménages du choc pétrolier, il faut privilégier l'investissement dans les transports en commun. »

Le compte rendu de la commission se poursuit ainsi : « On ressent fortement, de la part d'une partie importante du public qui s'est exprimé oralement ou par internet, une impression de « décalage » de ce type de projet routier par rapport aux problématiques actuelles en matière d'énergie et d'environnement.

Pour ces intervenants, la proposition de l'autoroute est une solution de mobilité surannée et sans avenir, sans vision autre que de répondre à une tendance que l'on pressent comme « en fin de parcours », car les activités économiques et sociales ne dépendront plus seulement de réseaux de transports « physiques » (technologies de l'information, économie d'échelle, relocalisation des hommes et des produits ...).

A la fin du débat, les questions sur internet se sont de plus en plus appuyées sur le Grenelle de l'environnement pour prôner l'abandon du projet ».

5.2.6.b- Problématique de la gouvernance et de la prise en compte ou non de plusieurs projets sur un même territoire

Une seconde controverse de nature sociétale, déjà évoquée dans le volet transport déplacement concerne la problématique de la gouvernance et de la prise en compte ou non de plusieurs projets sur un même territoire. Il est ainsi possible de citer l'exemple du *projet de contournement autoroutier de Toulouse*, où le président de la commission particulière met en avant un élément de contexte qui a eu une incidence sur le déroulement du débat : « Au début de juin, la commission particulière a appris incidemment, par une association locale, qui avait également saisi la CNDP, l'existence d'un projet de liaison autoroutière entre CASTRES et VERFEIL, situé sur une sortie de l'autoroute A68 (TOULOUSE-ALBI).

Le maître d'ouvrage (soit la Direction régionale de l'Équipement comme pour le contournement) prévoyait de soumettre ce projet à une concertation locale en juillet et août, ce qui suscitait une vive réaction du type : « pourquoi soumettre le projet de contournement à un débat public en bonne et due forme, si l'on se contente d'une trop rapide concertation pour le projet VERFEIL-CASTRES ? »

Le président de la CNDP a appelé l'attention du maître d'ouvrage sur les inconvénients qui pourraient résulter pour le débat public d'un lancement de concertation sur l'autre projet concomitant avec le débat sur le contournement, et a obtenu que cette concertation soit organisée à l'issue du débat public sur le contournement. Dans sa réunion du 4 juillet, la CNDP demandait à la commission particulière d'examiner les liens existants entre les deux projets. C'est pourquoi a été organisé, le 16 octobre, la réunion de PUYLAURENS.

Le projet de liaison autoroutière CASTRES-TOULOUSE, qui n'est pas dans l'objet de ce débat public, fait l'objet d'une passion locale contradictoire, opposant des supporters qui l'attendent depuis des années, pour désenclaver le bassin de CASTRES, et des opposants généralement situés sur la ligne de la route nationale 126, et qui, compte tenu des caractéristiques du projet, craignent d'y être sacrifiés.

Les uns et les autres n'ont pas le projet de contournement comme premier souci, mais ont voulu « occuper le terrain » du débat public. »

Il est également possible de citer le compte rendu du débat public Roissy-Picardie, où on assiste à une opposition de principe au projet soumis au débat de la part d'une partie de l'assemblée car cela s'apparente pour eux à l'abandon d'un autre projet plus ancien et prioritaire selon eux. On peut lire dans le compte rendu : « Or il existe, depuis longtemps là aussi, un projet de liaison ferroviaire, le barreau de Gonesse, devant relier Sarcelles, Villiers le Bel et Gonesse au RER B, c'est à dire Roissy.

En découvrant, à l'automne 2008, le projet Roissy Picardie mis au débat public, c'est à dire relancé, sans que rien de semblable n'advienne au Barreau de Gonesse, l'est du Val d'Oise a éprouvé un véritable sentiment d'abandon, traduit lors de la réunion de Villiers le Bel par le député maire de Sarcelles et le maire de Villiers le Bel, président de la communauté d'agglomération Val de France, et de nombreux participants. »

Seul un positionnement clair des deux régions, autorités organisatrices de transport sur l'intérêt des deux projets a permis de faire évoluer le débat. Le président de la commission particulière mentionne néanmoins l'absence non expliquée du STIF (Syndicat des Transports d'Ile de France) maître d'ouvrage du RER D (barreau de Gonesse) qui a été au cœur du débat d'un projet sous maîtrise d'ouvrage RFF. Cet exemple illustre parfaitement la nécessité d'intégrer l'ensemble des éléments dans l'option de référence.

5.2.6.c- Problématique des calendriers, ceux des décisions gouvernementales / institutionnelles et ceux du déroulement des débats

Dans le cadre de l'analyse de ce volet, il a également été identifié des controverses du débat. Le premier point identifié concerne la problématique des calendriers, ceux des décisions gouvernementales / institutionnelles et ceux du déroulement des débats. Si la tenue du Grenelle de l'Environnement a pu avoir des effets sur le déroulement de certains débats, comme cela a été mentionné dans le cas du projet de contournement autoroutier de Toulouse, certaines décisions ont eu des effets plus importants. Il est ainsi possible de citer le débat public du projet de Grand Contournement Autoroutier de Bordeaux. En effet, dans son bilan le président de la commission nationale du débat public mentionne : « Le second événement a été l'annonce des décisions du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 Décembre 2003 concernant les grandes infrastructures de transports qui, parmi beaucoup de mesures, faisaient apparaître le contournement de Bordeaux dans la liste des "projets qui seront réalisés ou engagés d'ici 2012" ».

Cette annonce suscita immédiatement à la fois des réactions positives (de la part de ceux qui se réjouissaient qu'apparaisse une perspective de solution à la saturation de l'autoroute A10 à hauteur de l'agglomération bordelaise) et des réactions négatives (de ceux qui s'étonnaient ou s'indignaient que le Gouvernement arrête sa décision sans attendre la fin du débat et qui considéraient que, la question de l'opportunité étant tranchée, le débat n'avait plus de justification).

Le 31 Décembre, les membres de la commission particulière font connaître leur décision : "ils s'estiment fondés à cesser l'animation du débat public qu'ils jugent n'avoir plus de raison d'être" ; les membres de la CPDP ont présenté leur démission mais, à leur demande, leur président est resté en fonction pour établir son compte-rendu. »

5.2.6.d- Adéquation entre les documents de planification et la construction des projets d'infrastructure

Enfin, il est également remis en cause dans certains débats l'adéquation entre les documents de planification et la construction des projets d'infrastructure.

Dans le compte rendu du débat public sur le projet d'extension des infrastructures portuaires et de prolongement du grand canal du Havre, cette problématique est abordée, car le maître d'ouvrage du projet a choisi de s'autoriser à sortir du cadre fixé par la Directive Territoriale d'Aménagement de 2006 avec 3 familles qui s'en éloignent significativement. Il s'en suivra un débat autour du caractère figé de la DTA, fruit d'un consensus dans un contexte de conflits d'usage. Elle peut pour certains évoluer et pour d'autres, elle doit rester figée.

La commission particulière conclura de la manière suivante : « *Il apparaît donc que la faisabilité juridique des variantes non prévues par la DTA, si elle n'est pas acquise étant donné les procédures à lancer, inédites pour certaines, ne peut donc pas être tranchée par les parties en présence à ce stade de la réflexion* ».

5.2.7- Débat

Ce thème est identifié spécifiquement, non pas pour y souligner la caractère sociétal mais pour confirmer que l'exercice de la « démocratie participative », sur les sujets d'aménagement d'infrastructure, reste complexe et encore assez peu maîtrisé par les maîtres d'ouvrages. Comme nous l'avons évoqué plus amont, tous les territoires ne se ressemblent pas, et, deux projets peuvent avoir une résonance différente selon les lieux. Cela dépend des caractéristiques des parties prenantes (acteurs) et de leurs relations entre eux (jeux d'acteurs).

Il est donc nécessaire, voire indispensable, de bien connaître le contexte territorial du point de vue économique et social (étude de contexte) avant de se lancer dans un exercice de concertation.

Tout projet, ou plan, qui vise à changer les choses, porte en lui sa contestation potentielle.

On peut identifier 4 ressorts essentiels à la contestation (*source* : *La concertation en environnement – ADEME juin 2011*) :

- le conflit fondé sur les incertitudes (impacts potentiels d'un projet ou d'une politique) ;
- le conflit de procédure (remise en cause de l'absence de transparence, de dialogue...) ;
- le conflit substantiel (remise en cause de la nature ou de l'opportunité du projet) ;
- le conflit structurel (contestations de la légitimité des décideurs, de l'expertise...).

Cette contestation qui nous est apparue comme une controverse ou une polémique en fonction de sa nature et de sa portée a parfois aussi remis en cause l'opportunité même du débat public ou la légitimité du maître d'ouvrage.

Quelques thématiques particulières sont à extraire de cette analyse pour inciter les maîtres d'ouvrages à mieux anticiper le débat :

La stratégie de communication du maître d'ouvrage : dans de nombreux cas, l'approche technique du projet par les chiffres, les statistiques ou les données d'expert (et la norme au sens large) a généré, parfois de l'incompréhension, souvent de l'opposition voire du rejet.

Ce constat souligne la forte opposition culturelle entre le monde de l'ingénieur ou des experts et le citoyen / riverain du projet.

L'effort de pédagogie et de « vulgarisation » des concepts doit encore être accentué.

L'opportunité du projet et les solutions proposées : une des plus fortes contestations concerne la justification du projet d'infrastructure comme « élément d'amélioration de l'environnement » (*projet Canal Le Havre, LGV, GPSO ou PACA*). Ce postulat doit être revu par les maîtres d'ouvrages pour éviter tout conflit potentiel avec les associations environnementales locales voire avec certaines familles de riverains (agriculteurs notamment). Une infrastructure est avant tout perçue comme un élément destructurant du territoire en créant des discontinuités ou des ruptures.

L'inscription du projet dans un cadre plus global - le programme : la contestation naît souvent du défaut de cohérence du projet avec d'autres projets ou d'autres documents du territoire (DTA, SCOT, PLU...). On constate également une relative absence de complémentarité sur un même territoire entre plusieurs projets qui pourraient être regroupés au sein d'un programme unique ou d'une politique cohérente de transport et de déplacement. Cette remarque est valable pour de nombreux dossiers inscrits sur un même territoire ; notre étude a permis de caractériser ce fait sur les projets GPSO, PACA, grands contournements urbains...

Pour exemple, nous retiendrons les contestations nées lors du débat sur la *LGV GPSO* où les participants ont souligné le manque de cohérence avec des projets connexes (A 65, Contournement de Bordeaux...) et le *projet Roissy-Picardie*, où les participants se sont émus du défaut de complémentarité avec d'autres dossiers (l'étude sur le barreau ferroviaire de Gonesse notamment).

La remise en cause de l'intérêt d'un débat public ou de la légitimité du maître d'ouvrage : cette contestation est plus rare mais néanmoins existante. Elle peut être liée à la coexistence de différentes instances parallèlement au débat public ; instances qui par leurs choix ou décisions peuvent remettre en cause la légitimité du débat.

Un exemple a retenu notre attention, il concerne le débat public sur *le contournement de Bordeaux*, où une décision du CIADT du 18 décembre 2003 (en plein calendrier des réunions publiques du projet) a confirmé l'inscription du projet dans les infrastructures « à réaliser » avant 2012.

Cette décision a eu pour conséquence, de contrarier le fonctionnement du débat, de le rendre inutile « la décision étant déjà prise » et d'inciter les membres de la CPDP à démissionner (engendrant la fin du débat public).

Le débat public (la CPDP et le maître d'ouvrage) doit s'inscrire dans la logique de l'échange et de la co-construction du projet.

On ne doit pas laisser penser que la décision est déjà prise.

Le temps du débat doit être respecté à l'intérieur du temps du projet en amont de la décision suite à l'enquête publique.

De même, dans certains types de débats, la place et la légitimité du maître d'ouvrage peut être remise en cause. C'est parfois le cas pour les projets ferroviaires, où le maître d'ouvrage RFF est ressenti plus, comme un « *constructeur d'aménagement ferroviaire* » que comme un « *aménageur du territoire* ». Sur ces projets, RFF devrait pouvoir être accompagné de l'État « *aménageur* » pour donner du crédit à son projet et asseoir sa connaissance des problématiques d'aménagement du territoire.

La gouvernance d'un projet soumis au débat public :

Notre étude souligne cette nécessité de partage et de co-construction en amont du débat public. Une des principales faiblesses retenue concerne le défaut de gouvernance partagée d'un projet qui se traduit, en situation de débat public, par des prises de position parfois divergentes entre divers acteurs institutionnels (État, maître d'ouvrage, collectivités territoriales...). Ce constat est repris dans le chapitre 8 du présent rapport « Définition du portage partagé d'un projet à soumettre au débat public ».

Cette faiblesse nourrit la controverse sur la légitimité et la crédibilité du débat public (*cf. : supra*)

La qualité de l'information présentée lors des débats publics : ce sujet déjà abordé sous la dimension « communication » mérite quelques commentaires.

De nombreuses réactions de la part du public lors des débats concernent encore la lisibilité, pour un acteur non expert, des documents (note, présentation diaporama, chiffres, tableaux statistiques, concepts ou notion...) du maître d'ouvrage.

L'idée première du débat public, comme agora où le partage d'une information accessible à tous est l'objectif premier, est souvent délaissée.

Le discours de l'expert ou de l'ingénieur doit tendre vers le vocabulaire du citoyen ; les présentations doivent « coller » au territoire. Les illustrations doivent s'appuyer le plus largement possible sur les expériences du terrain.

En résumé, le thème « débat public » est encore souvent l'objet de polémiques. Ces polémiques peuvent, à long terme, avoir une incidence sur l'intérêt et la légitimité du débat public. Globalement les réponses à apporter par les maîtres d'ouvrages sont déjà connues et inscrites dans les documents méthodologiques d'accompagnement. De plus, la plupart des maîtres d'ouvrages sont accompagnés par un bureau d'étude en « conseil et communication » ; cette mission mériterait peut-être d'être mieux cadrée ?

5.3- Synthèse

Ce travail sur les grandes controverses n'avait pas pour objectif de dresser une liste exhaustive des sujets de controverse, mais il devait permettre de mettre en évidence les grandes controverses permettant une confrontation des idées au cours des différents débats publics étudiés. Comme il a déjà été indiqué dans le rapport, de nouvelles controverses peuvent émerger d'autres débats et notamment des débats post Grenelle. La nature du projet, le territoire et ses acteurs, l'évolution du contexte sociétal, politique et réglementaire notamment sont autant d'éléments propices à l'émergence de nouvelles controverses.

Il est intéressant de noter que les sujets abordés dans les débats étudiés ne se limitent pas à la simple question du projet soumis au débat et dans bien des cas les débats dépassent le cadre de l'infrastructure de transport. Les participants profitent du débat public pour aborder des questions plus larges.

De ces débats émergent les controverses qui dans certains cas pourraient faire l'objet d'un débat à part entière et nourrir ainsi les débats publics d'infrastructure de transport. Ces controverses sont, à titre d'exemple, la remise en cause des modèles économiques retenus dans les études s'appuyant uniquement sur la croissance ou les controverses liées au réchauffement climatique. Derrière ces controverses, émerge la question suivante : « quelle société voulons nous construire? »

« Quel territoire souhaitons nous? » est là encore une question qui émerge des débats publics d'infrastructures. Cette question trouve un écho dans les controverses liées à la préservation des espaces, au mode de financement des projets ou encore au développement des transports collectifs.

Les questions de société, ou sortant de périmètre du débat, comme le montre cette étude, occupent donc une place importante dans les débats et ne doivent pas être négligées. Le maître d'ouvrage doit être en mesure de pouvoir engager un débat, une confrontation d'idée sur ces thèmes.

Cette réflexion sur les controverses issues des débats ne peut se contenter d'une identification des grandes controverses. Pour comprendre l'ensemble du processus, il serait intéressant de savoir si la controverse, et la confrontation d'idées qui en découle, a une incidence sur la suite du projet.

Comment les controverses ayant émergées lors des réunions du débat public ont-elles été prises en compte dans l'engagement du maître d'ouvrage sur la poursuite du projet dans la perspective de l'enquête publique ? Est-ce que le maître d'ouvrage est en capacité de faire évoluer son projet?

Comment ces controverses sont-elles capitalisées par la Commission Nationale du Débat Public, si elles le sont, pour améliorer la phase de préparation des débats publics ?

Comment, sur cette problématique des controverses, la CNDP peut concourir à un meilleur accompagnement des maîtres d'ouvrages dans la préparation du dossier et du débat ?

Récapitulatif des controverses identifiées

Domaines	Controverses sociétales	Controverses du débat
Environnement Risque	- Remise en cause de la parole de l'expert - Remise en cause de la norme - Remise en cause du choix du gain de temps au détriment de la préservation environnementale - Valeur relative du sol selon les territoires / paysages - lien entre le développement des infrastructures et le réchauffement climatique	- Problématique des mesures compensatoires - Préservation des espaces agraires et cynégétiques, - Fragmentation des espaces (Création de barrière supplémentaires limitant les capacités d'échange des populations) - Imperméabilisation des sols
Social	- Remise en cause du principe de l'acceptabilité par tous et pour tous - Remise en cause de l'opportunité du projet - Remise en cause du projet par rapport aux besoins du territoire	- Problématique autour de la réalité des effets de l'infrastructure
Économie	- Remise en cause des modèles de développement économique - Remise en cause de l'indépendance des experts économiques - Remise en cause de la valeur du temps et les gains liés à une nouvelles infrastructure de transport par rapport à une difficulté de la monétarisation des impacts environnementaux	- Remise en cause de l'économie du projet (en terme de rentabilité pour le territoire) en lien avec les hypothèses - Remise en cause du mode de financement du projet envisagé (investissement public ou privé par mise en concession, mise en place d'un partenariat public-privé PPP)
Transports Déplacement	- Cohérence entre les grands objectifs affichés au niveau national et ceux exprimés au niveau local - Remise en cause des études, de leurs	- Remise en cause des réponses apportées par le projet - Remise en cause du caractère restrictif des questions portées au débat

Domaines	Controverses sociétales	Controverses du débat
	hypothèses et des résultats présentés (notamment trafic) - Remise en cause de la mobilité et de son développement	- Remise en cause du recours préférentiel au projet neuf au détriment de l'optimisation de l'existant ou le développement des autres modes
Aménagement du territoire	- Remise en cause de la solution « Grande vitesse » (mode ferroviaire, mode routier)	- Remise en cause de la gestion de l'espace foncier local - remise en cause de la cohérence entre les documents du projet et les documents de planification du territoire
Contexte politique, sociétal et réglementaire	- Remise en cause du modèle économique basé sur la croissance - Problématique de la gouvernance et de la prise en compte ou non de plusieurs projets sur un même territoire	- Problématique des calendriers, ceux des procédures et des décisions affichées - Adéquation entre les documents de planification et la construction des projets d'infrastructure

* * * * *

Au-delà du contenu du projet qu'il soumet au débat et des controverses qu'il suscite, le maître d'ouvrage doit pouvoir porter le projet avec les acteurs du territoire.

Ce portage partagé se construit notamment en amont et pendant le débat. Le chapitre qui suit tente d'analyser les éléments relatifs au portage des projets.

6- Définition du portage partagé d'un projet à soumettre au débat public

6.1- Portage partagé : éléments de définition

On appelle portage partagé l'action qui consiste à trouver d'autres acteurs du territoire qui partagent pour partie les objectifs fixés et les réponses fournies pour ne pas porter seul en tant que maître d'ouvrage un projet lors des phases de concertation.

Il peut s'agir à la fois :

- d'un portage par les co-financeurs du projet ;
- d'un portage par les bénéficiaires du projet (collectivités territoriales sur le territoire desquelles le projet s'inscrit, usagers, acteurs économiques et entreprises, ...) ;
- d'un portage par des acteurs favorables (que l'on recherche avant ou identifie au cours du débat) en vue d'équilibrer les forces en présence autour du projet et développer l'échange d'argumentaires de nature à améliorer le projet et son acceptation par les parties prenantes.

Les acteurs peuvent appartenir à la sphère économique (chambres consulaires, entrepreneurs, groupes implantés localement mais à rayonnement national ou international,...), la sphère publique ou administrative (en premier lieu les collectivités, telles que conseil général, régional, communes ou intercommunalités, mais aussi les services déconcentrés, le conseil économique social et environnemental régional,...) ou la sphère sociale et associative (associations de protection des consommateurs ou de l'environnement, associations de riverains, cadre de vie des habitants, désenclavement, ...).

Comme il est mentionné dans l'introduction, la participation des parties prenantes au processus de construction d'un projet renforce les fondements des objectifs, des enjeux et des choix opérés pour l'avenir d'un territoire, quelle qu'en soit l'échelle. Dans ce contexte, il est essentiel que le maître d'ouvrage s'associe à des acteurs qui partagent avec lui les enjeux et les objectifs du projet.

Toutefois, Il est à noter que le portage partagé étudié dans le présent rapport traite essentiellement de celui que le maître d'ouvrage peut développer avec les collectivités territoriales, co-financeurs potentiels.

6.2- Quelques enseignements relatifs au portage partagé d'un projet

Dans l'acceptabilité sociale des projets d'infrastructures de transport, un des thèmes qui apparaît parmi les plus déterminants est celui de la construction, de l'affirmation et de la consolidation du portage partagé du projet.

Ce thème devient même, de plus en plus souvent, comme le garant d'une meilleure appropriation future et plus large par le public. Cette notion devenant même, en certains cas, une protection contre les controverses infondées, les oppositions a priori, voire le rejet catégorique du projet.

Un raccourci, certes un peu rapide, pourrait nous faire dire qu'au plus le projet est porté largement sur le territoire, au plus il a des chances d'être accepté par le (ou les) public(s) concernés. C'est la vérification de cette affirmation qui a guidé la conduite de cette étude.

De la construction de ce portage partagé autour du projet pourra naître une concertation ou un débat le plus constructif et ouvert, pouvant parfois tendre vers la co-construction ou la co-élaboration du projet.

Le portage partagé d'un projet à soumettre au débat public s'échelonne tout au long de la vie du projet et pour l'étape de maturation qui nous intéresse, ce portage se construit avant le débat public mais aussi pendant celui-ci.

6.2.1- Limites liées à la méthode de travail et aux documents étudiés

L'étude a été menée uniquement sur dossiers par consultation de documents ressources, disponibles sur internet (et accessibles via le site de la CNDP). Aucune rencontre ni avec des maîtres d'ouvrage ni avec des membres de commission particulière de débat public n'a été prévue ni réalisée.

Les documents supports, présentés plus haut, se sont limités aux suivants :

- le dossier du maître d'ouvrage, la synthèse du dossier et les panneaux d'exposition présentant le projet utilisé pendant lors des réunions publiques ;
- le bilan du débat dressé par le président de la CNDP et le compte-rendu du débat dressé par le président de la commission particulière.

Concernant les autres documents et sachant qu'ils ne sont, pour certains débats, plus accessibles en ligne, quelques cahiers d'acteurs ont été consultés mais il n'était pas prévu d'analyse systématique de leur contenu ni d'analyse systématique des comptes-rendus de réunions, des verbatims, des avis ou des contributions.

Le choix a été fait d'analyser un échantillon important de débats étudiés plutôt que d'approfondir les investigations sur un nombre beaucoup plus limité d'entre eux (notamment par la compulsion fine de tous les documents disponibles sur un même débat) dans la mesure où des éléments certes très synthétiques sur les positionnements des acteurs nourrissent en général le bilan et le compte-rendu du débat et ont semblé de prime abord suffisants pour appréhender de manière générale la notion de portage partagé et son éventuelle influence sur le déroulement du débat public.

Toutefois, cette méthode n'a pas permis de mener une analyse dynamique des positionnements des acteurs et donc d'identifier ni de comprendre les évolutions dans les postures des acteurs participant au débat, au-delà des constats réalisés par la CPDP et la CNDP.

Il n'a pas non plus été possible de vérifier si les positions des acteurs telles qu'elles ont pu être identifiées en amont du débat par le maître d'ouvrage dans l'étude de contexte, se sont avérées ou ont évolué pendant et avec le débat.

Il n'a pas non plus été possible d'identifier la posture vis à vis du projet des collectivités territoriales concernées physiquement par lui ou comme co-financeurs potentiels, en amont du débat. Cette posture ne sera donc observée qu'au travers de leur expression en cours de débat et telle qu'elle est transcrite dans le bilan et le compte-rendu du débat public.

L'analyse reprise ci-après est donc relativement synthétique et porte sur l'identification des positionnements relatifs des acteurs traditionnellement rencontrés dans les exercices de concertation ou de débat public. Cette analyse cherche toutefois à donner à voir les différentes postures que les maîtres d'ouvrage sont susceptibles de rencontrer au cours des débats et de s'y préparer, non pas forcément pour les convaincre mais pour développer le dialogue constructif à même d'améliorer la prise en compte des enjeux et des besoins locaux et donc de faire évoluer le projet proposé.

6.2.2- La construction du portage partagé d'un projet : pourquoi ?

La position du maître d'ouvrage n'est pas toujours facile ; il est souvent en première ligne des conflits (d'intérêts, de valeurs, de représentations) inhérents à nos sociétés modernes et aux projets qu'elles conduisent à mettre en œuvre.

Dans la plupart des cas que nous avons étudiés, nous avons senti ou observé un réel travail, en amont, pour bien saisir les enjeux des situations nouvelles du territoire auxquelles ils sont confrontés et sur lesquels ils veulent inscrire un projet.

Depuis plusieurs années et avec le développement des démarches de démocratie participative et la montée en puissance de l'expression citoyenne, la société a favorisé l'apparition de nouveaux acteurs dans la notion d'acceptabilité sociale d'un projet sur le territoire.

Ce constat est semble-t-il corrélé avec une certaine montée du niveau de sensibilisation de la population française, du sentiment de compétence sur un sujet et du sentiment de légitimité à prendre part à une discussion sur un projet, selon le principe qu'il peut avoir des effets positifs ou négatifs, directs ou indirects sur un territoire.

En parallèle, on a pu constater la structuration de la société civile en association depuis les années 1970, l'accès plus facile à l'information notamment avec l'émergence et la montée en puissance d'internet et des réseaux sociaux et la mise à disposition d'un cadre juridique fort qui ouvre la possibilité au public de disposer d'informations notamment sur l'environnement (grâce notamment à la convention d'Arrhus) d'exprimer ses positions (cadre juridique de la concertation, Grenelle II,.....).

Une des particularités conséquente de ces évolutions est la montée de la variété des systèmes de valeur qui se multiplient et génèrent de nouvelles situations de conflit, d'opposition ou de controverses.

Il est de ce fait souvent délicat voire illusoire de vouloir faire converger, au fin de consensus, ces multiples sphères de valeurs tant elles peuvent apparaître fondées sur des postulats différents.

Les projets de territoire sont aujourd'hui souvent le cadre privilégié de l'expression des oppositions entre acteurs multiples car ils donnent lieu à une confrontation des valeurs, et ces valeurs s'associent de plus à un affaiblissement de la notion d'intérêt général au profit d'intérêts particuliers d'un groupe ou d'une famille d'acteurs (association, élus..) voire individuels (citoyen..).

On en arrive parfois au constat caricatural que: « ..à chaque partie prenante dans un projet, une vision distincte ou particulière du territoire. », même s'il est évident que la multiplicité des points de vue, s'ils sont constructifs, peut enrichir le projet, l'étayer ou permettre de l'adapter au plus près aux besoins du territoire.

Pour tenter d'optimiser le projet, renforcer sa pertinence et consolider la notion d'intérêt général, il semble nécessaire :

- de faciliter la mobilisation participative autour du « vécu citoyen » : les habitants, les usagers peuvent apporter par leur expérience de vie sur un territoire, des connaissances non négligeables de leur territoire et de leur fonctionnement ; c'est un des objectifs que se donne la concertation en général et le débat public en particulier ;
- de tenir compte dans les objectifs de l'opération et sur le projet des besoins des usagers et du territoire ; le succès d'un projet est tributaire de l'usage qu'en feront ses utilisateurs. Les y associer permet de prendre en compte autant que possible leurs besoins, d'adapter le cas échéant le projet et de leur en faire partager ainsi l'intérêt ;
- d'intégrer l'échange, le dialogue dès le début du projet pour éviter des erreurs et des remises en cause.

Ces points rejoignent un des éléments de conclusion de l'étude « Programme » et notamment la nécessité de confirmer l'opportunité du projet en lien avec les enjeux définis localement avec les territoires en partageant notamment le diagnostic et l'analyse des besoins auxquels le projet devrait répondre.

6.2.3- La construction d'un portage partagé : comment ?

A l'amont d'un débat public, deux étapes relativement différentes peuvent être distinguées. La première correspond à la période qui précède la saisine de la CNDP et la seconde correspond au travail préparatoire que la CNDP et la CPDP vont réaliser une fois la décision de mener le débat prise, cette étape intervenant avant la phase de débat public à proprement parlé.

Une troisième étape intervient ensuite pendant la phase active du débat.

La construction d'un portage partagé commence dès la première étape pour s'affiner ensuite pendant la phase active du débat. Elle passe par le partage du diagnostic, des besoins à satisfaire ainsi que par le partage des objectifs à atteindre grâce au projet et les solutions envisagées.

6.2.3.a- Avant la saisine de la commission nationale de débat public

L'historique du projet

L'historique, le contexte et les concertations déjà menées par le passé par le maître d'ouvrage éclairent sur les positions de chacun et à ce titre ont une influence sur l'organisation et le déroulement du débat. Ces éléments ont été analysés et figurent dans la partie de ce rapport consacré à la définition du programme d'un projet à soumettre au débat public (chapitre 5). Ils ne seront pas repris ici en tant que tels.

Ces éléments constituent cependant l'initiation du processus de portage partagé autour du projet et l'analyse du déroulement de ces phases de concertation et d'échanges est déterminant pour la construction de ce portage. Cette prise de conscience des positions s'engage donc souvent bien en amont de la saisine de la commission nationale du débat public (notamment à l'occasion de l'étude de contexte), se poursuit et se matérialise par des concertations entreprises par le maître d'ouvrage par exemple sous formes de réunions par type d'acteurs (élus des collectivités concernées, associations de protection de l'environnement, riverains, usagers quand ils sont identifiables en amont, chambres consulaires mais aussi les services de l'État départementaux et régionaux) ou sous forme de consultations directes des acteurs.

Tous les projets et débats analysés ont fait l'objet de concertations, de consultations ou d'informations préalables (avec possibilité de réagir) auprès des différents acteurs cités ci-dessus.

Dans le cas du « *prolongement du grand Canal du Havre et de l'extension de la zone industrialo-portuaire* », le maître d'ouvrage a anticipé et mené plusieurs concertations avec les acteurs locaux dans les deux années qui précèdent la saisine de la CNDP. Il est aussi important d'intégrer que ces acteurs territoriaux se connaissent bien et se retrouvent régulièrement dans d'autres instances de concertation et d'échanges, notamment au titre de la gestion de la Réserve naturelle.

Il est également à noter, dans un des cas étudiés, *projet de LGV Poitiers-Limoges*, l'existence d'un comité de suivi des études, sous la présidence du Préfet de la région Limousin, et composé de l'État, des élus des deux régions (Limousin et Poitou-Charentes), de représentants des départements de la Haute-Vienne, de la Corrèze, de la Creuse et de la Vienne, ainsi que des communautés d'agglomération de Poitiers, de Limoges, et de Brive, de RFF et de la SNCF. Ce comité constituait un « lieu d'échanges et de débat permettant de partager et d'orienter le cas échéant les études du projet de LGV Poitiers-Limoges jugées nécessaires au portage du projet ».

L'étude de contexte

A titre de rappel, pour capitaliser et regrouper l'ensemble des éléments relatifs notamment à l'historique du projet, au contexte local et aux concertations antérieures, et avant d'engager la démarche de saisine et du débat public, le maître d'ouvrage fait réaliser une étude de contexte. **Cette étude doit lui permettre de comprendre le contexte dans lequel devrait se dérouler le débat public et de s'y préparer.** Elle a pour objectifs³⁰ :

- *d'identifier les acteurs susceptibles de prendre part à la démarche de débat public et de prendre la mesure de leurs opinions, convictions, savoirs, intérêts et positionnements à l'égard du projet, afin d'identifier ceux qui pourront être un point d'appui pendant le débat et de comprendre les logiques argumentatives existantes ;*
- *d'apprécier la sensibilité des problématiques sociales, économiques et environnementales (pour déterminer notamment les points qui ne feront pas débat, ceux qui feront l'objet de discussions probables et les points sensibles susceptibles de nécessiter des études complémentaires ;*
- *de définir la démarche de concertation prenant en compte les attentes des acteurs.*
- *[...] Elle permet au maître d'ouvrage de s'engager dans la démarche en étant :*
- *averti, pour se préparer à accueillir l'expression des opposants ;*
- *préparé aux argumentaires de ses interlocuteurs ;*
- *perçu comme « ouvert » par les acteurs rencontrés, puisqu'elle constitue un premier contact pour écouter les acteurs du territoire.*

Comme mentionné dans la partie concernant les limites de l'étude, nous n'avons pas pu analyser l'écart entre les positionnements identifiés dans l'étude de contexte et ceux constatés pendant le débat public puisque nous ne disposons d'aucune étude de contexte (document non public qu'il aurait fallu récupérer auprès de la CNDP ou des maîtres d'ouvrage concernés).

De fait, nous n'avons pas pu vérifier la relation entre les éléments identifiés dans l'étude de contexte préalable à la saisine de la CNDP et la réalité du débat.

30 Pour plus de détail voir les pages 14 à 17 de l'ouvrage « Concertation / Débat public – Fiches méthodologiques » - METATM d'Octobre 2004 ainsi que les pages 22 et 23 de l'ouvrage « Concertation / Débat public – quelques leçons de l'expérience » METL de Janvier 2002.

On constate que les projets ont tous fait l'objet de concertation ou de consultation plus ou moins élargies à l'ensemble de la population avant que le maître d'ouvrage ne saisisse la CNDP. Il apparaît également que tous les dossiers des projets étudiés exposent en capitalisation cet historique riche et parfois même long et complexe.

Ce point est donc bien considéré par les maîtres d'ouvrage comme important dans la démarche de maturation du projet et dans le déroulement du futur débat public. En effet, la mise en place d'échanges et de concertation avec les parties prenantes du projet (collectivités, associations de riverains, de protection de l'environnement, usagers, acteurs économiques ou monde agricole, services de l'État, ...) avant d'envisager la saisine de la CNDP, apparaît comme essentielle pour partager les besoins, les objectifs et les solutions proposées par le maître d'ouvrage et est amené à se développer.

Outre les préconisations déjà existantes dans les guides³¹, des publications de recherche sur la concertation en général³² insistent elles aussi sur le fait que le portage partagé d'un projet passe par le partage avec les élus locaux et collectivités territoriales concernées de la démarche engagée, des objectifs, des besoins exprimés et des hypothèses du contenu technique du projet. Tous ces éléments concourent à installer un climat de confiance entre le porteur de projet et les acteurs du territoire qui est susceptible de l'accueillir (notamment les élus locaux).

Par ailleurs, la connaissance des parties prenantes et de leurs positionnements suite à ces phases de concertations préalables au débat public est également une information très riche et utile pour les maîtres d'ouvrage.

Il semble donc tout particulièrement important de rappeler, s'il était nécessaire, le fort intérêt que revêt la réalisation de l'étude de contexte prévue initialement pour éclairer la CNDP lors de la saisine, en complément du dossier de saisine de la CNDP proprement dit³³, afin que le maître d'ouvrage dispose d'un matériau essentiel à la préparation du débat public qui s'annonce.

6.2.3.b- Une fois la décision de mener le débat prise : le travail préparatoire

Le travail préparatoire de la CPDP

Si les informations et les échanges qui ont eu lieu en amont de la décision de mener le débat public, ne sont pas accessibles dans les documents compulsés, le compte-rendu du débat dressé par le président de la CPDP, expose de façon relativement détaillée cette étape préparatoire au débat public qui commence dès que la CNDP a pris la décision d'organiser un débat public et désigné un président de CPDP.

Dans l'ensemble des dossiers étudiés, la CPDP, notamment son président, déroule cette phase préparatoire selon un schéma sensiblement identique, à quelques variantes près.

Elle rencontre dans un premier temps entre 50 et 150 acteurs différents (associations, élus, institutionnels, services de l'État, acteurs économiques, opposants et partisans connus du projet, ...) **afin de recueillir les attentes des acteurs** (sur le déroulement du débat, sur le projet lui-même - besoins, objectifs, caractéristiques, effets du projet, mesures d'accompagnement voire compensatoire, solutions alternatives - , sur les besoins de clarification ou d'explication, sur les principaux sujets à approfondir, par exemple sous la forme de réunions publiques thématiques.) **et ainsi de préparer et de définir les modalités et l'organisation du débat public.**

Selon les cas étudiés, cette phase prend des formes variées : échanges bilatéraux, questionnaires aux acteurs déjà identifiés (collectivités notamment), réunions plénières d'information, colloques mais aussi visites de terrain.

31 Notamment dans les deux ouvrages suivants : « Concertation / Débat public – Fiches méthodologiques » - METATM d'Octobre 2004 et « Concertation / Débat public – quelques leçons de l'expérience » METL de Janvier 2002.

32 Voir notamment le programme de recherche MEDDE/ADEME : Concertation, Décider, Environnement : <http://concertation-environnement.fr/>

33 Ce dossier de saisine correspond aux termes de l'article L121-8 du code de l'environnement qui énonce que « le maître d'ouvrage ou la personne responsable du projet adresse à la commission un dossier présentant les objectifs et les principales caractéristiques du projet, ainsi que les enjeux socio-économiques, le coût estimatif et l'identification des impacts significatifs du projet sur l'environnement ou l'aménagement du territoire »

Dans certains cas en complément des entretiens et des rencontres, elle sollicite parfois les acteurs par écrit (cahiers d'acteurs) pour leur demander leur avis sur les modalités du débat public, sur les sujets qu'ils souhaiteraient voir abordés.

A l'issue de ces divers échanges, elle organise souvent des réunions ouvertes à tous les acteurs pour restituer une synthèse des attentes et partager ces éléments

C'est aussi l'occasion pour sensibiliser sur le déroulement du débat, en exposer les modalités générales et recueillir un dernier avis sur les modalités d'organisation qu'elle propose en réponse aux attentes exprimées (réunions publiques, localisation, réunions générales, réunions thématiques).

Il est à noter le cas particulier où le travail préparatoire de terrain a été engagé non pas par le président de la CPDP mais directement par le président de la CNDP. Il s'agit du débat public relatif au « projet de contournement de Rouen », où le président de la CNDP est venu en personne expliquer les raisons qui ont conduit la commission à organiser un débat public, ce que devait apporter le débat et rassurer sur les délais.

Ce travail préparatoire, certes très chronophage et parfois lourd en organisation, permet ainsi de rencontrer les acteurs concernés ainsi que de présenter aux acteurs potentiels du débat les différentes possibilités d'expression dont ils disposeront pendant le débat (participation aux réunions publiques et cahiers d'acteurs, ...). Il a également pour objectif de tenter d'identifier précisément les acteurs impliqués sur le territoire, les différentes familles culturelles, politiques, institutionnelles et associatives qui pourront jouer un rôle dans le débat.

La réalisation d'une cartographie des acteurs, de leur jeu ou stratégie potentielle face au projet, peut être un résultat de cette phase.

Durant cette période, le maître d'ouvrage peut également être sollicité par la CPDP pour participer à des réunions d'information sur le projet, dans la mesure où il élabore en lien étroit avec elle le dossier qui sera le support du débat.

L'élaboration du dossier du maître d'ouvrage :

la co-construction ou la réalisation du dossier en concertation avec les collectivités locales concernées ne semble pas être la règle.

La décision de la CNDP de mener le débat mentionne en règle générale les conditions dans lesquelles elle pourra considérer le dossier du maître d'ouvrage comme complet. Elle fait mention notamment d'études ou d'analyses qu'elle souhaiterait voir mentionné et mis à disposition du public ou intégré dans le dossier du maître d'ouvrage. A titre d'exemple, on peut citer :

- la mise en cohérence entre différents projets connexes (Dossier de voirie d'agglomération – Plan de déplacement urbains ou amélioration des transports collectifs.) (Contournement de Rouen, Roissy Picardie, Contournement de Nice) ;
- les hypothèses de tracé ou d'itinéraire, l'évaluation des impacts sur l'environnement et les territoires (LGV PACA, Castres-Toulouse) ;
- des compléments sur les modalités de financement (LGV Poitiers-Limoges, GPSO, Contournement de Nice) ;
- des compléments sur le calendrier de réalisation (LGV Poitiers Limoges) ;
- des compléments sur les résultats des études en cours mentionnées dans le dossier de saisine (Poitiers-Limoges – GPSO).

Ces éléments concernent donc, on le voit, plutôt le contenu du dossier du maître d'ouvrage et non la manière de l'élaborer et encore moins d'y associer d'autres acteurs du territoire.

Dans seulement deux des quinze débats publics étudiés, la CNDP demande explicitement au maître d'ouvrage de préparer son dossier en concertation avec les collectivités locales. Dans les deux cas (contournement de Rouen et Grand Contournement Autoroutier de Toulouse), il s'agit d'un contournement d'agglomération.

Le projet est considéré par la CNDP comme pouvant avoir suffisamment d'effets sur l'organisation même de l'agglomération, tant d'un point de vue de l'aménagement urbain que des transports (tout mode), la question sous-jacente à débattre pouvant être la suivante : quel projet d'agglomération ou de métropole autour ou avec un tel projet d'infrastructure ? Cette orientation sur le portage partagé est donc fortement conditionné par le contenu du projet et son effet sur le territoire.

Dans le cas du *contournement de Rouen*, le contournement est inscrit de longue date dans les documents d'urbanisme (et notamment le SCOT) et a fait l'objet d'un arrêté préfectoral en 1998 prescrivant notamment la mise en compatibilité des documents d'urbanisme. Sans doute du fait de la réalisation du dossier de débat en concertation avec le syndicat mixte du SCOT et la communauté d'agglomération de Rouen, le maître d'ouvrage présente tout au long du débat, le projet comme un projet d'agglomération. Cependant, on note pendant le débat une contestation relative aux procédures de concertation ayant conduit à l'inscription du projet au SCOT et au PDU. Certains acteurs ont donc déplacé le questionnement en remettant en cause une concertation précédente, sans pour autant occuper toute la place dans le débat (les critiques portant essentiellement non pas sur l'opportunité du projet mais sur la présentation par le maître d'ouvrage d'une seule variante).

Dans le cas du *Grand contournement autoroutier de Toulouse*, la CNDP demande que le dossier du débat soit préparé en concertation avec les différentes collectivités ou établissements de coopération intercommunale compétents dans ces domaines notamment : la Ville de Toulouse, la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse, le Conseil Général de la Haute Garonne, le Conseil Régional de Midi Pyrénées. Cette concertation préalable n'empêche pas pour autant le Conseil Général de la Haute Garonne d'exprimer clairement, pendant le débat, une position défavorable au projet : il ne partage ni l'analyse des besoins ni la solution proposée qui en découle.

Dans deux autres cas, des échanges entre le maître d'ouvrage et les collectivités notamment ont permis de prendre en compte leurs avis pour l'élaboration du dossier du débat.

Ainsi, dans le cas du *projet de LGV Poitiers-Limoges*, le comité de suivi du projet (dont il est fait mention plus haut) est sollicité sur le dossier du maître d'ouvrage en mai, permettant vraisemblablement une prise en compte de son avis puisque le dossier sera jugé recevable par la CNDP en juillet pour un débat qui débute ensuite en septembre.

Pour le cas particulier du *débat sur la politique des transports dans la Vallée du Rhône et l'Arc Languedocien*, les principaux élus des 3 régions concernées ont été consultés par le Gouvernement sur la base d'un document présentant les problématiques actuelle et future des déplacements dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien. Cette consultation a eu lieu d'octobre 2005 à février 2006 mais n'a cependant suscité qu'une faible participation (27 réponses pour environ 200 élus consultés). Elle a en revanche fait clairement apparaître l'attente d'un débat public sur cette problématique. A l'issue de cette concertation, l'État a finalisé et transmis le dossier de débat à la CNDP.

De l'analyse des débats publics, on constate que le temps de préparation du débat entre la décision de mener un débat prise par la CNDP et la décision de considérer le dossier du maître d'ouvrage comme complet, il peut se passer entre 6 mois et un an³⁴ ; dans certains cas la CNDP accepte d'ailleurs de prolonger légèrement le délai pour disposer d'un dossier satisfaisant.

Ce temps permet effectivement au maître d'ouvrage de construire son dossier de débat en lien avec la CPDP, qui suit particulièrement cette étape pour disposer d'une information la plus objective possible pour le public (notamment dans certains cas, la CPDP insiste particulièrement sur la nécessité de proposer au public des options de projet et des variantes objectivement comparables et selon les mêmes critères).

Cette phase, intermédiaire entre la décision de mener le débat et l'engagement effectif du débat, constitue une étape importante dans le déroulement du débat public. En effet, la confiance entre le public et la commission particulière se construit pendant cette étape, car c'est à partir de ce moment-là que s'engage la connaissance réciproque avec le public qui peut notamment appréhender son impartialité et sa transparence.

³⁴ Réglementairement, le maître d'ouvrage dispose de 6 mois, à compter de la décision de mener le débat, pour adresser le dossier de débat à la CNDP

Par ailleurs, l'analyse des dossiers tend à montrer que la concertation avec les collectivités notamment autour de la construction du dossier de débat public n'est pas la règle commune même si plusieurs exemples ont pu être identifiés. Si cette étape ne garantit pas la position des collectivités sur le projet pendant le débat, elle présente tout de même l'avantage d'avoir pu prendre en compte, le cas échéant, leurs avis dans le dossier avant le débat. Cette condition n'est sûrement pas suffisante mais elle semble nécessaire.

Une fois ces deux étapes réalisées, le débat public entre dans la phase dite active ou d'interaction, celle pendant laquelle les échanges ont lieu, les parties prenantes expriment leur point de vue et proposent éventuellement des évolutions sur le projet présenté.

C'est pendant cette phase que sont identifiés le rôle et la posture des collectivités locales et des autres familles d'acteurs dans les 15 débats publics analysés. Ces éléments sont constitutifs des deux parties qui suivent.

6.2.4- Le rôle des élus et des collectivités locales

6.2.4.a- Une majorité de collectivités s'exprime pendant les débats plutôt favorablement au projet

Dans tous les cas analysés, les collectivités locales, qu'il s'agisse des conseils régionaux, des conseils généraux ou des communes et des intercommunalités, ont participé, sous une forme ou sous une autre, aux débats publics : participations aux réunions publiques, contributions écrites, cahiers d'acteurs, délibérations, ...

En premier lieu, les communes et les intercommunalités mettent à disposition des locaux pour accueillir les réunions publiques et participent à la diffusion de l'information préalable au débat en lien avec la CPDP (notamment pour la distribution des lettres d'information, pour la mise à disposition d'encarts dans leur publication régulière, ...).

Au-delà de ce rôle relativement matériel, et comme évoqué précédemment, en amont du débat, elles sont interrogées par la CPDP sur le projet et sont sollicitées pour avis sur les modalités d'organisation des réunions publiques (thématiques, réunions de proximité, ...).

Mais pendant le débat, les communes tentent aussi souvent de s'organiser pour faire « entendre » leur voix et ne pas être absentes des débats, qu'elles soient favorables au projet ou non, même si elles ne prennent pas toutes part aux débats.

Lorsqu'elles y participent, elles utilisent plusieurs moyens d'expression à leur disposition : avis, délibérations, motions, cahiers d'acteur ou intervention en réunion publique. Dans certains cas, elles se regroupent pour donner sans doute plus de force à leur message.

Par exemple pour *le projet de LGV Poitiers-Limoges*, une motion a été adoptée par 101 communes de la Creuse « pour la modernisation de la ligne historique plaçant La Souterraine à 2 heures de Paris » et une délibération a été prise par 109 communes de l'Indre contre la création de la LGV demandant la « modernisation de la ligne historique Limoges Paris via Châteauroux et l'interconnexion de cette ligne au réseau LGV ». Dans le cas du *débat Castres-Toulouse*, certaines communes proposent des alternatives pour permettre l'aménagement de la RN 126 sur les crédits publics (à la place de la concession).

Mais globalement, ce sont plutôt les « grandes » villes et les structures intercommunales afférentes (souvent au centre de la problématique du projet) qui expriment plus facilement leurs positions sur les projets présentés. Elles partagent en général l'opportunité du projet. On peut citer de façon non exhaustive plusieurs exemples rencontrés dans les projets étudiés :

- pour le *projet du grand contournement autoroutier de Toulouse* : la ville de Toulouse, la communauté urbaine et trois des 4 conseils de SCOT de l'aire urbaine de Toulouse soutiennent fermement le projet ;
- pour le *projet Castres-Toulouse*, la ville de Castres et ses habitants s'organisent pour participer à toutes les réunions et marteler leur soutien au projet, obligeant ainsi les opposants à se structurer pour se faire entendre ;
- pour le *projet Roissy-Picardie*, le Maire d'Amiens et l'association des villes du bassin parisien expriment leur soutien au projet ;

- pour le contournement Est de Rouen, l'agglomération de Rouen et le syndicat mixte du SCOT, avec lesquels le dossier du maître d'ouvrage a été concerté, rappellent l'urgence de la création de l'infrastructure et portent le projet avec le maître d'ouvrage comme un projet d'agglomération ; cela se traduit même par l'engagement de la part de la CA de Rouen de crédits sur 10 ans pour participer au financement du projet ;
- pour les projets de LGV Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Espagne, la communauté urbaine de Bordeaux s'exprime positivement quant à l'opportunité du projet ;
- pour le contournement autoroutier de Bordeaux, la communauté urbaine ainsi que plusieurs communautés de communes mentionnent leur préférence pour la variante Ouest,
- pour le projet de prolongement du Grand Canal du Havre et de l'extension de la zone industrialo-portuaire, le maire du Havre se déclare très favorable au projet qu'il considère au centre des problématiques de développement durable ;
- etc.

Certains conseils régionaux et certains conseils généraux s'expriment également pendant les débats, qu'il s'agisse de contributions écrites, de cahiers d'acteurs ou le plus souvent d'interventions en réunions publiques. Co-financeurs potentiels des projets présentés (parfois même traduits dans les contrats de projet Etat – Région), ils s'expriment notamment pour que les projets répondent aux enjeux et besoins locaux dont ils font état et pour veiller à la cohérence avec les projets qu'ils portent dans le cadre de leurs compétences. C'est notamment le cas sur plusieurs projets étudiés.

Par exemple, lors de la réunion de clôture du débat concernant le projet de LGV Poitiers-Limoges, la Présidente du conseil général de la Haute Vienne et la représentante du conseil régional du Limousin annoncent que leurs collectivités ont décidé de participer au financement des études à suivre et confirment ainsi le soutien au projet qu'elles ont exprimé pendant le débat. Dans le cas du projet de contournement autoroutier de Nice, le Conseil Régional PACA et le Conseil Général des Alpes Maritimes, plutôt attentistes en début de débat, évoluent dans leur position pour converger vers le soutien d'un des scénarios proposés (le n°4) et sont rejoints en fin de débat par la ville de Cannes. Autre exemple, concernant le projet Roissy-Picardie, les Conseils Généraux de la Somme, de l'Oise et le Conseil Régional de la Picardie en partagent l'opportunité et l'expriment pendant le débat. Dans le cadre du Grand Projet du Sud-Ouest, le Conseil Régional d'Aquitaine s'exprime positivement quant à l'opportunité du projet et certains élus, sous l'égide des Conseils Généraux des Landes et de la Gironde, présentent le projet comme un projet d'aménagement européen. Dans le cadre du projet RN154, les Conseils Généraux d'Eure et Loir et du Loiret soutiennent le projet, son traitement en un axe global et sa mise en concession, tout en exprimant le souhait de disposer d'un tarif spécifique pour les euraliens. Ainsi, les collectivités concernées territorialement par les projets s'expriment pendant les débats publics souvent plutôt favorablement. Mais quand elles ne soutiennent pas le projet voire qu'elles s'y opposent, cela peut conduire à mettre le maître d'ouvrage en difficulté pendant le débat public et pour la suite du projet.

6.2.4.b- Un positionnement contre le projet pouvant conduire à fragiliser le maître d'ouvrage et l'acceptabilité sociale du projet

Dans les cas étudiés, quelques-uns permettent de mettre en évidence que le non-soutien ou la remise en cause du projet par les collectivités locales peut avoir des conséquences sur le déroulement du débat public et sur l'acceptabilité sociale du projet.

Dans le cas du projet « RCEA », la maîtrise d'ouvrage du projet est assurée par deux DREAL (Bourgogne et Auvergne) pour le compte de la DGITM, sur deux régions et 4 départements. Le débat public met en évidence le fait que les collectivités locales situées dans les deux régions ne partagent pas le même point de vue sur le projet du maître d'ouvrage, les unes étant favorables à la mise en concession et les autres non. Au-delà de ce clivage, le Conseil Général de la Saône et Loire, présente en réunion publique et dans son cahier d'acteur une proposition alternative pour le montage financier du projet (proposition d'une structure de type partenariat public-public entre l'État et le département et dissociation de la réalisation des travaux sur 6 ans et de leurs financements sur 20 ans). Plusieurs collectivités (dont la Communauté urbaine Creusot - Montceau) se sont rangées derrière cette proposition pour rejeter la mise en concession proposée. Cette situation a pu fragiliser le projet et le maître d'ouvrage devant le public (cf. projet RCEA - page 74 du CR de la CPDP).

Le débat public sur le projet de grand contournement autoroutier de Toulouse constitue un autre exemple. En effet, pendant le débat, le Conseil Général de Haute Garonne exprime très nettement qu'il ne partage ni l'analyse des besoins ni la solution proposée : « *Le trafic de transit sur la rocade de Toulouse est minoritaire au regard du trafic d'échange et surtout du trafic interne : son détournement ne réglerait donc pas grand-chose ; c'est au trafic de liaisons quotidiennes qu'il faut s'attaquer, en améliorant les transports publics. L'amélioration des conditions de déplacement dans l'agglomération toulousaine ne peut résulter que du développement par les collectivités de l'offre de transport en commun et des « modes doux » de déplacement, suivant les orientations du Plan de Déplacement Urbain (PDU) de l'agglomération toulousaine.* »

Autre exemple, dans le cadre du projet LGV PACA, le débat public met en évidence que les objectifs des collectivités avec le projet sont trop divers pour permettre de s'entendre sur le projet tel que présenté. Le corolaire est que, même si l'opportunité du projet n'est pas contestée directement, elle est peu soutenue.

Concernant le contournement autoroutier de Rouen, le Conseil Régional de Haute Normandie met en évidence une ambiguïté du dossier du maître d'ouvrage sur le projet porté au débat. Il questionne en ce sens le maître d'ouvrage pendant le débat et il rappelle la priorité de la Région sur la nécessaire réalisation d'un barreau de liaison A28/A13/A154 tel que prévu par le contrat de plan Etat-Région en 1999 et pas seulement la réalisation du contournement Est de Rouen. Bien que favorable au projet, la région par cette intervention, sème le doute pendant le débat (CRDP page 18).

Le débat public sur le projet de la RN 154 a connu, selon la CPDP, une difficulté liée à l'expression tardive de la plupart des collectivités locales et des responsables élus (p. 6 du bilan de la CNDP et p. 65 et 73 du compte-rendu de la CPDP) : « *On peut comprendre qu'ils aient souhaité avoir connaissance des débats avant d'arrêter leurs positions. Néanmoins, et dans ce cas particulier d'un débat dont l'enjeu le plus important était le financement public ou privé, il est regrettable que seul l'État se soit exprimé sur ce point. La Région Centre a fait savoir qu'elle apporterait un financement, mais seulement dans le cas d'un financement public de l'aménagement. Dans les derniers jours du temps du débat, les collectivités locales qui ont accepté le principe de la mise en concession, ont assorti leur accord de conditions de tarification ou de gratuité partielle qui devraient avoir pour conséquence d'alourdir la subvention d'équilibre. Elles n'ont pas, pour autant, exprimé de position sur l'éventualité d'une participation financière.* » (CRDP page 73).

Enfin, dans le débat public sur le projet de LGV Poitiers-Limoges, les « oubliés du projet » et notamment le département de la Creuse et de l'Indre, s'expriment très nettement pendant le débat en soutenant la modernisation de la ligne historique Paris-Limoges comme une alternative au projet (adoption d'une motion par 101 communes de la Creuse et adoption d'une délibération par 109 communes de l'Indre).

L'analyse des débats publics confirme que le partage avec les collectivités locales du projet, des besoins auxquels il doit répondre et des objectifs qui lui sont fixés, en amont du débat, semble être une condition nécessaire pour assurer le soutien des collectivités au projet.

Les exemples cités montrent que la remise en cause par les collectivités du projet porté par le maître d'ouvrage constitue un point de fragilité (souvent rédhibitoire) dans la démarche du maître d'ouvrage en vue de l'appropriation du projet et son acceptabilité par le territoire. Il devient évident que le non-partage du projet avec les collectivités constitue un risque important pour l'acceptabilité sociale du projet même si le partage du projet avec les collectivités n'est pas non plus une garantie de la réussite du débat public ou de l'aboutissement du projet.

Ainsi, le maître d'ouvrage a tout intérêt à partager le plus possible et le plus en amont possible le projet qu'il porte, ses objectifs et les enjeux associés, avec les collectivités du territoire qui va accueillir le projet afin de s'assurer au mieux de leur soutien et tout au moins de leur non-opposition.

6.2.5- Quelques positionnements des autres familles d'acteurs

L'analyse des débats, au travers des éléments disponibles dans les comptes-rendus et les bilans, a permis d'identifier plusieurs familles d'acteurs, en fonction de leur stratégie, de leur positionnement, de leur implication sur le territoire.

Chaque famille identifiée semble partager un système de valeur et des positions souvent contrastées par rapport au projet en fonction de leur sensibilité. Le maître d'ouvrage doit pouvoir les connaître pour mieux appréhender leur rôle et leur posture pendant le débat et composer avec elles.

Pour caractériser ces différences, plusieurs familles d'acteurs peuvent être distinguées :

- les associations de protection de l'environnement ;
- les associations d'usagers du service de transports ;
- les associations de riverains ;
- les acteurs économiques (y compris les agriculteurs).

6.2.5.a- La cible prioritaire du débat public : le public en général

La participation du public constitue au titre de l'expression démocratique un des objectifs des débats publics. Le public est ainsi la **cible principale des débats publics, cible souvent difficile à atteindre, dans la mesure où le public a tendance à s'effacer pour laisser les associations, les élus, les collectivités, les institutionnels s'exprimer pendant les réunions de débat**. Les quelques exemples suivants permettent d'illustrer le fait que le public ne peut pas se décrire comme une famille d'acteur en tant que tel ou comme les autres familles d'acteurs présentées ci-après.

Dans les débats publics étudiés, les CPDP et la CNDP mettent souvent en exergue la faible participation « active » du public « lambda » en réunion publique (autrement dit la demande de prise de parole), alors qu'il s'exprime plus facilement via le site internet du débat, en posant des questions ou en formulant des avis ou observations sur le projet. On note ainsi que le « public » participant semble avoir plutôt recours au silence « poli » qu'à l'opposition structurée ou à la prise de parole directe en réunion, non pas qu'il faille le considérer comme dépourvu d'opinion ou « non sachant » face aux spécificités techniques présentées par le porteur de projet, mais plutôt par timidité face à l'agora de publics divers (élus, acteurs socio-économiques, associations de protection de l'environnement, ...) qui occupent plus facilement la scène des réunions publiques.

Dans certains cas étudiés, le « public » (riverains ou usagers) peut avoir des positions différentes en fonction de sa localisation sur l'aire d'influence de l'infrastructure. Si l'on prend comme exemple le projet de liaison autoroutière Castres Toulouse, 65 kilomètres de liaison proposée pour une population soit rurale et agricole soit urbaine (pôle économique Castres Mazamet), ces publics ont adopté deux positions contrastées : les ruraux, agriculteurs sont opposés au projet (vécu comme élément déstructurant des espaces agraires et de peu d'intérêt en terme d'accessibilité) alors que les habitants de Castres y sont clairement favorables (meilleure accessibilité aux aménités de la métropole régionale toulousaine et désenclavement du Tarn).

6.2.5.b- Les associations de protection de l'environnement

Elles représentent souvent, les acteurs prédominants de la controverse, de la contestation, de l'opposition voire du rejet du projet.

De part leur position en faveur de la protection de l'environnement avec une **affirmation forte, en certains cas, pour l'écologie politique, elles accompagnent fortement sur des arguments thématiques la posture « NIMBY »** (« Not in my back Yard » – pas dans mon jardin) des associations de riverains sur lesquelles elles appuient leur argumentaire (par exemple projet CDG Express – page 38 du CR de la CPDP).

Ces argumentaires peuvent toucher des thématiques purement environnementales (protection des espaces traditionnels, des espaces cynégétiques, protection de la faune et de la flore endémique, protection des milieux, comme les zones humides, réduction de la consommations d'espace, etc...) mais également aborder de manière plus directe la question de l'opportunité du projet (cf. : projet LGV Poitiers Limoges – page 7 du bilan de la CNDP).

Sur cette thématique de l'opportunité, elles s'associent régulièrement avec les associations d'usagers et notamment la FNAUT, fédération nationale des associations d'usagers des transports pour remettre en cause le modèle économique qui sous-tend la logique de l'infrastructure (cf. : projet de contournement autoroutier de Bordeaux, Projet GPSO, projet de contournement de Nice, projet de LGV Poitiers-Limoges...).

Dans ce débat sur l'opportunité du projet, elles prônent l'amélioration du réseau existant comme alternative à la création de nouvelles infrastructures et ce quelque soit le mode (ferroviaire, fluvial ou routier). S'appuyant sur les conclusions du Grenelle de l'Environnement, elles développent aussi des argumentaires en lien avec les enjeux de réduction des émissions de gaz à effet de serre (exemple : contournement autoroutier de Toulouse), semblent se positionner de façon privilégiée contre tout projet qui augmenterait le trafic routier perçu comme plus contributeur au réchauffement climatique et demandent aux maîtres d'ouvrage des réflexions sur la multi-modalité ou intermodalité, notamment dans les cas de projets de contournement de l'agglomération.

Les associations environnementales utilisent tous les registres mis à leur disposition dans le cadre de la procédure pour s'exprimer au cours d'un débat public : participation aux réunions publiques, questions, avis et contributions sur le site internet du projet. Elles constituent également l'un des principaux rédacteurs de « cahiers d'acteurs ».

A noter que France Nature Environnement (fédération nationale d'associations locales de protection de l'environnement) a publié dans le courant du 1er semestre 2012 deux documents qu'il peut être utile de connaître pour un maître d'ouvrage dans la mesure où ils donnent des conseils avisés aux associations locales pour organiser leur participation aux concertations et développer des argumentaires contre les porteurs de projet :

- un guide à l'attention des associations locales intitulé « Guide d'aide au positionnement et à l'action des associations - Infrastructures de Transport et environnement »³⁵ ;
- et un document intitulé « Participer à la concertation et au débat public – le cas des infrastructures de transports »³⁶ .

Ces publications témoignent de la mise en œuvre par les associations de protection de l'environnement d'une stratégie de participation et d'action à l'encontre des infrastructures de transports. Les maîtres d'ouvrage ont de fait tout à fait intérêt à connaître ces stratégies et les moyens mobilisés par les associations pour mieux se préparer aux exercices de concertation et de débat public.

6.2.5.c- Les associations d'usagers des transports

Les associations d'usagers représentent le public directement concerné par les impacts positifs ou négatifs du projet sur le territoire. A priori, elles ont plutôt **une tendance à la contestation du projet et à la demande de compléments d'information par le biais très souvent d'alternatives au projet, comme l'amélioration du réseau existant**.

Elles saisissent en général ce levier dans les dossiers des maîtres d'ouvrage dès que c'est possible et notamment lorsque ce dernier propose des variantes de tracé sans proposer au débat d'autres options de projet. Elles développent des argumentaires liés notamment à leur usage quotidien des infrastructures et portent de fait les besoins des usagers locaux en les opposant aux offres de services proposées de façon préférentielle via certains projets aux usagers longue distance.

Par exemple, dans le cas des débats publics sur les LGV, elles véhiculent des arguments liés aux utilisateurs des TER en Province, qui craignent la détérioration du service ou la diminution des investissements sur ces lignes pour des usages quotidiens. Ces questions sont également soulevées pour les débats en région parisienne, où les usagers de la ligne B du RER se mobilisent pour que les projets soumis au débat (*Charles de Gaulle Express* et *Roissy-Picardie*) ne se fassent pas au détriment l'amélioration de leur trajet quotidien. Elles apparaissent également sur les projets de mise en concession autoroutière de routes nationales où les usagers quotidiens revendiquent la possibilité d'utiliser gratuitement ou à tarif préférentiel les infrastructures. Sur les projets routiers, elles argumentent également en faveur de l'amélioration des conditions de circulation, dont la sécurité routière.

35 Pour information, le guide est téléchargeable sur le site de France Nature Environnement : http://www.fne.asso.fr/fr/infrastructures-de-transport-et-environnement-guide-d-aide-au-positionnement-et-a-l-action-des-associations.html?cmp_id=170&news_id=12703

36 Ce document a été réalisé, dans le cadre d'échanges, en collaboration avec les services du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement (MEDDTL) en charge des débats publics routiers. Le guide est téléchargeable sur le site internet de FNE : http://www.fne.asso.fr/fr/participer-a-la-concertation-et-au-debat-public-le-cas-des-infrastructures-de-transport.html?cmp_id=170&news_id=12766&vID=879

Certains usagers des transports sont de plus en plus souvent représentés pendant les débats publics, qu'il s'agisse du mode routier ou du mode ferroviaire, par la FNAUT (fédération nationale des associations des usagers des transports). Elle s'associe souvent aux associations de protection de l'environnement pour contester les prévisions de trafic (exemple sur le *projet RN 154*) ou le choix de la grande vitesse (exemple pour la *LGV Poitiers-Limoges*) notamment en insistant sur le fait que ces lignes relient des villes entre elles mais « ignorent » des territoires intermédiaires. Elle considère l'amélioration de l'existant (routier ou ferroviaire) comme prioritaire pour répondre aux besoins de la population locale. Elle prône des approches multi-modales favorisant la complémentarité rail-route de façon à répondre aux besoins en matière de transport.

Quand le projet apporte une solution de confort et de sécurité directement perceptible par le citoyen et l'utilisateur (cf. *projet Roissy Picardie* – page 28 du CR de la CPDP, habitants de Castres pour le *projet Castres Toulouse* – page 40 à 42 du CR de la CPDP), cet argument peut alors devenir un élément fédérateur pour le porteur du projet en cours de débat.

Il est à noter que dans certains débats, la CPDP et la CNDP mettent en évidence l'absence de certains usagers de part la nature des projets ou leurs caractéristiques. Par exemple, dans le cas du *projet RN154*, les usagers de grand transit (qui empruntent la RN 154 pour effectuer Rouen-Orléans) sont absents du débat, tout comme ceux de la rocade de Chartres et du contournement actuel de Dreux, ce que constate et regrette le président de la CNDP dans son bilan p6. En effet, leur perception de l'infrastructure en tant que bénéficiaire potentiel aurait pu apporter un éclairage intéressant au débat en complément des avis exprimés.

Il faut cependant souligner qu'au cours des débats publics, les partisans du projet sont souvent minoritaires et font peu souvent entendre leur voix, la scène du débat étant de manière préférentielle occupée par les « anti » et les contradicteurs.

L'intérêt d'un travail préparatoire avec cette famille d'acteur apparaît donc de fait plus évidente pour renforcer le caractère constructif du débat. Au plus le porteur de projet se rapprochera dans la phase préparatoire des usagers, au plus il aura la possibilité d'entretenir un échange constructif lors du débat.

6.2.5.d- Les associations de riverains

Les associations de riverains sont à distinguer des associations d'usagers. En effet, les premiers peuvent subir directement les nuisances d'un projet et ne sont pas toujours les futurs usagers de la nouvelle infrastructure.

Les riverains peuvent soit se structurer en associations ad'hoc avant ou au moment du débat public sur le projet mais peuvent trouver un intérêt à se rapprocher des associations de protection de l'environnement qui militent en général pour la préservation du cadre de vie et développent des argumentaires utiles au « NIMBY », comme mentionné ci-dessus. Dans les débats étudiés, c'est plutôt ce second cas qui a été rencontré.

Les riverains se distinguent des usagers dans la mesure où ils « subissent les nuisances » d'un projet, sans forcément en retirer les bénéfices (en terme de gain de temps ou d'accessibilité par exemple). Ils s'expriment notamment lorsque la précision des options de projet ou des variantes est suffisamment fine pour identifier les espaces touchés par le projet. Dans ces cas et bien qu'ils aient une tendance au rejet du projet, ils exprimeront plutôt des préférences pour des variantes qui épargnent les espaces proches de chez eux voire même proposeront des variantes de tracé qui s'en éloignent significativement (exemple ; *projet de contournement Est de Rouen*) ou des variantes de réutilisation de l'existant, rejoignant en cela les associations de protection de l'environnement.

Il est à noter que dans un des cas étudiés, la CPDP et la CNDP ont mis en évidence l'absence des riverains de part la nature des projets ou leurs caractéristiques. Il s'agit du *projet du prolongement du Grand Canal du Havre*, où les riverains du port ne participent pas au débat parce qu'il « n'existe pas de riverains au sens classique du terme ». Le débat s'est installé et a eu lieu, selon la CPDP, entre les autres familles d'acteurs, associations de protection de l'environnement, agriculteurs (usagers de la plaine alluviale où le projet doit se réaliser), chasseurs (qui disposent de gabions dans l'estuaire et sur la plaine alluviale pour la chasse au gibier d'eau), les acteurs économiques (opérateurs de transports notamment) s'exprimant peu pendant les réunions publiques.

6.2.5.e- Les acteurs économiques

La parole de cette famille est souvent portée par les chambres consulaires (chambres de commerce et d'industrie et chambres des métiers), le conseil économique social et environnemental régional (CESER) et parfois par des acteurs locaux qui peuvent jouer un rôle très actif pendant le débat (entreprises fortement implantées comme par exemple pour le *projet RCEA* ou le *projet RN126 Castres-Toulouse*). Les acteurs économiques sont en **général très favorables à un projet d'infrastructure qu'ils considèrent « structurant pour le territoire » et bénéfique pour le développement économique ou encore vecteur de développement touristique** (quelque soit le mode – ferroviaire ou routier).

Un argument souvent souligné par les acteurs économiques et relayé par les élus est la notion de désenclavement des territoires (*projets Castres – Toulouse, RN 154, RCEA* et les *projets de LGV*), désenclavement favorable au développement local ou au maintien voire au développement de la compétitivité du territoire (présenté comme une chance de développement économique d'une région par exemple avec nécessité de renforcer son attractivité ou son image). La question d'une meilleure accessibilité des territoires est souvent associée à la notion de vecteur de développement économique (exemple du contournement Est de Rouen avec la défense du projet pour une mise en réseaux des zones d'activités de l'agglomération et au soutien de la filière logistique Haute Normandie reconnue pôle de compétitivité).

Les acteurs économiques se mobilisent de plus en plus lors des débats publics pour faire entendre leur voix en faveur des projets, selon les argumentaires mentionnés ci-dessus. Pour ce faire, ils utilisent les différents registres à leur disposition notamment les cahiers d'acteurs et la participation aux réunions publiques (avec interventions). Parmi les acteurs économiques, les agriculteurs occupent une place sensiblement différente de part leur rôle associé d'occupation du territoire. Ils sont représentés lors des débats publics par les chambres d'agriculture, par les syndicats agricoles, par des associations dédiées ou des groupements d'exploitants. Ils ne sont pas forcément hostiles aux projets présentés et développent des argumentaires en faveur d'une consommation modérée ou limitée des espaces agricoles, dans la mesure où le sol constitue leur « outil de travail ».

Dans le débat relatif au projet de *prolongement du Grand Canal du Havre*, ils ont joué un rôle important pendant le débat, notamment en tant qu'usagers de la plaine alluviale (espace sur lequel le prolongement du canal et l'extension de la zone industrialo-portuaire doivent se situer selon les variantes soumises au débat), et ont développé des arguments relatifs à la « double peine subie » en raison d'une part des prélèvements de foncier pour la réalisation du projet et d'autre part des prélèvements de foncier nécessaires pour mettre en place les éventuelles mesures compensatoires. Par ailleurs, ils ont exprimé des points de vue fondamentalement opposés aux associations de protection de l'environnement, comme le Président de la CNDP le note dans son bilan : « *il ne nous est donné que très rarement de percevoir lors des débats publics une aussi vive opposition entre maintien des pratiques agricoles et protection de l'environnement* ».

Dans certains cas étudiés, ils s'expriment plutôt favorablement pour les variantes du projet qui semblent avoir un moindre impact en matière de consommation d'espace ou une incidence moindre sur leur exploitation. Dans d'autres cas, ils ne s'expriment ni pour ni contre le projet mais rappellent que « l'agriculture est un enjeu économique majeur et que tout projet doit être économe en foncier » (Chambre d'agriculture du Tarn pour le *projet Castres-Toulouse*).

L'identification et l'association de ces quelques familles d'acteurs semblent être utile en amont du débat public pour les maîtres d'ouvrage. Leur connaissance et le partage du projet avec elles devraient pouvoir être de nature à mieux appréhender les argumentaires développés pour ou contre le projet, même quand les positions ne sont pas toujours aussi tranchées ou sont susceptibles d'évoluer au cours des discussions avant, pendant ou après le débat public. Ces éléments sont en partie disponibles dans l'étude de contexte en amont du débat (cf. paragraphe 6.2.3 « la construction d'un portage partagé : comment? »). Ils sont utiles pour la préparation du maître d'ouvrage au débat public afin d'approfondir les attentes, freins, questions et les argumentaires associés susceptibles d'être évoqués ou développés pendant le débat. Ces éléments de préparation sont complémentaires de la recherche d'un « portage partagé » du projet avec les collectivités dans la mesure où leur conviction en tant que co-financeurs potentiels peut conditionner la mise en place du financement, la faisabilité et donc la réalisation concrète du projet.

6.3- Conclusion

Si la recherche d'un portage partagé, notamment avec les collectivités locales, semble être une condition nécessaire voire indispensable à la réussite du projet, cela n'est pas forcément une condition suffisante à cette réussite. Il s'agit essentiellement pour le maître d'ouvrage de trouver des expressions qui pourront l'aider à exposer les raisons du projet, à en démontrer l'opportunité face à des opposants souvent mieux structurés que les partisans.

Il ne doit pas s'agir pas non plus de « forcer la réalisation » de la solution initialement prévue par le maître d'ouvrage mais de créer une discussion constructive à même de faire évoluer le projet pour une meilleure prise en compte des enjeux et des besoins locaux. Le portage partagé trouve tout son intérêt s'il peut s'appuyer sur le partage des besoins à satisfaire dans le cadre d'une analyse stratégique commune associé à un diagnostic de la situation de référence (besoins à analyser sous un angle qui dépasse l'option modale), pour faciliter notamment la recherche ou l'adhésion du plus grand nombre.

Au-delà de ce portage partagé, **l'identification et l'association des acteurs susceptibles de se mobiliser autour du projet, des usagers ou bénéficiaires potentiels**, ainsi que tous les acteurs socio-économiques locaux (citoyens compris), **peut permettre de créer une dynamique favorable autour du porteur de projet**. Les opposants peuvent en étant associés de façon satisfaisante apporter des éléments constructifs pour le projet ; des solutions alternatives peuvent émerger de l'échange avec le public, les opposants et les partisans. Cette dynamique favorable est également de nature à concourir à minimiser les frustrations, à expliquer les choix et à limiter les réactions de rejet.

« La concertation nécessite un apprentissage collectif : Il faut apprendre à s'écouter et à reconnaître que les projets ne peuvent s'appliquer « tels quels » car ils rencontrent la complexité du territoire » - (Laurence Monnoyer-Smith – Université de technologie de Compiègne – présidente du comité de pilotage « Analyse des pratiques de la concertation en France »).

7- Synthèse et conclusion générales

Ce travail d'analyse sur les diverses composantes de la démarche de débat public à partir d'exemples concrets, illustre que la concertation reste un exercice délicat qui, pour être réussi, nécessite un investissement important du maître d'ouvrage mais qu'il reste néanmoins conditionné par des facteurs extérieurs et exogènes qu'il ne maîtrise pas toujours.

La réussite de cette phase délicate de concertation nécessite donc de la part du maître d'ouvrage un investissement sur la forme et sur le fond.

Sur le fond, on relève de ces exemples l'importance d'inscrire clairement le projet dans une démarche d'analyse stratégique en lien étroit avec le territoire, ses enjeux et les acteurs de celui-ci. Cette analyse permet d'identifier les besoins et les enjeux et donc de préciser les objectifs principaux et secondaires auxquels le projet doit répondre (au-delà des seules fonctionnalités de transports). Ce positionnement du projet porté dans un contexte global en lien avec les politiques publiques permet notamment de garantir la cohérence de la démarche avec ces politiques publiques et de conforter la pertinence des fonctionnalités et caractéristiques attendues du projet. De même, une identification claire de la situation de référence et des hypothèses retenues pour les études permet de qualifier et d'objectiver l'évaluation présentée et de valider les effets prévus du projet (effets positifs en matière d'amélioration de la situation existante et les différents impacts).

L'analyse des expressions formulées par le public a permis d'identifier des problématiques récurrentes qui ressortent des échanges. Ces problématiques correspondent souvent à des préoccupations sociétales et peuvent justifier une prise en considération préalable par les maîtres d'ouvrage dans le cadre de la production des études et pour la constitution des dossiers soumis au public. L'anticipation du traitement de ces sujets peut faciliter les échanges et permettre ainsi d'apporter des réponses en lien avec les préoccupations du public.

Sur la forme, il ressort de ce travail que l'association anticipée des acteurs du territoire peut faciliter un portage partagé des projets. Cette association conforte la position du maître d'ouvrage et peut être de nature à apaiser et faciliter les échanges lors des phases formelles du débat public. De même, l'exposé objectif, clair et accessible des éléments dans les dossiers ou dans les présentations en constitue un gage de transparence pour les participants et peut être ainsi de nature à faciliter l'appropriation et l'apaisement lors du débat.

Liste des abréviations utilisées dans le rapport

AOT	Autorité Organisatrice de Transports
CDG	Charles de Gaulle
CGPC	Conseil général des Ponts et Chaussées
CIADT	Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire
CNDP	Commission nationale de débat public
CPDP	Commission particulière de débat public
CRDP	Compte-rendu du Débat Public
DUP	Déclaration d'Utilité Publique
DTA	Directive Territoriale d' Aménagement
DP	Débat Public
DDE	Direction Départementale de l'Equipement
DDT (M)	Direction Départementale des Territoires (et de la mer)
DRE	Direction Régionale de l'Equipement
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DVA	Dossier de Voirie d'Agglomération
GES	Gaz à Effet de Serre
GIEC	Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat
GPMH	Grand Port Maritime du Havre
GPSO	Grands Projets du Sud Ouest
LGV	Ligne à Grande Vitesse
MEEDDAT	Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire
MEEDDM	Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer
METATTM	Ministère de l'Equipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer
MOa	Maître d'Ouvrage
MOP (loi)	Loi relative à la maîtrise d'Ouvrage Publique
PACA	Provence Alpes Côte d'Azur
PCI EPPT	Pôle de Compétence et d'Innovation « Evaluation des Projets et Politiques de Transport »
PDU	Plan de Déplacements Urbains
PLU	Plan Local d'Urbanisme
POS	Plan d'Occupation des Sols
RCEA	Route Centre Europe Atlantique
RFF	Réseau Ferré de France
RN	Route Nationale
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SEA	Sud Europe Atlantique
SEPANSO	Fédération des Sociétés pour l'Étude, la Protection et l'Aménagement de la Nature dans le Sud-Ouest
SNCF	Société Nationale des Chemins de Fer Français
SNIT	Schéma National des Infrastructures de Transports
SRIT	Schéma Régional des Infrastructures de Transports
STIF	Syndicat des Transports d'Ile de France
TC	Transports en Commun
VRAL	Vallée du Rhône et Arc Languedocien

Bibliographie

- [1] Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement dite « Convention d'Aarhus ». CEE-NU, Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies, 25 juin 1998, 31p.
- [2] Loi relative à la démocratie de proximité. Loi n° 2002-276 du 27 février 2002.
- [3] Concertation/débat public. Fiches méthodologiques. MASNOU, T, SIMON, G. MELTM, 2004, 48p.
- [4] La procédure de DUP. DGITM, septembre 2011
- [5] Le code de l'environnement. Version en vigueur du 28 janvier 2013.
- [6] Loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée. Loi n°85-704 du 12 juillet 1985.
- [7] Décret relatif à l'application de l'article 14 de la loi 82-1153 du 30 décembre 1982 relatif aux grands projets d'infrastructures, aux grands choix technologiques et aux schémas directeurs d'infrastructures en matière de transports intérieurs. Décret n°84-617 du 17 juillet 1984.
- [8] Réflexions sur l'intérêt général. Rapport public. Conseil d'Etat, 1999, 449 p.
- [9] Charte de la concertation. Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. 5 juillet 1996. 17p.
- [10] Concertation/débat public. Quelques leçons d'expériences. MELTM, CGPC, 2002, 112 p.
- [11] Programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Loi n° 2009-967 du 3 août 2009. J.O.R.F., n°0179, 5 août 2009.
- [12] Matières à controverses. Collection. SCHMOLL, P. Néothèque, 2008, 272 p.
- [13] Régulation publique et environnement. Questions écologiques, réponses économiques. Collection. RUMPALA, Y. L'Harmatan, 2003, 373 p.
- [14] Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieuc. Collection. CALLON, M. L'année sociologique, 1986, pp 169 208.
- [15] Les controverses socio-techniques et les conflits environnementaux intraitables : Deux littératures complémentaires. MCDONNALD, J.COMPOSITE, 2007, pp 130-150.
- [16] Compte rendu de Polémiques médiatiques et journalistiques. Le discours polémique en question(s). Revue. AMORSSY, R., BURGER, M. SEMEN, 2011, 208 p .
- [17] La concertation en environnement : Eclairages des sciences humaines et repères pratiques. ADEME. 2011, 61 p.
- [18] Infrastructures et Transport et Environnement : Guide d'aide au positionnement et à l'action des associations. Guide. France Nature Environnement, 2012, 82.
- [19] Participer à la concertation et au débat public : Le cas des infrastructures de transport. Guide. France Nature Environnement, janvier 2012, 28p.

Pôle de Compétences et d'Innovation

" Evaluation des projets et politiques de transport "

Ce document a été élaboré sous le pilotage du Sétra par le PCI "Evaluation des projets et politiques de transport".

Le PCI a pour objet de contribuer à améliorer les pratiques de l'évaluation des projets et politiques de transport. Les méthodes et procédures d'évaluation dans ces domaines doivent s'appuyer sur une évaluation objective et partagée par les milieux scientifiques et accessible aux citoyens.

Le PCI est situé au CETE du Sud Ouest et au CETE de l'Ouest.



Rédacteurs

Géraldine BERTAUD – CETE de l'Ouest / PCI "Evaluation des projets et politiques de transport".
téléphone : 33 (0)2 40 12 83 74 – télécopie : 33 (0)2 40 12 84 44
mél : Geraldine.Bertaud@developpement-durable.gouv.fr

Fabien DURR – CETE de l'Ouest / PCI "Evaluation des projets et politiques de transport".
Téléphone : 33 (0)2 40 12 83 54 – télécopie : 33 (0)2 40 12 84 44
mél : Fabien.Durr@developpement-durable.gouv.fr

Pierre LE BOURHIS – CETE de l'Ouest / PCI "Evaluation des projets et politiques de transport".
Téléphone : 33 (0)2 40 12 83 48 – télécopie : 33 (0)2 40 12 84 44
mél : Pierre.Le-bourhis@developpement-durable.gouv.fr

Serge VILLETTE – CETE de l'Ouest / PCI "Evaluation des projets et politiques de transport".
téléphone : 33 (0)2 40 12 83 40 – télécopie : 33 (0)2 40 12 84 44
mél : Serge.Villette@developpement-durable.gouv.fr

Frédéric LESCOMMERES – CETE du Sud-Ouest / PCI "Evaluation des projets et politiques de transport".
téléphone : 33 (0)5 56 70 64 04 – télécopie : 33 (0)5 56 70 67 33
mél : Frederic.Lescommeres@developpement-durable.gouv.fr

Référent SETRA : Joel MBALLA
mél : joel.mballa@developpement-durable.gouv.fr

Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements
110, rue de Paris - SOURDUN – BP 124 – 77487 PROVINS Cedex – France
téléphone : 33 (0)1 60 52 31 31 – télécopie : 33 (0)1 60 52 31 69

Document consultable et téléchargeable sur les sites web du Sétra :
• Internet : <http://www.setra.developpement-durable.gouv.fr>
• Intranet (Réseau ministère) : <http://intra.setra.i2>

Ce document ne peut être vendu. La reproduction totale du document est libre de droits.
En cas de reproduction partielle, l'accord préalable du Sétra devra être demandé.
© 2013 Sétra – Référence : 1328w – ISRN : EQ-SETRA--13-ED22--FR

Le Sétra appartient
au Réseau Scientifique
et Technique
du MEDDE

