Cerema

Direction technique
Infrastructures de transport et matériaux

La phase d'enquête publique dans l'acceptabilité sociale des projets d'infrastructures de transports

Rapport de synthèse

à partir de l'analyse de 4 cas d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique

Janvier 2016

Rédactrices

Géraldine Bertaud – Cerema / Direction territoriale Ouest

Mission Évaluation et Développement durable

mail – Tél : geraldine.bertaud@cerema.fr – 02 40 12 83 74

Marie-Pascale Jay – Cerema / Direction territoriale Ouest

Mission Évaluation et Développement durable

mail – Tel : Marie-Pascale.Jay@cerema.fr – 02 40 12 83 85

Relecteur

Joël M'balla – Cerema / Direction Technique des Infrastructures de Transport et des Matériaux

Centre des Services de Transport et de la Mobilité / Division de l'Évaluation et de l'Organisation des Systèmes de Transport

mail – Tél :joel.mballa@cerema.fr – 01 60 52 32 63

Mots-clés

Acceptabilité sociale, évaluation, concertation, infrastructures de transports, enquête préalable à la déclaration d'utilité publique

Préambule

La présente étude sur la phase d'enquête publique (retour d'expérience) est inscrite au programme 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 programme d'études relatives à l'acceptabilité sociale s'intéresse à toutes les phases et démarches de concertation qui jalonnent le déroulement des études d'un projet d'infrastructures de transport jusqu'à sa réalisation. Les phases couvertes vont du débat public aux enquêtes préalables à la déclaration d'utilité publique (DUP).

Le rapport relatif à l'étude de la phase de débat public a été publié le 24 décembre 2013 sous le titre « Les débats publics dans l'acceptabilité sociale des projets d'infrastructures de transports - Apports méthodologiques à partir de l'analyse de 15 débats publics ». Il est téléchargeable sur le site internet du Cerema[1]. Il fait état d'un retour d'expérience permettant de tirer des enseignements et des pistes de progrès à destination des maîtres d'ouvrage, sur quatre thématiques (grandes controverses, programme, forces et faiblesses et portage partagé).

En 2014, la Direction territoriale Ouest du Cerema (DTer Ouest) a poursuivi son travail dans cette thématique à partir de retours d'expériences. Le premier porte sur la phase de concertation intermédiaire entre débat public et enquête publique (notamment de type L300-2 du code de l'urbanisme) ; le deuxième concerne la phase d'enquête publique préalable à la DUP, objet du présent rapport. Le troisième axe a été l'objet d'une étude menée en 2015, a pour objet de mettre en relation et de croiser les exploitations respectives de l'étude d'enquête préalable à la DUP avec celle de 2013 sur la phase débat public.

1 http://www.infra-transports-materiaux.cerema.fr/les-debats-publics-dans-l-a5790.html

Sommaire

Préambule....3

1. Introduction....5
   1.1. Rappels sur le positionnement de la phase d'enquête d'utilité publique dans la maturation des projets d'infrastructures de transports....6
      1.1.1. Historique de la procédure d'enquête publique....6
      1.1.2. L'enquête publique dans l'élaboration d'un projet d'infrastructure de transport....7
   1.2. Objectifs et méthode....8
      1.2.1. Les projets étudiés....8
      1.2.2. Les documents analysés pour mener l'étude....11
      1.2.3. La présentation retenue pour mener l'analyse....11

2. Les éléments de programme....12
   2.1. Historique de concertation et des décisions antérieures....12
      2.1.1. L'intérêt d'une clarté de l'historique....12
      2.1.2. Le traitement de l'opportunité dans l'historique du projet....14
      2.1.3. Les divergences fréquentes dans la compréhension ou l'acceptation des objectifs des projets....15
      2.1.4. Les hypothèses retenues pour l'élaboration du projet et son évaluation....16
      2.1.5. Les études de trafic : modèles, méthode et résultats....18
   2.2. Les options de projet et les variantes....18
      2.2.1. La nature des options de projet....19
         a. La définition du programme détermine l'éventail des options de projet....19
         b. L'amélioration de l'existant : une option de projet....20
      2.2.2. L'analyse multi-dimensionnelle des options de projet....21

3. Le portage partagé du projet....22
   3.1. La nécessité croissante d'un portage partagé....22
      3.1.1. Les enjeux du portage partagé....22
      3.1.2. Animer une démarche d'association des partenaires....24
   3.2. Les conditions du portage partagé....25
      3.2.1. La communication accompagne et complète la concertation....25
      3.2.2. Les échanges avec le commissaire enquêteur....27

4. Identification des controverses....28
   4.1. L'enquête publique n'est pas un moment privilégié pour l'expression de controverses sociétales....28
   4.2. Quelques controverses identifiées au stade de l'enquête publique....29
      4.2.1. Les nuisances sonores : études acoustiques et normes....30
      4.2.2. La valeur du temps, les études de trafic et le bilan coûts-avantages....30
      4.2.3. Deux conceptions d'aménagement du territoire....31
      4.2.4. La prise en compte de l'humain versus la prise en compte des milieux naturels....32

5. Les points de vigilance du maître d'ouvrage dans la formalisation des éléments de l'évaluation....32
   5.1. Anticiper les conflits, valoriser les points forts....33
   5.2. Décliner au stade de l'enquête publique les principes de la charte de qualité de l'évaluation....37

6. Des évolutions de la procédure d'enquête publique qui, pour l'essentiel, entérinent des pratiques....39
   6.1. Les dispositions destinées à favoriser l'information et l'expression du public par voie électronique : une validation de pratiques....39
   6.2. Les dispositions de la loi ENE à caractère novateur....40
      6.2.1. L'évolution des finalités de l'enquête publique....40
      6.2.2. Des évolutions de formalisation pour développer les échanges avant la clôture de l'enquête publique....41

Glossaire....44

Annexe : Grille de lecture des dossiers....45

Page laissée blanche intentionnellement

1. Introduction

1.1. Rappels sur le positionnement de la phase d'enquête d'utilité publique dans la maturation des projets d'infrastructures de transports

1.1.1. Historique de la procédure d'enquête publique

Une enquête publique préalable aux grandes décisions ou réalisations d'opérations d'aménagement du territoire d'origine publique ou privée, est un des lieux et outils de régulation de la démocratie, où tous et chacun peuvent et/ou doivent s'exprimer. Ainsi, les enquêtes publiques sont réalisées dans de nombreux pays démocratiques depuis les années 1960, pour des raisons de gouvernance.

En matière de projet d'infrastructures (comme d'aménagement), les procédures d'enquête existent en France depuis le début du XIXe siècle. Elles permettent au public de faire connaître ses observations sur les tracés. La base du dispositif est une loi de 1810 votée pour garantir le respect du droit de propriété lors des expropriations. La loi du 7 juillet 1833 a introduit l'enquête préalable à la Déclaration d'utilité publique, cas particulier d'enquête. Un décret de 1959[2] a complété cette loi, mais toujours avec l'objectif de défendre le droit des propriétaires et de valider les projets de l'administration.

Depuis les années 80, les dispositifs de décision en matière de projets d'infrastructures évoluent avec la demande croissante du public de pouvoir s'exprimer sur les décisions à prendre et la montée des préoccupations de préservation de l'environnement. La loi « Bouchardeau » de 1983, relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement, a ainsi imposé que la procédure intègre un dispositif d'information et de recueil des avis de la population pour assurer une meilleure prise en compte de l'intérêt général.

Suite à la multiplication des procédures d'enquête publique, on en dénombre 182 dans les années 2000, codifiées ou non, et relevant des codes de l'environnement, de l'urbanisme, des collectivités territoriales, du code rural, de la voirie routière, etc.

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi ENE), dans une volonté de simplification, réécrit l'essentiel du dispositif législatif afférent à l'enquête publique. L'article L123-1 du code de l'environnement modifié dispose désormais que « l'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement. »

Suite à ces évolutions législatives de longue date, il existe désormais trois types d'enquêtes :

- les enquêtes imposées par le code de l'environnement ;
- l'enquête préalable à une Déclaration d'Utilité Publique, qui permet l'expropriation ;
- les enquêtes de droit commun, concernant par exemple la loi sur l'eau.

Pour des projets soumis à plusieurs enquêtes publiques, la loi ENE a rendu possible l'organisation d'une seule enquête sur la base d'un dossier. Ce dossier contient toutes les pièces exigées par les différentes enquêtes, avec un rapport unique, mais des conclusions motivées au titre de chacune des enquêtes initialement requises.

2 Décret n°59-701 du 6 juin 1959 portant règlement d'administration publique relatif à la procédure d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, à la détermination des parcelles à exproprier, et à l'arrêté de cessibilité.

1.1.2. L'enquête publique dans l'élaboration d'un projet d'infrastructure de transport

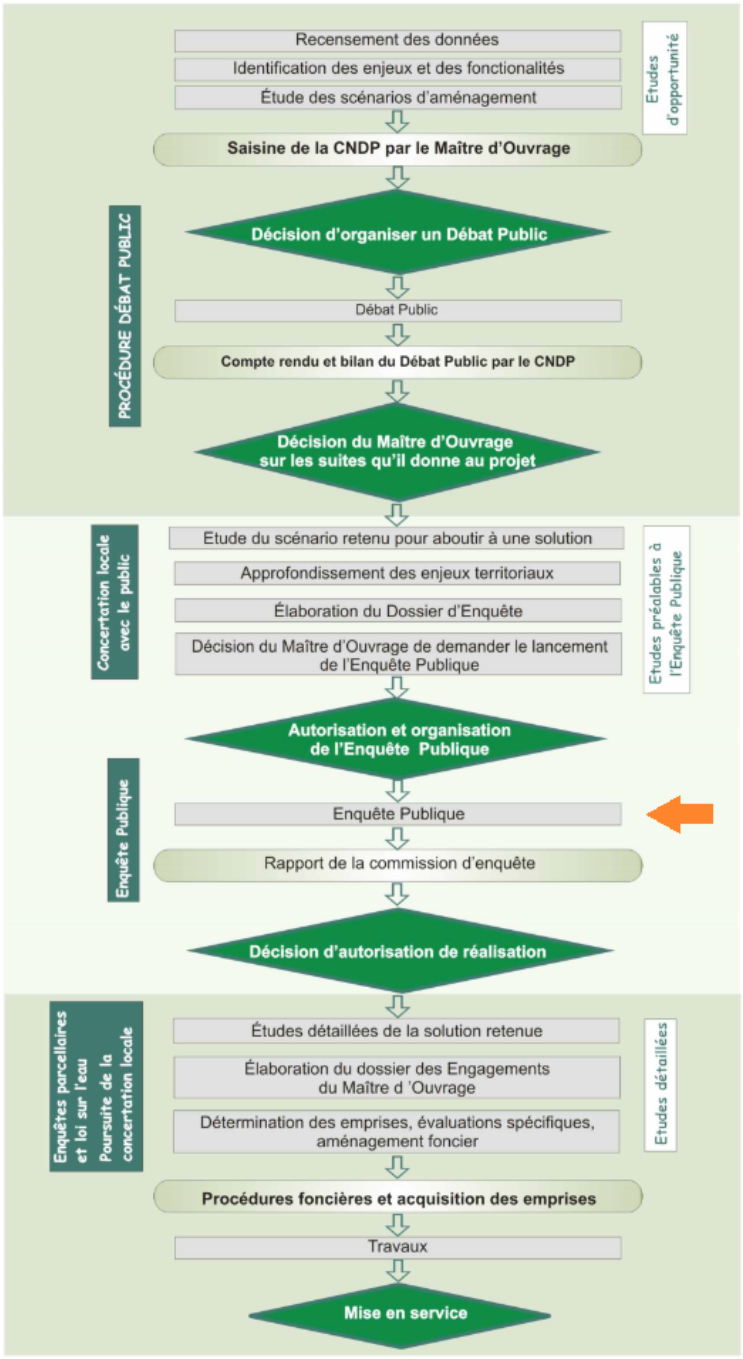

Illustration 1 : Démarche d'élaboration d'un projet d'infrastructure de transports (schéma Cerema - Ouest)

La décision d'autorisation de réalisation correspond notamment à la déclaration d'utilité publique.

Le schéma ci-dessus illustre la position de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique dans l'ensemble du processus de maturation des projets (études à conduire et démarche générale de concertation). Cette enquête se situe donc en aval des choix d'opportunité (débat public ou autre forme de concertation) et s'appuie sur des études d'avant projet sommaire et des études d'impact dont le niveau de précision est adapté à l'échelle de travail (définition d'une bande de passage des 300 m pour un projet routier ou d'une bande de passage de l'ordre de 500 à 1000 m pour un projet ferroviaire).

Du fait de l'avancement du projet, les observations formulées au cours de l'enquête sont davantage liées au territoire concerné et aux effets du projet sur la vie quotidienne des riverains et usagers, qu'aux enjeux généraux de société, généralement abordés lors de la phase débat public.

1.2. Objectifs et méthode

Le rapport sur les débats publics (*cf.* contexte de l'étude ci avant) a permis d'identifier trois grandes logiques d'opposition dans tous les processus de concertation :

- celle de la défense de l'environnement, du paysage et/ou du cadre de vie, qui voit des territoires de tous niveaux le plus souvent s'opposer à un projet d'infrastructure, mais parfois l'espérer dans les territoires en déclin ;
- celle de la concurrence entre des territoires qui se disputent un même projet, dont chacun attend un surcroît d'attractivité et d'accessibilité ou une assurance contre le déclin démographique, le chômage et la crise économique ;
- celle du rejet de l'aménagement qui mobilise des riverains, certains élus locaux ou des militants écologistes, réagissant souvent dans le même sens contre les nuisances et les atteintes à l'environnement au sens large dont un projet serait tenu pour responsable.

Il s'agit maintenant d'identifier, au stade de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (EPDUP) ou en phase d'enquête publique (si la DUP n'est pas nécessaire) :

- les éléments utiles pour permettre aux maîtres d'ouvrage d'appréhender au mieux la constitution et la présentation du programme du projet ;
- les moyens pour fédérer les acteurs locaux dans un portage partagé ;
- les grandes controverses susceptibles d'être soulevées par le projet ;
- les points de vigilance dans la formalisation des éléments de l'évaluation.

Compte tenu de la densité et du volume des documents correspondant généralement à cette phase de concertation (le dossier d'enquête publique et le rapport de la commission d'enquête sont souvent très conséquents, certains pouvant atteindre plusieurs centaines de pages), l'étude est menée sur un échantillon restreint de quatre projets.

1.2.1. Les projets étudiés

Les caractéristiques des projets étudiés sont présentées dans les tableaux ci-dessous.

Ces projets ont été retenus pour le mode routier sur proposition de la DIT, et pour le mode ferroviaire, après accord de la direction régionale Bretagne Pays de la Loire de RFF (désormais SNCF Réseau). Les deux projets routiers se situent sur le territoire de la région Rhône-Alpes et les deux projets ferroviaires sur le territoire des régions Pays-de-la-Loire et Bretagne.

- Deux projets sur le mode ferroviaire

Projet de Ligne à Grande Vitesse Bretagne Pays de la Loire	
Maître d'ouvrage	RFF
Nature du projet soumis à enquête publique	Projet de ligne à grande vitesse qui consiste en la création d'environ 182 km de voie nouvelle entre Rennes, Sablé-sur-Sarthe et Connerré, y compris les raccordements aux lignes classiques à Rennes, Laval Ouest, Laval Est, Sablé-sur-Sarthe, La Milesse et Connerré (pour ces deux derniers raccordement fret vers le nord et voyageurs vers le Sud), sans création de gare nouvelle
Estimation financière du projet	2 375 millions d'€ HT (aux conditions économiques de 2004)
Dates de l'enquête publique et du rapport de la commission d'enquête	Enquête du 1er juin au 31 juillet 2006 Rapport de la commission d'enquête en date du 16 novembre 2006
Date de la déclaration d'utilité publique	Décret du premier ministre en date du 26 octobre 2007

Projet de réouverture au trafic voyageurs de la ligne ferroviaire Nantes-Châteaubriant	
Maître d'ouvrage	RFF pour les infrastructures ferroviaires SNCF pour les aménagements liés aux haltes et aux gares
Nature du projet soumis à enquête publique	Modernisation complète des infrastructures ferroviaires (remplacement de la voie existante, rénovation d'ouvrages d'art, équipements des passages à niveau, création de segments de double voie, de voies d'évitement permettant des sections de croisement des trains, de voies à quai dédiées et nécessaires au tram-train en gare de Nantes, mise en place d'une signalisation adaptée, création d'installations de maintenance et de garages pour les trams-trains) ; électrification de la ligne (à 750 V et à 25 kV) ; réouverture ou construction de gares et de points d'arrêts.
Estimation financière du projet	164,9 millions d'€ HT (aux conditions économiques de juin 2005) répartis de la façon suivante : • 144,4 millions d'€ HT pour la part relevant de RFF • 20,5 millions d'€ HT pour la part relevant de SNCF
Dates de l'enquête publique et du rapport de la commission d'enquête	Enquête du 9 juin au 10 juillet 2008 Rapport de la commission d'enquête en date du 5 août 2008
Date de la déclaration de projet	Déclaration de projet prise par le président de RFF en date du 13 novembre 2008

- Deux projets sur le mode routier

Liaison A89-A6	
Maître d'ouvrage	État – DREAL Rhône-Alpes
Nature du projet soumis à enquête publique	Création et aménagement d'une voie de 5,5 km aux caractéristiques autoroutières au débouché est de l'A89 en arrivée sur l'agglomération lyonnaise, et en raccordement avec l'A6 au nord de cette agglomération. Les travaux nécessitent la réalisation d'un viaduc, d'un diffuseur complet, d'un demi-diffuseur RD306/RN6, d'une bifurcation complète.
Estimation financière du projet	146 millions d'€ HT (aux conditions économiques de juillet 2012)
Dates de l'enquête publique et du rapport du commissaire enquêteur	Enquête publique du 18 novembre au 20 décembre 2013 rapport du commissaire enquêteur du 14 février 2014
Date de la déclaration d'utilité publique	Décret du premier ministre en date du 1er avril 2015

Contournement nord du Teil par la RN 102 (Ardèche)	
Maître d'ouvrage	État – DREAL Rhône-Alpes
Nature du projet soumis à enquête publique	Création d'une voie nouvelle de 4,5 km en contournement de la commune du Teil, pour achever l'aménagement comme route à grande circulation de la RN102, seul axe transversal reliant le Massif Central et la vallée du Rhône en Ardèche. L'axe comprendra 2 x 1 voie avec une voie supplémentaire pour les véhicules lents, sur environ 1,5 kilomètre dans un sens. Le projet ne prévoit pas d'échanges hormis aux extrémités du projet. Les travaux auront pour effet de réduire les nuisances et d'améliorer la fluidité du trafic et la sécurité pour les zones urbaines traversées.
Estimation financière du projet	51,9 millions d'€ TTC (aux conditions économiques de janvier 2008)
Dates de l'enquête publique et du rapport du commissaire enquêteur	Enquête publique du 1er décembre 2010 au 18 janvier 2011 Rapport du commissaire enquêteur du 30 mars 2011
Date de la déclaration d'utilité publique	Décret d'utilité publique du 24 novembre 2011

1.2.2. Les documents analysés pour mener l'étude

Les documents suivants, dans la mesure de leur disponibilité pour les quatre projets étudiés, ont servi de support à l'analyse :

- le dossier d'enquête publique (et notamment la notice explicative et l'étude d'impact) ;
- le procès verbal de synthèse de la commission d'enquête ou du commissaire enquêteur pour les enquêtes dont l'arrêté de publication est postérieur au 1er juin 2012 ;
- le rapport de la commission d'enquête (ou du commissaire enquêteur) ;
- les notes produites par le maître d'ouvrage en réponse aux questions et aux demandes de la commission d'enquête (ou du commissaire enquêteur) et/ou le mémoire en réponse du maître d'ouvrage suite au procès verbal de synthèse ;
- la décision prise à la suite de l'enquête publique (déclaration d'utilité publique ou déclaration de projet) ;
- le dossier des engagements de l'État.

Afin d'accompagner la lecture de ces différents documents, une grille a été établie et renseignée pour les quatre projets. Les principaux points abordés dans la grille sont listés en annexe n° 1.

Par ailleurs, des entretiens avec les représentants des maîtres d'ouvrage sur les projets ont permis de compléter ou de préciser l'examen des documents écrits.

Chaque projet a ensuite fait l'objet d'un rapport d'étude de cas, utile pour mener à bien l'analyse mais qui n'est pas intégré au présent rapport.

1.2.3. La présentation retenue pour mener l'analyse

Afin de pouvoir croiser les conclusions de cette étude avec celle menée sur les débats publics, il a été retenu de conserver les quatre angles d'analyse alors approfondis : le programme du projet, le portage partagé avec les acteurs du territoire, les controverses mises en évidence et les points de vigilance pour le maître d'ouvrage concernant la compréhension du dossier d'enquête (ou encore les forces et faiblesses).

Pour chaque thématique, la présentation des éléments d'enseignement à retenir des cas analysés, sera faite à partir d'un constat initial à valeur d'enseignement figurant dans un encadré. Les éléments ressortant de l'analyse des dossiers seront ensuite présentés pour illustrer le constat.

Rappel des notions associées à chaque thématique

Le programme

Il se compose d'un ensemble de grands éléments constitutifs permettant de comprendre le projet et les besoins auxquels il répond. Il regroupe entre autres les enjeux territoriaux, les objectifs du projet et les options de projet. Sa définition s'appuie sur l'analyse de la situation existante et une démarche prospective (analyse territoriale et analyse fonctionnelle) orientant le choix d'une situation de référence (scénario et option de référence) servant à l'évaluation des options de projet (via une analyse multi-dimensionnelle).

Le portage partagé

Le portage partagé consiste en la mobilisation des parties prenantes et des acteurs du territoire qui partagent tout ou partie des objectifs fixés pour le projet. Il intervient en amont et pendant les phases de concertation, afin d'accompagner voire de renforcer le positionnement du maître d'ouvrage, pour éviter qu'il ne soit perçu comme seul porteur du projet.

Les controverses

Une controverse est la représentation d'une discussion argumentée, la contestation sur une opinion, un problème, un phénomène ou un fait, et notamment l'expression d'éléments divergents ou contradictoires.

La controverse sociétale engage des connaissances scientifiques ou techniques non stabilisées qui peuvent conduire à des échanges mêlant des considérations juridiques, morales, économiques et sociales. Alors que dans la phase de débat public, les controverses sociétales, par nature transposables sur tous les projets, sont souvent aussi importantes que celles relatives au projet, il ressort qu'en phase d'EPDUP les controverses sont généralement spécifiques au projet, du fait du caractère précis et localisé du dossier.

Les points de vigilance du maître d'ouvrage dans la formalisation des éléments de l'évaluation

Il s'agit d'identifier les éléments qui ressortent fréquemment lors des phases d'enquête publique comme sujets à critiques par le public, que ces critiques soient justifiées ou non. Ces éléments peuvent être, s'ils ne sont pas suffisamment préparés, des points faibles du dossier. Par opposition, certains éléments de l'évaluation sont généralement compris et admis par le public. Il s'agit donc pour le maître d'ouvrage de points forts sur lesquels s'appuyer pour la défense de son projet. En minimisant l'impact des points faibles potentiels et en s'appuyant sur les éléments de force, le maître d'ouvrage pourra créer des conditions favorables pour une meilleure acceptabilité sociale du projet.

2. Les éléments de programme

La présentation du programme renvoie à un grand nombre d'informations. Elles permettent d'une part, de positionner le projet tel que présenté à l'enquête au regard de l'ensemble de la procédure le concernant et des différentes phases de concertation auxquelles il a pu être soumis antérieurement (positionnement « historique » de la phase d'enquête publique), d'autre part, de définir tous les éléments constitutifs du projet replacés dans le territoire concerné.

2.1. Historique de concertation et des décisions antérieures

2.1.1. L'intérêt d'une clarté de l'historique

Enseignements des quatre cas analysés

Il est nécessaire de positionner l'étape d'enquête publique dans la démarche de maturation du projet, c'est-à-dire de revenir de manière précise sur l'historique du projet et des concertations et décisions antérieures.

Les maîtres d'ouvrage devraient éviter de présenter le projet sous un angle principalement technique et ciblé sur la phase en cours, et prendre soin de revenir sur l'historique. Cela permettrait de comprendre pourquoi le projet soumis existe, et pourquoi il existe sous cette forme. Cela peut avoir des impacts conséquents sur l'appréhension qu'en aura le public.

Pour ces motifs, une grande précision de l'historique du projet est attendue, non seulement sur les évolutions éventuelles de fond du dossier et sur leurs motivations, mais aussi sur les différentes phases de concertation antérieures. Cette étape confirme, pour la nouvelle phase de concertation, la validité de l'ensemble des hypothèses et la cohérence des orientations déjà prises.

Le maître d'ouvrage qui porte le projet souvent depuis plusieurs années lorsque celui-ci en est au stade de l'enquête publique, pourrait penser qu'il suffit de présenter le programme de manière synthétique, voire succincte. Certains aspects pourraient même apparaître comme superflus, par exemple ceux déjà développés dans les phases antérieures. Il n'en est rien, et la qualité et la précision du dossier sur ce point sont absolument essentielles. Les éléments qui suivent sont ressortis, dans les cas analysés, comme des points auxquels le maître d'ouvrage doit porter la plus grande attention.

Les dossiers d'enquêtes étudiés permettent de mettre en évidence des pratiques diverses quant à l'historique du projet et des démarches de concertation associées.

Ainsi, dans les dossiers routiers, des difficultés ayant trait à la clarté de présentation de l'historique du projet sont apparues au moment de l'enquête.

Dans un cas, une première enquête publique n'avait pas permis d'aboutir à la déclaration d'utilité publique pour une question de forme. En effet, l'arrêté préfectoral d'ouverture de l'enquête publique avait omis d'indiquer qu'elle portait également sur la mise en compatibilité du schéma directeur de l'agglomération. Cette omission, considérée comme substantielle, avait donc conduit le Conseil d'État à refuser son avis favorable à l'utilité publique du projet.

Cet élément historique a bien été repris par le maître d'ouvrage dans le dossier de la nouvelle enquête publique, mais la raison précise de la non reconnaissance de l'utilité publique (motif de forme) dans la première phase n'a pas été formulée très clairement. Les opposants du projet ont profité de cette ambiguïté en soutenant que le Conseil d'État n'avait pas reconnu l'utilité publique du projet pour des raisons de fond.

Dans le même dossier, la concertation au titre de l'article L300-2 du code de l'urbanisme à laquelle le projet avait été soumis antérieurement avait donné lieu à une forte opposition, notamment en raison des installations de péage qui figuraient sur le tracé. Le nouveau projet soumis à enquête ne comporte plus d'installation de péage matérialisée sur son tracé, mais le dossier présente une certaine ambiguïté. Il fait seulement référence à l'absence d'installation de péage, alors que dans certaines configurations de trajet, un péage peut être appliqué via une installation existante extérieure au périmètre d'étude (ne relevant pas de la procédure en cours). Le commissaire enquêteur a souligné la confusion entre « absence de péage » et « absence d'installation de péage », générée par la formulation succincte retenue dans le dossier. Une présentation plus claire de l'historique du dossier sur ce point aurait sans doute engendré moins de critiques.

Concernant le second projet routier étudié, des critiques ont été formulées concernant l'absence de concertation préalable. En fait, le dossier avait bien donné lieu à une concertation au titre de l'article L300-2 du code de l'urbanisme, mais celle-ci s'était déroulée plus de 10 ans antérieurement à l'enquête publique.

Le commissaire enquêteur a démenti l'absence de concertation préalable, mais les remarques formulées montrent que si la durée entre les concertations précédant l'enquête et celle-ci est trop longue, une rupture dans la concertation autour de l'élaboration du dossier peut se produire. Ce problème souligne en l'espèce que le dossier n'avait sans doute pas été assez précis concernant le rappel de l'historique, rendu d'autant plus indispensable par l'ancienneté des procédures antérieures.

Par ailleurs, il est classique qu'à tout moment dans les procédures de maturation des projets d'infrastructure de transport, les résultats de la (ou des) concertation(s) préalable(s) à l'enquête soient remis en cause : il s'agit, soit d'une contestation des opposants au projet qui reviennent toujours en arrière sur les choix initiaux indépendamment du stade d'avancement du projet, soit d'une méconnaissance ou incompréhension des choix faits aux phases antérieures.

Une des évolutions de l'enquête publique formalisées par la loi ENE[3] renforce l'importance de l'historique du projet dans le dossier d'enquête publique. Celui-ci doit désormais comporter des informations sur les concertations et débats publics préalables, sur leur existence, le contenu des échanges et les conclusions.

Aux termes de l'article R123-8 du code de l'environnement, le bilan de la concertation est exigé explicitement dans le dossier d'enquête. En pratique, il était déjà présent dans la majorité des dossiers. A l'inverse, lorsque aucune concertation préalable n'a eu lieu, le dossier doit le mentionner.

Le législateur a ainsi voulu formaliser la nécessité d'une continuité entre les phases successives de participation du public tout au long du projet, et faciliter la connaissance de ce qui a déjà été discuté. Lorsque le délai entre les premières concertations et l'enquête publique est très long, cette continuité est d'autant plus essentielle. Même si seulement un dossier sur les quatre examinés dans le cadre de cette étude est postérieur à cette obligation, tous comprennent une référence aux démarches antérieures (avec plus ou moins de détails).

2.1.2. Le traitement de l'opportunité dans l'historique du projet

Enseignements des quatre cas analysés

Il convient de valider l'opportunité, réputée justifiée et acquise suite aux phases antérieures de concertation, dans la présentation détaillée de l'historique du projet (historique objectivé). Cette validation est notamment nécessaire lorsque le projet fait partie d'un programme de travaux plus global associé à un phasage fonctionnel et temporel.

Il s'agira également de revalider le programme, notamment les objectifs du projet, les hypothèses retenues, les enjeux territoriaux avant de présenter les options de projet pertinentes à ce stade.

Dans un contexte où les phasages fonctionnels et temporels des projets d'infrastructures routières sont de plus en plus fréquents, ne serait-ce que pour des questions de financement, le maître d'ouvrage doit porter une grande attention au rappel des phases de validation de l'ensemble du projet en termes d'opportunité, respectant ainsi la notion de programme de travaux (LOTI et étude d'impact). Il s'attachera également, si nécessaire, à recontextualiser le projet présenté dans son environnement technique, financier et fonctionnel.

Les différents cas analysés n'ont pas soulevé de contestation majeure en termes d'opportunité.

Pour les projets routiers étudiés, l'opportunité relève de l'évidence, puisqu'il s'agit dans les deux cas de tronçons de voie de quelques kilomètres, destinés à achever des aménagements routiers de plus grande ampleur, avec un double effet attendu :

- une fluidification de la circulation sur l'axe routier dont les travaux envisagés constituent l'achèvement (voie nouvelle contournant un pôle urbain, caractéristiques de voirie supérieures à l'existant), et donc un gain de temps significatif pour les usagers de la voie ;
- une amélioration de la situation pour les riverains de l'ancien tracé : réduction des encombrements, diminution de l'accidentologie, des nuisances sonores et des pollutions.

3 La réforme des enquêtes publiques a été concrétisée par décret du 29 décembre 2011 « portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement » qui ont rendu applicables les dispositions de la loi Engagement National pour l'Environnement du 12 juillet 2010.

L'application de la réforme a été prévue pour les enquêtes publiques dont l'arrêté d'ouverture et d'organisation était publié à compter du 1er juin 2012. A la même date, une expérimentation de communication au public par voie électronique a été rendue possible pour certains projets, plans et programmes.

Les dossiers examinés ont donné lieu à des enquêtes publiques dans les dernières années, soit entre 2006 et 2013. La réforme a été applicable pour le projet le plus récent.

Toutefois, même si les critiques sur ce point ont été assez limitées, un argument est fréquemment soulevé par les contestataires des grands projets routiers : ils qualifient de « saucissonnage du projet » les procédures successives mises en œuvre au fil des années pour certains projets de grande ampleur. Cette approche peut être perçue comme un moyen délibéré de simplifier artificiellement les procédures voire de minimiser les contestations éventuelles.

Pour les projets ferroviaires, l'opportunité découle du mode de déplacement retenu, bénéficiant au moment des enquêtes d'un a priori positif certain, dans le contexte des évolutions législatives relatives au développement durable de la dernière décennie.

Néanmoins, si le mode de transport ferroviaire ne donne pas lieu à remise en cause, la création d'une nouvelle ligne soulève quelques interrogations en termes d'opportunité par comparaison entre l'ampleur des travaux (coût, effets sur l'environnement) avec les bénéfices du projet (et pas seulement le gain de temps généré). Cette notion de gain de temps apparaît de plus en plus fréquemment dans les dossiers des infrastructures ferroviaires. Il incombe au maître d'ouvrage de ne pas se laisser enfermer dans une notion restrictive du gain de temps, mais de remettre celle-ci en perspective, par rapport à la desserte envisagée.

Par ailleurs pour un projet qui consiste à rouvrir à l'exploitation un ancien service ferroviaire (sur les emprises antérieures) et qui offre du coup une alternative au mode routier, l'opportunité est acquise sans débat, y compris sans soulever de questions relatives à l'effet de cette réouverture sur la biodiversité désormais présente sur les anciennes emprises.

2.1.3. Les divergences fréquentes dans la compréhension ou l'acceptation des objectifs des projets

Enseignements des quatre cas analysés

Le dossier soumis à enquête devrait illustrer la réalité d'une analyse stratégique structurée du maître d'ouvrage (analyse à présenter et actualiser à chaque étape de maturation du projet). Il s'agit de :

- présenter les enjeux et les objectifs du projet dans le contexte territorial et de veiller à leur importance relative au regard des politiques publiques ;
- d'intégrer les enjeux du territoire et des acteurs pour relier les objectifs du projet aux orientations définies localement (planification et projet d'aménagement) et aux besoins identifiés (du territoire, des populations, des usagers) en prenant en compte les différentes échelles de réflexion.

Les objectifs des projets donnent parfois lieu à une difficulté de compréhension de la part du public, ce dont les commissaires enquêteurs font état dans leurs rapports. Cela peut être relevé dans les cas où le projet est seulement un élément d'une opération plus complexe (qui a donné lieu à d'autres enquêtes publiques), mais aussi lorsque le projet doit répondre à des objectifs pluriels qui ont entraîné des solutions techniques de compromis.

Dans un des deux dossiers routiers analysés, si l'enjeu est bien perçu (notamment parce qu'il s'agit du dernier tronçon à réaliser pour finaliser l'axe global), le maître d'ouvrage présente son projet comme permettant de répondre aux deux objectifs poursuivis :

- la fluidification du trafic de transit (objectif premier même s'il n'est pas affiché comme tel) ;
- l'amélioration de la desserte locale.

Les riverains de la voie, relayés par les communes, contestent l'atteinte de l'objectif local par le projet présenté, voire dénoncent la détérioration de la situation actuelle. La solution serait pour eux de présenter deux projets pour répondre aux deux objectifs, ce que l'urgence de trouver une solution pour l'amélioration du transit ne permet pas. Leur position n'est toutefois pas rejetée intégralement puisque le ministre des transports avait reconnu avant l'enquête publique qu'une autre solution devait être envisagée, mais à plus long terme.
Il s'agit donc de veiller à clarifier dans le dossier ce qui relève des objectifs supra et des objectifs locaux (attachés au territoire), afin de justifier les choix.

Dans le projet ferroviaire de grande ampleur (près de 200 km de voie nouvelle), certaines personnes s'exprimant à l'enquête montrent leur incompréhension des objectifs globaux du projet : le choix du tracé répond à des objectifs globaux et pas seulement à des objectifs localisés (gain de temps sur les deux branches du projet et non uniquement sur la partie commune du tracé voire sur une seule branche). Une lecture seulement locale du tracé pourrait le faire apparaître comme incohérent.

De la même manière, le projet doit contribuer à répondre à des objectifs (en particulier de gain de temps) pour un ensemble de bénéficiaires qui dépasse largement le seul périmètre des communes concernées physiquement par le tracé, mais cet objectif global est mal compris. L'expression favorable au projet d'un certain nombre de bénéficiaires au-delà du périmètre a pesé dans le bilan partisans/ opposants.

Dans ces dossiers, les objectifs des projets sont critiqués au regard des besoins identifiés sur le territoire ou des politiques publiques territoriales déjà à l'œuvre.

C'est dans ce cadre, que les communes sont parfois amenées à relayer les oppositions des habitants et associations locales. Elles peuvent également s'opposer à des orientations nationales (que le projet applique) qui sont perçues comme contradictoires avec leurs politiques locales. Ainsi, dans un des projets routiers, une agglomération riveraine s'est fortement opposée à celui-ci. L'argument soutenu est que le projet pourrait être jugé contraire aux principes définis dans les documents de planification de l'agglomération (SCoT, PDU). Dès lors, le projet est présenté comme étant en contradiction avec les principes de démocratie locale qui ont abouti à faire approuver ces documents. Que cette expression existe n'est pas étonnant, mais la confrontation des points de vue aurait dû être mise au débat durant les phases amont à l'enquête publique.

Enseignements des quatre cas analysés

Au-delà de l'adhésion ou non aux objectifs du projet, c'est au stade de l'enquête publique, que les contestations de type NIMBY s'expriment principalement, les tracés étant généralement assez précis. Les riverains des projets sont alors au premier rang des contestataires, parfois rejoints par les collectivités qui s'expriment contre le projet.

Il convient toutefois de noter que les riverains, tout comme les collectivités, se révèlent souvent dans un deuxième temps relativement constructifs, en acceptant sous conditions le projet, notamment sous réserve de la prise en compte par le maître d'ouvrage de certaines adaptations favorables à leur environnement (tracé en plan, profil en long, protections anti-bruit, mesures d'intégration et aménagements paysagers, etc.).

2.1.4. Les hypothèses retenues pour l'élaboration du projet et son évaluation

Le scénario de référence correspond à l'ensemble des hypothèses relatives au contexte d'évolution future, exogène au projet de transport, sur la durée de projection retenue pour l'évaluation. Ces hypothèses portent sur le cadre économique, social et environnemental ainsi que sur les aménagements (réseaux de transport, localisation des activités et des habitats) non strictement liés au projet. Les évolutions de l'offre de transport relevant d'autres maîtres d'ouvrage sont également considérées. À cette notion est associée celle d'option de référence. Cette dernière correspond aux investissements les plus probables que réaliserait le maître d'ouvrage du projet évalué, dans le cas où celui-ci ne serait pas réalisé.

Le scénario et l'option de référence servent en particulier aux études de trafic, nécessaires pour quantifier les besoins de déplacement, à l'horizon du projet envisagé et au-delà. Ils servent également au calcul économique réalisé dans le cadre de l'évaluation socio-économique du projet.

Enseignements des quatre cas analysés

Le dossier devrait présenter une analyse territoriale et une analyse fonctionnelle pour définir le contexte (scénario de référence et enjeux de territoire) et les objectifs du projet. Ces analyses sont particulièrement utiles pour déterminer les besoins de déplacements (actuels et futurs).

À chaque étape des études et de concertation, ces analyses sont à conforter au regard de l'évolution du contexte exogène au projet (macro-économie et territoire) pour mener une évaluation pertinente. Tout au long de la maturation du projet, les hypothèses sur lesquelles se fondent les études doivent être vérifiées et actualisées, pour crédibiliser la démarche d'évaluation et assurer la progressivité des études.

S'il est important de positionner le projet au sein des décisions qui concernent le territoire, il faut également s'assurer, en regard, de la pertinence des documents de planification et du réalisme des hypothèses qui y sont présentées. Cela peut conduire, si des écarts apparaissent, à la définition de tests de sensibilité aux hypothèses retenues, pour renforcer l'argumentaire sur la robustesse des résultats présentés.

Le projet soumis à enquête publique doit être positionné au regard des évolutions futures de son environnement sur des thèmes divers : sociaux, spatiaux, environnementaux, énergétiques économiques ou techniques.

Pour les projets de transport, les dossiers présentent systématiquement des projections de croissance économique pour le territoire support du projet et/ou des zones alimentant le trafic escompté sur le projet. Elles sont fondées en général sur des calculs réalisés par l'INSEE, à partir de constats d'évolutions antérieures et sur des scénarios économiques proposés par le commissariat général au développement durable.

Ces projections sont souvent critiquées en phase d'enquête publique, car elles sont basées sur la poursuite du modèle de développement des dernières décennies, alors que certains remettent en cause ce modèle et demandent une rupture. Ainsi, le maître d'ouvrage pourrait utilement envisager parmi les scénarios étudiés, un scénario de rupture (très forte hausse du coût du carburant, restriction d'usages de certains types de véhicules, changements de comportements des usagers en matière de déplacements, etc.). Il pourrait également s'appuyer sur les résultats des démarches de prospective territoriale (de déplacements) lorsqu'il en existe.

L'enjeu d'actualisation des hypothèses sur lesquelles se fonde le scénario de référence est d'autant plus important, que les données statistiques sont aujourd'hui disponibles avec une fréquence plus élevée via des sites internet tels que celui de l'INSEE. Ainsi, les données démographiques qui étaient mises à jour jusqu'au début des années 2000 seulement tous les 8 à 10 ans (intervalle entre 2 recensements) sont maintenant actualisées pour les données de base tous les ans et pour l'ensemble tous les 5 ans (suite au recensement rénové). Il est donc important que les données démographiques ayant servi de base au scénario de référence soient révisées en cours d'études pour être en adéquation avec les dernières données disponibles.

Il en est de même pour les données macro-économiques comme la croissance du PIB ou le coût de carburant. Les hypothèses retenues dans le scénario de référence, revues au moment de chaque phase d'étude, devraient pouvoir être cohérentes avec les observations et les prévisions des spécialistes du monde économique.

Pour ce qui relève plus particulièrement des données démographiques et de l'emploi, le maître d'ouvrage s'appuie en général sur les hypothèses retenues et les objectifs affichés dans les documents d'urbanisme intercommunaux ou communaux. Il revient donc au maître d'ouvrage de s'assurer que ces hypothèses et objectifs sont réalistes au regard des évolutions constatées sur le territoire et qu'il aura mises en exergue dans l'analyse territoriale menée.

En effet, il a été constaté dans les premières générations de schémas d'aménagement et d'urbanisme, que les hypothèses de croissance démographique des territoires étaient particulièrement ambitieuses, voire surévaluées. Si le projet de transport se fonde sur ces hypothèses, sans les confronter à la réalité observée, il existe un risque de surestimation des besoins de déplacements et donc de sur-dimensionnement des ouvrages à réaliser.

Lorsqu'il a identifié un décalage entre les projections des documents d'urbanisme et l'analyse territoriale menée à l'occasion du projet, le maître d'ouvrage peut procéder à la réalisation de tests de sensibilité aux hypothèses de croissance démographique et de l'emploi, afin d'en mesurer les effets sur le niveau de trafic attendu et sur la rentabilité socio-économique du projet (en particulier sur la VAN, valeur actualisée nette, indicateur du calcul économique).

Dans ce contexte, il convient également de partager l'ensemble des hypothèses retenues avec les partenaires du projet (co-financeurs, AOT, collectivités, etc.). Le maître d'ouvrage doit s'assurer du partage des choix qu'il affiche avec les différentes parties prenantes au projet : le gestionnaire de l'infrastructure, exploitant du réseau, l'autorité organisatrice des transports, les collectivités concernées. Ce partage à tous les stades de l'élaboration du projet, avec actualisation dès que le contexte évolue (données d'entrée, politiques publiques,etc.), est indispensable pour éviter des divergences de vues rédhibitoires lorsque le projet sera précisé.

Ce partage pourra permettre également d'anticiper la prise en compte du projet au sein des documents d'aménagement du territoire locaux, ce qui sera préférable à la nécessaire mise en compatibilité qui devrait être faite au moment de l'enquête publique préalable à la DUP. Si la mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme est en général indispensable, une anticipation concernant les documents tels que les schémas directeurs ou les plans de déplacement urbain sera un gain de temps pour la suite.

2.1.5. Les études de trafic : modèles, méthode et résultats

Enseignements des quatre cas analysés

> En complément de la présentation des éléments de programme retenus pour mener les études, le maître d'ouvrage prendra soin de veiller à expliciter davantage la méthode utilisée pour mener les études de trafic (modèles utilisés, imbrication des modèles entre eux, etc.). Cela facilitera la compréhension de l'étude et la cohérence avec les besoins sur lesquels se fonde le projet. Dans le même esprit, le dossier permettra également d'expliciter les résultats obtenus dans l'étude de trafic à la fois en option de référence et pour les options de projet.

Un premier élément revêt une importance particulière pour l'étude de trafic : il s'agit de l'option de référence (auparavant appelée situation de référence). Elle correspond à la présentation par le maître d'ouvrage des investissements qu'il engagerait probablement si le projet n'était pas réalisé. Elle sert de base à l'analyse des apports du projet dans le système de transports, puisque les situations avec projet sont comparées à la situation sans projet (option de référence). Sur ce point, les dossiers analysés apparaissent comme peu détaillés dans les pièces de présentation générale du projet (type notice explicative, plus accessible au public non-spécialiste), bien que ces éléments soient présents dans les pièces dédiées à l'évaluation socio-économique et l'étude de trafic, quand elles existent.

Plus précisément sur les études de trafic, elles sont menées à partir d'un diagnostic de l'existant (basé sur les constats des années antérieures, rarement contestés). Des modèles de trafic sont ensuite construits et utilisés pour simuler la réalité des déplacements et pour visualiser les déplacements à l'horizon du projet, voire au-delà. Ces modèles sont parfois partagés avec les collectivités qui les utilisent pour leur plan de déplacements urbains, par exemple.

Dans un des dossiers étudiés, l'étude de trafic menée par le maître d'ouvrage s'appuyait sur un modèle partagé avec l'agglomération. Ce choix a été source de critiques du fait en particulier d'un système de déplacements aux flux complexes (flux locaux et de transit, des véhicules particuliers et des poids-lourds).

S'il n'est pas possible d'éviter toute critique, il est néanmoins essentiel de présenter le plus clairement possible la nature des flux pris en compte, les modèles utilisés (lien en particulier entre le trafic de transit et d'échange) et les hypothèses d'évolution associées. Les maîtres d'ouvrage doivent donc faire un effort pour présenter ces dispositifs complexes de façon pédagogique pour faciliter leur compréhension par le public qui lira le dossier.

2.2. Les options de projet et les variantes

Au stade de l'enquête publique, après l'étude antérieure de différentes options de projet, le maître d'ouvrage propose d'en retenir une, assortie ou non de variantes.

Cette proposition doit s'accompagner du rappel de l'ensemble des options étudiées, en lien avec l'historique précédemment évoqué, et de la présentation de l'analyse multi-dimensionnelle permettant d'aboutir à cette proposition.

Dans le dossier, le maître d'ouvrage est amené à rappeler les options de projet envisagées antérieurement et les méthodes qui ont permis d'aboutir au choix de l'option de projet maintenant proposée à l'enquête publique. Les modalités de comparaison des options sont assez proches entre les projets, l'analyse multi-critères reposant le plus souvent sur les caractéristiques techniques, les fonctionnalités offertes par chaque option, les effets sur l'environnement et le coût de l'option. Une fois ces options rappelées, la présentation se concentre surtout sur les variantes du projet.

2.2.1. La nature des options de projet

a. La définition du programme détermine l'éventail des options de projet

Enseignements des quatre cas analysés

Pour un projet de transport collectif, l'option de projet se compose d'une combinaison associant l'infrastructure, le matériel, les conditions d'exploitation, ainsi que le service correspondant.

Pour un projet routier, l'option de projet se compose d'un couple associant l'infrastructure (capacité, etc.) et les conditions d'exploitation (péage, vitesse de circulation, affectations de voies temporaires, etc.).

Sur un des projets ferroviaires, le dossier présente dans l'historique des études antérieures, les choix opérés par l'autorité organisatrice de transport en matière de matériel, d'exploitation (électrification, espaces d'entretien des véhicules), qui conditionnent la solution retenue pour l'aménagement de l'infrastructure. Pendant l'enquête, une contestation (minoritaire) a remis en cause le choix du matériel et son achat par l'AOT avant la déclaration de projet.

Sur l'autre projet ferroviaire, l'option de projet, consistant à contourner les actuelles gares desservies, conduit le public et les collectivités à conditionner leur accord au maintien de la desserte de ces gares par le biais de conventions qui fixent le nombre de dessertes journalières et leur répartition selon les besoins locaux (heures de pointe et heures creuses).

Enseignements des quatre cas analysés

Le péage et/ou la politique tarifaire du service de transport constituent des éléments essentiels du programme de l'infrastructure, ils méritent à ce titre d'être explicités, d'autant qu'ils peuvent conditionner une option de projet.

Concernant le mode routier, un des projets permet d'illustrer ce point. En effet, l'évolution du projet entre la phase de concertation L300-2 et celle d'enquête publique concernait surtout la suppression d'une installation de péage prévue initialement sur le tracé.

Cette adaptation, couplée en outre avec un accroissement des difficultés de circulation depuis la phase de concertation (en particulier suite à la mise en service de l'autoroute débouchant en amont), semble avoir été déterminante pour l'acceptabilité sociale du projet et a permis au commissaire enquêteur d'en reconnaître l'utilité publique.

Au-delà des dossiers examinés, le choix d'un montant de péage trop élevé (ou politique tarifaire du service de transport) peut conduire les usagers à adopter des comportements d'évitement (recherche d'itinéraires alternatifs moins chers). Le maître d'ouvrage pourrait anticiper ces phénomènes dans les études (fréquentation escomptée du projet et effets sur le reste du réseau, tests de sensibilité sur le montant de péage envisagé). Par ailleurs, même si ce point n'est pas affiché au stade de l'enquête publique, la détermination du niveau de péage influe sur les modalités de financement du projet (subvention d'équilibre par exemple, calculée sur la base d'un trafic attendu). La recherche d'un compromis en amont entre le financement par l'usager et par la collectivité est à privilégier pour ne pas générer des déséquilibres en phase d'exploitation (engorgement et risque de détérioration du réseau gratuit avec demande de nouveaux travaux ; sous-fréquentation du réseau payant).

b. L'amélioration de l'existant : une option de projet

Enseignements des quatre cas analysés

Aujourd'hui, les consultations du public et le contexte économique aboutissent de plus en plus fréquemment à une demande prioritaire d'aménagement de l'existant, souvent perçu comme ayant moins d'effets sur l'environnement qu'une nouvelle infrastructure.

L'aménagement de l'existant devrait donc être systématiquement envisagé comme une option de projet et faire à ce titre partie des options évaluées dans le cadre de l'analyse multicritère.

Pour le projet ferroviaire neuf analysé, le choix technique sur lequel repose le projet (la technologie TGV impliquant la réalisation d'une infrastructure neuve), est contesté par certains. La contre-proposition d'une technologie « pendulaire », associée à une circulation sur les voies existantes moyennant des améliorations, est ainsi soulevée par ses partisans comme une option de projet. Le maître d'ouvrage l'écarte toutefois, car cette technique est expérimentale et non développée au plan industriel au moment de l'enquête publique. Il ne s'agit donc pas pour le maître d'ouvrage d'une réelle option de projet.

Il semble que le dossier n'ait pas assez justifié du rejet de cette option qui en fait, repose sur plusieurs éléments :

- les rames standard qui composent la majorité du parc de véhicules ne bénéficient pas de gain de temps ;
- l'efficacité du système pendulaire est significative dans un contexte géographique de tracé avec des courbes (pas majoritaire pour la ligne envisagée).

Une présentation plus détaillée de tous les motifs ayant conduit à ne pas retenir le système pendulaire aurait peut-être pu limiter les contestations sur la technologie retenue. Une note du maître d'ouvrage en réponse à la demande de la commission d'enquête a d'ailleurs confirmé les arguments et la pertinence des choix, basés sur la prise en compte de l'ensemble des composantes de l'option de projet (infrastructure, matériel, etc.).

On constate d'ailleurs que pour deux des projets étudiés, l'option retenue repose sur une réutilisation de l'existant. Pour un projet routier, une voie entièrement nouvelle n'est prévue que sur quelques centaines de mètres. Le reste porte sur le réaménagement de voies existantes. Pour un projet ferroviaire, il s'agit de la réouverture d'une ligne qui n'était plus exploitée depuis une trentaine d'années. La totalité des emprises initiales a été conservée, mais de nombreux travaux sont prévus comme des suppressions de passage à niveau ou la reconstitution de la plate-forme ferroviaire. Si le

réaménagement de l'existant n'est pas toujours synonyme d'économie en termes d'investissements, il semble aujourd'hui que ce type de projet soit mieux accepté que des créations de voies nouvelles.

En effet, l'atteinte à l'environnement apparaît au premier abord moins importante dans ce type de projet (ce qui reste encore à confirmer par les études d'impact).

L'objectif de gain de temps se trouve de plus en plus souvent remis en cause lors des discussions autour de l'option de projet d'aménagement de l'existant. Les acteurs locaux sont en effet plus attachés à une meilleure desserte des territoires et à l'amélioration de la qualité de vie des habitants.

Lorsque la notion de gain de temps est remise en cause, il s'agira pour le maître d'ouvrage de remettre en perspective le gain de temps par rapport à d'autres notions, comme la desserte et l'offre de service (qui peuvent être étendues au cadencement, à la fréquence et aux correspondances pour les projets ferroviaires). Il convient ainsi de développer une approche plus globale du service de transport, pour ne pas limiter les réponses apportées par le projet à la seule réduction du temps de parcours.

Au-delà des dossiers étudiés, dans les territoires comme l'Île-de-France, les sujétions sur les modes de transport (route et rail) sont si importantes que les investissements neufs sont systématiquement critiqués, alors que l'existant connaît des difficultés de fonctionnement.

2.2.2. L'analyse multi-dimensionnelle des options de projet

Enseignements des quatre cas analysés

Sur le principe de l'adéquation des options de projet aux objectifs (au sens large), la première étape consiste à ne retenir que les options de projet qui atteignent les objectifs fixés dans le programme (objectifs fonctionnels vérifiés avec les indicateurs pertinents associés). Une fois ces options retenues, l'analyse multi-dimensionnelle permet en deuxième étape de comparer les options restantes (ou variantes) entre elles.

On constate que deux méthodes de présentation des options de projet (voire des variantes) sont utilisées : progressive ou parallèle. Quelle que soit la méthode, elle doit permettre de retrouver dans le dossier l'argumentaire du choix des options étudiées.

Une présentation pédagogique et synthétique de l'évaluation et de l'analyse multi-dimensionnelle avec une vision globale des effets environnementaux, sociaux et économiques permet d'appuyer l'argumentaire développé.

Dans les cas analysés, les présentations des analyses multi-dimensionnelles ont été faites de manière synthétique et pédagogique. Les méthodes mises en œuvre ne sont pas similaires entre les différents dossiers, mais l'effort de pédagogie et de clarté est systématiquement présent.

Pour les deux projets routiers, les analyses sont menées selon une méthode qualifiée de « parallèle ».

Dans un cas, chaque option de projet est décrite de manière synthétique dans la notice explicative (géométrie, fonctionnalités, environnement, coût avec une carte associée), puis une synthèse est faite en rapprochant les options des objectifs poursuivis : l'amélioration du trafic de transit, du trafic d'échanges entre le nouvel axe et l'agglomération voisine, du trafic de desserte locale. Pour présenter ces éléments de manière plus visuelle, un tableau est proposé. Il synthétise les caractéristiques des quatre principales options et aboutit à retenir le principe de réaménagement de l'existant. En second temps, la même démarche est appliquée pour le choix entre les différentes options de réaménagement de l'existant.

Dans l'autre cas, les quatre options de tracé sont comparées sur la base de trois critères : sécurité et confort, environnement, coût. Un classement est opéré par un code couleur allant du plus clair (plus favorable) au plus foncé (moins favorable). L'option retenue à l'issue de ce premier classement est ensuite soumise à une seconde analyse sur les modalités d'échange du tronçon nouveau avec la voie à laquelle il se raccorde (échange dénivelé ou à niveau) selon les mêmes modalités de code couleur.

Pour les deux projets ferroviaires, les analyses sont menées selon une méthode qualifiée de « progressive ».

Dans un cas, la ligne étant existante, les options de projet envisagées portaient sur l'électrification ou non de la ligne lors des travaux de remise en service (voire partielle) et sur le matériel à prévoir (les deux étant liés). Puis, la première option étant retenue, d'autres options portaient sur le nombre de points d'arrêts desservis et sur le choix d'implantation du site de maintenance du matériel spécifique utilisé sur cette ligne. Pour chaque option, les raisons qui ont conduit à ne pas les retenir sont explicitées.

Dans l'autre cas, le dossier explique dans l'historique, comment a été opéré le choix d'un fuseau général. Puis, en des points particuliers du fuseau (certains contournements, certaines jonctions, ou en section courante), des variantes de tracé sont proposées (variante de vue en plan et/ou profil en long). La variante est alors comparée soit au tracé retenu (celui soumis à la déclaration d'utilité publique), soit au tracé retenu en phase d'avant-projet sommaire, mais pour lequel une autre proposition a été étudiée dans le cadre de l'élaboration du dossier d'enquête publique. La comparaison se fait pour chaque section, en relatif par rapport à un tracé de référence, via une analyse qualitative thématique présentée sous forme de tableau avec un code couleur en fonction de l'évaluation menée sur chaque critère retenu (cinq catégories de « beaucoup plus favorable » à « beaucoup moins favorable »). Pour chaque section, le dossier explique si la variante proposée est retenue ou non en fonction des résultats de l'analyse. Les critères de comparaison des variantes au tracé de référence sont : les fonctionnalités, les caractéristiques techniques, les enjeux environnementaux, la concertation et le coût. L'analyse est à la fois qualitative et quantitative selon les différents critères. Il s'agit donc d'une approche progressive, puisqu'il n'est pas proposé de combinaison de ces variantes entre elles.

Enseignements des quatre cas analysés

Dans la présentation des options le projet, le maître d'ouvrage est souvent confronté à la nécessité de trouver le bon équilibre entre :

- une précision suffisante dans le dossier pour une évaluation crédible et pertinente des effets du projet ;
- la préservation de certaines marges pour garder une capacité d'adaptation (sans remise en cause des objectifs fonctionnels ni de la DUP).

Dans un dossier ferroviaire, le maître d'ouvrage a ainsi choisi de ne pas localiser très finement les zones identifiées pour les sous-stations électriques. Cela a ensuite permis d'affiner leur emplacement, lors de la phase du permis de construire, en restant dans le cadre de la déclaration de projet et l'enquête publique menée.

3. Le portage partagé du projet

Cette organisation du portage va s'exercer :

- vers l'externe : par la construction avec les acteurs du territoire des modalités d'une adhésion au projet ;
- en interne : par des actions mobilisant les ressources de la maîtrise d'ouvrage, des appuis spécialisés et une communication à développer avec les parties prenantes à l'enquête publique.

3.1. La nécessité croissante d'un portage partagé

Des difficultés grandissantes de décision et de réalisation des grands projets de transport ont fait ressortir le constat suivant : la légitimité ancienne du secteur des transports se trouve confrontée à de nouvelles exigences de prise en compte des relations entre transport, aménagement des territoires, environnement, participation des usagers / citoyens aux décisions.

Le monopole de l'État et le consensus sur les objectifs des politiques d'aménagement du territoire, qui prévalaient jusqu'aux années 1980/90, ont laissé la place à un système d'acteurs complexe et mouvant, défendant des intérêts et des représentations du territoire largement contradictoires.

La contestation est d'autant plus efficace que les intérêts de différentes parties peuvent être convergents (environnementalistes et riverains par exemple).

3.1.1. Les enjeux du portage partagé

Enseignements des quatre cas analysés

Il est essentiel que le maître d'ouvrage identifie les acteurs du territoire pour partager si possible avec eux les enjeux et les objectifs du projet. Le portage du projet gagne à être organisé. La construction de relations régulières avec les acteurs du territoire permettra de s'assurer de l'effectivité du partage des éléments de programme, des objectifs et des options de projet, tout au long du processus de maturation et entre les phases de concertation.

Le non-partage avec les collectivités ou leur non-adhésion franche au projet apparaissent aujourd'hui comme un risque majeur pour l'acceptabilité sociale du projet, mais aussi sa concrétisation et son financement. Même si le partage du projet avec les collectivités n'est pas la garantie de son aboutissement, l'absence de portage partagé est dans la majorité des cas un point de faiblesse pour la suite.

Le partage continu avec les acteurs locaux permet également de prévenir les incohérences ou erreurs dans les descriptions du contexte local dans les dossiers présentés à l'enquête.

Malgré la durée des procédures (plus de 10 ans pour certains dossiers), les phases de concertations préalables et les réunions locales avec les élus, les projets soumis à enquête publique peuvent au final ne bénéficier que d'un portage limité de la part des collectivités concernées par les projets. Dans certains cas, ils font l'objet d'une opposition franche, à différents niveaux territoriaux (de la commune au département). Les maîtres d'ouvrage se trouvent alors isolés pour défendre leur projet.

Les acteurs locaux doivent être considérés comme une ressource majeure pour le maître d'ouvrage, cela dès le démarrage des projets. Pourtant, les constats réalisés sur la base des dossiers étudiés montrent des pratiques très différentes en ce domaine.

Pour un des projets routiers, les partenaires locaux n'étaient pas associés de manière continue au dossier. Cela s'explique peut-être par son ancienneté, puisque la concertation au titre de l'article L300-2 du code de l'urbanisme avait eu lieu plus de 10 ans avant la tenue de l'enquête publique. Si la concertation avait fait apparaître un consensus sur la nécessité des travaux, aucun choix évident n'était apparu entre les options principales envisagées. Ainsi, une des deux communes concernées par le projet y est favorable mais demande une modification significative consistant en la réalisation d'un échangeur permettant la desserte d'un quartier. Cette desserte avait été antérieurement envisagée, mais n'apparaissait plus dans le dossier soumis à enquête publique, sans justification apportée. Suite à la réclamation de la commune, le maître d'ouvrage a confirmé, à la demande du commissaire enquêteur, qu'il n'était pas opposé au principe d'étudier la faisabilité d'un nouvel accès Cela atteste donc que des échanges plus importants antérieurement à l'enquête auraient sans doute permis de trouver une solution en amont et d'éviter les remarques formulées par la commune au cours de l'enquête.

Du côté du public, le dossier a donné lieu à des critiques concernant les études préalables.

Certaines d'entre elles ont été prises en compte par le commissaire enquêteur, car elles lui paraissaient fondées.

Il s'agissait notamment d'erreurs telles que la référence à une réglementation parasismique ayant évolué entre la constitution du dossier et l'enquête publique ou la méconnaissance d'habitants permanents dans un camping à proximité de la voie à créer avec des effets en termes de mesures de protection contre les nuisances sonores.

Le partage du dossier en amont de l'enquête avec les acteurs locaux aurait sans doute permis de corriger certaines de ces erreurs. Le maître d'ouvrage ne peut en effet pas toujours avoir une connaissance aussi fine du territoire que les acteurs locaux, notamment pour les situations de fait non répertoriées dans la documentation.

Pour les projets ferroviaires, le constat premier est celui d'une organisation active du portage des projets. Cette organisation très en amont et tout au long de la procédure d'élaboration des projets n'empêche pas les expressions défavorables à ceux-ci. Néanmoins, ces expressions semblent se faire dans un climat relativement serein.

Les acteurs économiques sont généralement favorables au projet considéré comme un enjeu d'aménagement du territoire et de développement de l'activité, comme cela est souvent le cas pour les projets d'infrastructure de transport. Les acteurs économiques sont donc précieux pour le portage des projets, même s'ils apportent parfois des conditions à leur soutien (en l'occurrence demande de garantir la desserte des villes positionnées sur la ligne actuelle).

Les collectivités ont quant à elles formulé des avis variés selon principalement le gain de temps que la ligne leur offrira dans leurs liaisons interrégionales, ainsi que selon leur proximité de la ligne et des gares. Construire le portage avec elles est donc plus complexe :

- certaines sont nettement opposées au projet, refusant tout soutien à des travaux perturbateurs pour leurs administrés sans gain manifeste ;
- d'autres le soutiennent, avec notamment une démarche active de délibération prenant parti pour le projet ;
- d'autres encore sont favorables sous diverses conditions de réponse positive à certaines demandes : aménagement foncier, indemnisation, traitement des nuisances, prise en compte des enjeux environnementaux.

Dans le projet concernant le réaménagement d'une voie ferrée existante, un consensus quasi général s'est manifesté. Le projet était attendu par tous, il a fait l'objet d'un accueil quasi unanime pour sa réalisation. Il répond à une demande forte et correspond à une attente en termes de développement d'alternatives à l'utilisation de la voiture.

Les expressions dans les registres attestent de cette attente : les avis favorables sans réserve sont nombreux, y compris de la part des associations (surtout de riverains ou de bénéficiaires) et des collectivités. Quand l'avis favorable est assorti de réserves, celles-ci portent sur des questionnements ou des compléments qui ont trait aux niveaux sonores, à la fréquence, à la capacité des aménagements en gare, au maintien des passages à niveaux, à l'organisation des carrefours avec passages à niveaux en zone urbaine. Ces expressions traduisent des préoccupations concrètes de futurs riverains ou usagers dans un esprit constructif et favorable au projet. Les élus qui se sont exprimés ont attiré l'attention sur les niveaux sonores, les passages à niveaux ou l'accompagnement du projet prévu à proximité de la gare. Le conseil général a soutenu le projet et rappelé son intérêt pour le développement du secteur départemental qu'il dessert. Dans ce climat d'approbation générale, une contestation minoritaire s'exprime toutefois sur le choix du matériel roulant, anticipé par rapport à l'enquête publique, ce qui pour eux minimise le sens de l'enquête publique.

Ce dossier n'a pas soulevé de critiques concernant son contenu. La commission d'enquête a toutefois relevé certains points tels que :

- l'échelle des plans inadaptée pour se repérer en zone urbaine (mais une trop grande précision aurait pu compliquer la gestion ultérieure du projet pour des adaptations mineures) ;
- le volume et la technicité du dossier qui rendent difficile sa compréhension, la méthode utilisée pour calculer les nuisances sonores (avec des simulations sur la base de matériel similaire, le matériel prévu sur la ligne n'étant pas encore en service lors de l'enquête).

3.1.2. Animer une démarche d'association des partenaires

Enseignements des quatre cas analysés

Il est essentiel que le maître d'ouvrage engage une démarche d'association des parties prenantes, pour faciliter les conditions d'un portage partagé.

La mise en place d'un comité de pilotage du projet peut constituer un support pour ce faire, car le maître d'ouvrage pourra préparer, en amont de l'enquête, l'argumentaire qui lui permettra de répondre aux questions et critiques formulées lors de la phase de consultation du public.

Au-delà du comité de pilotage, le portage partagé nécessite la plupart du temps une démarche active de la part du maître d'ouvrage. En effet, il peut être utile de solliciter l'expression des avis favorables au projet qui ne s'expriment pas toujours naturellement seuls (bénéficiaires potentiels du projet).

Sur les quatre projets analysés, les choix en termes de comité de pilotage et plus globalement d'organisation du portage sont bien différents.

Pour les deux projets routiers, le maître d'ouvrage n'a pas mené en amont d'action particulière.

Pour le premier projet, une instance de pilotage se réunissait à chaque étape importante, comprenant, outre l'équipe projet, les services ministériels en appui aux projets routiers. Ce comité de pilotage n'associait toutefois pas les élus locaux, ce qui peut expliquer les fortes oppositions manifestées par la suite.

Pour le second projet, il n'existait pas de comité de pilotage formalisé. Un comité du suivi des engagements de l'État regroupant les collectivités concernées par le projet, les chambres consulaires, les associations et les services de l'État a été mis en place par le préfet après enquête publique. La DREAL questionnée a souligné qu'après la phase d'enquête publique et, suite aux difficultés de communication avec les collectivités rencontrées en amont, de nouveaux modes de faire ont été initiés avec des informations régulières des communes concernées par le projet.

Dans les deux projets ferroviaires, un comité de pilotage pérenne a été mis en place dès la phase des études préalables. Ces comités de pilotage associent l'État, les collectivités locales, le maître d'ouvrage et les autorités organisatrices de transport, l'exploitant. En outre, des conventions (selon les différentes étapes du projet) ont été signées entre les principaux partenaires afin de définir les modalités de financement et d'exécution des études. Pour le projet concernant la création d'une voie nouvelle, sur recommandation de la CNDP, une commission de suivi de la concertation a été mise en place, en complément du comité de pilotage. Le maître d'ouvrage a fait des points réguliers avec la CNDP sur les différentes phases de concertation.

Dans un des dossiers ferroviaires analysés (relatif à une ligne nouvelle), on peut noter une intervention dans l'optique de mobiliser favorablement autour du projet. Bien que le périmètre de l'enquête ne concernait pas l'intégralité des départements d'une région, le président de cette dernière a mobilisé les communes, hors du périmètre de l'enquête, pour qu'elles manifestent dans des délibérations leur volonté que le projet aboutisse. Plus de 150 communes se sont ainsi exprimées en faveur du projet, constituant un socle significatif d'avis favorables, en contrepoint de ceux plus réservés voire défavorables exprimés dans l'autre région.

Ce type d'action pro-active est dorénavant facilité pour tous les citoyens via l'évolution législative issue du décret du 29 décembre 2011[4] prévoyant la possibilité d'utiliser la voie électronique (messagerie ou dépôt d'avis sur site internet, etc.) pour formuler des avis lors de l'enquête publique.

4 Décret du 29 décembre 2011 portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement, applicable aux enquêtes publiques dans l'arrêté d'ouverture et d'organisation et publiée à compter du 1er juin 2012, et prévoyant que l'arrêté d'ouverture de l'enquête précise « le cas échéant, l'adresse du site Internet sur lequel des informations relatives à l'enquête pourront être consultées, ou les moyens offerts au public de communiquer ses observations par voie électronique ».

Pour l'enquête publique concernée par cette réforme (enquête sur un projet routier datant de 2013), le commissaire enquêteur souligne que de nombreuses expressions ont été formalisées par ce mode (presque autant que les observations recueillies sur les 12 registres d'enquête). Ce mode d'expression rend plus facile la formulation d'avis par des personnes éloignées du périmètre du projet. Sont notamment concernés ceux qui ne s'expriment pas dans un contexte « NIMBY » ou des usagers de l'axe qui ne sont pas forcément des résidents locaux. Au final, dans ce projet fortement polémique au plan local, l'enquête publique a révélé une évolution significative vers l'acceptabilité sociale du projet depuis la phase de concertation antérieure. Les arguments des personnes favorables (239 expressions favorables par voie électronique pour 54 défavorables) ont permis au commissaire enquêteur de faire une présentation assez équilibrée les arguments pour ou contre le projet, et d'émettre un avis favorable à l'utilité publique du projet.

3.2. Les conditions du portage partagé

3.2.1. La communication accompagne et complète la concertation

Enseignements des quatre cas analysés

La communication est une action essentielle pour accompagner les procédures de concertation : elle la complète, la facilite, et la valorise. Elle permet d'anticiper et souvent d'éviter les crises.

La définition d'une stratégie de communication est nécessaire, avec une attention particulière consacrée à la formalisation des dossiers d'enquête (synthétique et pédagogique) et l'intérêt de recourir si nécessaire à l'intervention de spécialistes des questions de communication et/ou à l'affectation de moyens pérennes aux questions de concertation/communication. On note même que la présence de ces tiers (neutres), lors des réunions peut être perçue positivement, comme un signe d'impartialité.

Les actions de communication sont aussi à mener en interne à la maîtrise d'ouvrage, pour associer les parties prenantes au dossier et pour mobiliser les services impliqués dans le dossier.

On constate sur ce volet une différence très marquée entre les stratégies développées par les services des DREAL et ceux de RFF.

Dans les premiers, il semble que l'aspect communication lors de telles procédures soit géré en interne aux services, sans personnel affecté spécifiquement et avec peu de recours à des prestataires externes.

Si on constate une bonne qualité des dossiers soumis à enquête en termes de présentation technique des projets, de détail des études, cet investissement des maîtres d'ouvrage peut parfois se faire au détriment de l'aspect « communicant » du dossier. Ainsi, dans un projet routier, le commissaire enquêteur a souligné que si l'étude d'impact était « détaillée et complète », il manquait une « synthèse clarifiante » et bien qu'elle soit « conforme au contenu demandé par les textes réglementaires », sa compréhension demandait « au lecteur un effort soutenu et prolongé pour y trouver ce qu'il y recherche ». Un maître d'ouvrage questionné sur les enseignements qu'il retirait de cette enquête (la première suivie intégralement), a souligné l'importance de la formulation du dossier et l'intérêt de recourir à des prestataires, dont le regard extérieur peut s'avérer utile pour lever d'éventuelles ambiguïtés de rédaction du dossier mais aussi mettre en valeur les points principaux de manière compréhensible par tous.

Sur l'autre dossier routier, la communication limitée en amont de l'enquête est mise en avant comme difficulté par le maître d'ouvrage. En l'absence de comité de pilotage, la communication en direction des parties prenantes s'est révélée très limitée, que ce soit en amont de l'enquête comme durant celle-ci. La mise en place d'un comité de suivi des engagements de l'État dès la fin de l'enquête publique par le Préfet permet d'améliorer la communication avec les parties prenantes.

RFF a fait des choix très différents en affectant des moyens spécifiques aux questions de concertation et de communication, indépendamment des personnels affectés aux sujets techniques.

Ainsi, sur un des deux projets ferroviaires analysés, RFF a fait le choix d'intégrer cette compétence pour la pérenniser au sein de l'équipe-projet plutôt que de recourir à un prestataire extérieur, dont l'intervention aurait été plus ponctuelle dans le temps. Ce rôle a été particulièrement apprécié par les maires localement, mais également par les élus pilotant le projet au sein du comité de pilotage. Cela a permis de développer une confiance réciproque entre le territoire (riverains, agriculteurs, élus, services des collectivités...) et la maîtrise d'ouvrage du projet, favorisant les relations et les échanges (y compris pendant les phases d'enquête, en particulier celles relatives à la suppression des passages à niveau). Pendant l'enquête publique, l'ensemble des situations exposées étaient déjà connues. Cela a également permis au maître d'ouvrage de développer une connaissance très fine du territoire du projet et de ses acteurs, très utile en particulier pendant la phase de travaux.

Dans l'autre projet ferroviaire, ce rôle de contact avec le terrain a été joué par des correspondants territoriaux départementaux. Ces deux cas révèlent donc une pratique qui semble systématiquement mise en place par RFF.

Dans un contexte où on constate une difficulté croissante d'anticipation des contestations de projet, liée à la place moins importante des associations et à une plus grande diversité d'expressions individuelles, de foisonnement d'opinions, les maîtres d'ouvrage sont dans une situation plus incertaine lorsqu'ils abordent une phase telle que l'enquête publique. Ils vont être amenés à rencontrer une opposition mouvante, difficile à anticiper et l'absence d'anticipation sur les arguments soulevés pourrait les laisser démunis.

3.2.2. Les échanges avec le commissaire enquêteur

Enseignements des quatre cas analysés

Il est souvent utile que le maître d'ouvrage prenne l'initiative de contacter le commissaire enquêteur (ou la commission d'enquête) dès sa nomination et en amont de l'organisation de l'enquête afin de présenter les enjeux et les objectifs du projet, d'en expliquer l'historique et les raisons du choix de l'option de projet présentée à l'enquête.

Ces contacts ne portent pas atteinte à la neutralité que doit respecter le commissaire enquêteur, la neutralité n'étant pas synonyme d'absence d'information ou d'échanges avec le maître d'ouvrage.

Il est souhaitable que le contact avec le commissaire enquêteur se poursuive si possible au long de l'enquête jusqu'à la remise du rapport d'enquête et des conclusions. Une nouvelle obligation issue de la loi ENE consistant en la rédaction intermédiaire d'un procès-verbal de synthèse, avant la finalisation des documents concluant l'enquête, va dans ce sens.

Les deux projets routiers analysés illustrent un déficit de communication entre le maître d'ouvrage et le commissaire enquêteur que ce soit en amont de l'enquête comme dans le déroulé de celle-ci. .

Pour le premier projet routier analysé, dans la phase préalable à l'enquête et durant celle-ci, le maître d'ouvrage souligne, qu'après une élaboration du dossier en interne (sans appui sur un comité de pilotage), les échanges avec le commissaire enquêteur ont été limités. Une seule réunion a eu lieu 10 jours seulement avant le démarrage de l'enquête (avec visite du site), puis un contact sur un point spécifique en cours d'enquête.

Après dépouillement des registres et des annexes, le commissaire enquêteur a établi une synthèse transmise au maître d'ouvrage, qui a formulé ses remarques. Le rapport d'enquête a été établi suite à réception des réponses de la DREAL. On trouve d'ailleurs dans le rapport, sur chaque point du dossier, successivement les remarques du public, la réponse de la DREAL et l'avis du commissaire enquêteur.

Dans ce dossier où le rapport du commissaire-enquêteur est assez critique pour le maître d'ouvrage

(remarques sur des données erronées, des études insuffisantes sur certains points), certaines incompréhensions pourraient provenir du manque de communication avec le commissaire enquêteur, qui n'a pas toujours su apprécier les éléments principaux et secondaires du dossier.

Des efforts de pédagogie du maître d'ouvrage vis-à-vis du commissaire enquêteur pour une bonne appropriation des enjeux et objectifs du projet, auraient pu faciliter l'explication des critères qui avaient prévalu aux choix réalisés.

Pour le second projet routier, les informations relatives aux contacts entre le maître d'ouvrage et le commissaire-enquêteur sont plus succinctes. Par contre, ce dossier a été soumis à une nouvelle obligation résultant de la loi ENE et de son décret d'application du 29 décembre 2011. Au titre de l'article L123-18, le commissaire-enquêteur doit, après enquête et dès réception du registre et des documents annexés, rencontrer le responsable du projet et de lui communiquer sous huit jours un procès-verbal de synthèse. Le commissaire peut mettre en exergue dans ce procès-verbal les points sur lesquels il attend une réponse du pétitionnaire. Le responsable du projet dispose d'un délai de 15 jours pour produire ses observations éventuelles (article R 123 – 8).

Même si ce procès-verbal de synthèse ne permet pas de faire évoluer le contenu du projet, il peut offrir de bonnes opportunités pour éclaircir certains points du dossier, voire faire évoluer les conclusions du commissaire enquêteur, par exemple sur des réserves. Ainsi, dans le cas présent, pour un dossier fortement polémique, la DREAL a pu apporter le 29 janvier des réponses au procès-verbal établi le 14 janvier. Le document d'une vingtaine de pages reprend chaque point évoqué par le commissaire-enquêteur pour y apporter des réponses de natures diverses :

- des précisions concernant le modèle de trafic routier utilisé dans les études préalables ;
- des rappels sur les objectifs du projet et l'atteinte de ces objectifs par l'option de projet présentée ;
- des compléments sur la question du financement d'une option autre que celle proposée à l'enquête publique ;
- les mesures prévues pour compenser les nuisances générées par le projet : bruit, pollution, atteintes à l'environnement ;
- des justifications en réponse aux critiques des collectivités concernant la non compatibilité du projet avec les documents d'urbanisme locaux.

Outre les remarques du commissaire-enquêteur issues des expressions du public, certaines questions soulevées directement par le commissaire-enquêteur figurent dans son procès-verbal. La DREAL y répond également dans son document.

Le maître d'ouvrage a reconnu que le procès-verbal de synthèse lui avait permis de mieux se préparer pour son rapport postérieur à l'enquête publique. Même si l'on n'est pas là dans un système itératif, le législateur a voulu assouplir les possibilités d'échanges et d'évolution du projet au niveau de l'enquête publique, donnant au maître d'ouvrage la possibilité d'apporter des réponses avant la formulation de l'avis du commissaire enquêteur.

Pour un des projets ferroviaires, le rapport d'enquête reprend l'ensemble des réponses et compléments transmis sous forme de notes par le maître d'ouvrage à la demande de la commission d'enquête. Bien que ces échanges n'étaient pas obligatoires, ils ont permis à la commission d'enquête d'intégrer des éléments d'explication complémentaire dans son rapport et d'en tenir compte dans ses conclusions.

4. Identification des controverses

Il s'agit d'identifier dans les expressions du public et des acteurs les sujets qui peuvent être qualifiés de controverses, en les associant le cas échéant à celles déjà identifiées en phase de débat public.

Cette identification des sujets de controverse s'est faite au travers de l'analyse des rapports d'enquête publique dressés par les commissions d'enquête (ou commissaires enquêteurs).

4.1. L'enquête publique n'est pas un moment privilégié pour l'expression de controverses sociétales

Enseignements des quatre cas analysés

D'une manière générale, il ressort de cette analyse que la phase d'enquête publique ne semble pas être le moment privilégié de l'expression des grandes controverses sociétales

Les associations, qui s'appuient généralement sur les controverses sociétales au stade du débat public, sont toujours présentes au stade de l'enquête publique. Elles recentrent toutefois leurs interventions sur le contenu et les effets du projet, souvent en cohérence avec les riverains.

Par ailleurs, l'expression des citoyens/riverains se fait plus active en phase d'enquête publique (en lien avec la précision croissante du projet), ce qui conduit inévitablement à relativiser dans un décompte numérique la place des expressions des associations.

Sur la base d'un échantillon restreint (quatre dossiers) et qui ne peut être représentatif de l'ensemble des situations rencontrées sur le territoire national, il semble que la phase d'enquête publique ne soit pas la plus propice à la mise en exergue des controverses sociétales. Le changement climatique et ses conséquences sur les territoires, la politique énergétique, l'avenir du modèle économique international basé sur la mondialisation des échanges ne sont pas évoqués et ne servent pas à la construction des argumentaires des opposants ou des contestations. Par ailleurs, les projets étudiés n'ont pas permis d'identifier l'utilisation de certaines controverses sur les questions environnementales. Sont par exemple absentes, les controverses liées à la détermination des mesures de compensation des espaces naturels impactés par le projet : méthodologie de la démarche ERC éviter, réduire ou à défaut compenser, caractérisation de la compensation nécessaire (en valeur ou en surface), dimensionnement des mesures compensatoires, mutualisation des mesures envisagées, etc.). On trouve des commentaires sur ces points, non en tant que controverses mais au titre du manque de précision des mesures compensatoires présentées. Elles trouvent une justification dans le niveau d'études d'avant-projet sommaire associé à l'enquête d'utilité publique, qui précise que ces mesures seront ou devront être affinées lors des études de niveau projet (ou avant-projet détaillé) et constitueront le socle des enquêtes loi sur l'eau, dérogation espèces protégées ou enquêtes parcellaires.

Trois des quatre dossiers analysés ont donné lieu à des critiques, dont certaines étaient alimentées par des oppositions marquées du public et/ou des collectivités. Cependant, les argumentaires développés dans ces prises de position (opposants stricts ou public concerné) s'appuient rarement sur des controverses telles qu'elles ont pu être identifiées lors du retour d'expérience mené sur la phase de débat public.

Cela est peut-être dû au fait que, parmi l'ensemble des expressions qui se manifestent lors des enquêtes publiques, les associations pérennes (de protection de l'environnement notamment) représentent une moindre proportion des interventions que lors des débats publics. Dans les enquêtes publiques, les riverains, les habitants à titre individuel ou regroupés en associations locales ainsi que les communes physiquement concernées par le tracé sont nettement plus nombreux à s'exprimer, face à l'enjeu de défense de leur cadre de vie local. Contrairement aux associations pérennes et/ou de niveau national, ces acteurs utilisent peu les controverses sociétales. Les demandes, qui apparaissent constructives vis-à-vis du projet, portent davantage sur des mesures d'intégration ou de modification du projet que sur le rejet du projet ou de son tracé dans sa globalité, compte tenu notamment du niveau de précision à ce stade de concertation. Les remarques portent de fait plus sur des adaptations locales et les grandes controverses nationales ou sociétales ne servent pas de supports pour la contestation.

Ce constat est corrélé avec une montée de la qualité d'expression de la population, un sentiment de compétence et de légitimité à prendre part à une discussion sur un projet. Aussi, les expressions de la population apparaissent souvent comme pertinentes sur le fond et soulignent le niveau d'information et de connaissance de plus en plus élevé des acteurs.

Cette légitimité, plus souvent hors de cadres associatifs préexistants, est par contre source de foisonnements d'opinions ou d'expressions. La situation des maîtres d'ouvrage est ainsi plus difficile, rien n'étant acquis, et les interlocuteurs habituels étant remplacés par une opposition mouvante selon les dossiers, plus difficile à anticiper.

4.2. Quelques controverses identifiées au stade de l'enquête publique

Enseignements des quatre cas analysés

Il a toutefois été possible d'identifier plusieurs sujets de controverses dans les dossiers étudiés comme :

- les nuisances sonores (leur évaluation et les mesures de réduction) ;
- la valeur du temps (valeur de la minute gagnée et réalité de l'avantage socio-économique), les études de trafic et les composantes du bilan coûts-avantages (le rapport investissements/bénéfices) ;
- la conception de l'aménagement du territoire ;
- ou encore la prédominance de la prise en compte des milieux naturels par rapport aux aspects humains ou sociaux.

4.2.1. Les nuisances sonores : études acoustiques et normes

Enseignements des quatre cas analysés

Les remises en cause de la norme en matière de bruit et de la seule obligation du respect des seuils réglementaires peuvent s'apparenter à une controverse relative à ce domaine technique. Les maîtres d'ouvrage doivent veiller à être le plus pédagogique possible pour expliciter la réalité des chiffres en lien avec les nuisances, et les propositions de réduction associées à l'application de la réglementation.

La question des nuisances sonores, de leur évaluation et de leur prise en compte est un point récurrent des dossiers analysés. Cela s'explique sans doute parce qu'il concerne directement les riverains, dont l'expression est particulièrement développée lors des phases d'enquête publique. Il peut s'agir dans certains cas d'une remise en cause (associée à l'incompréhension) des méthodes de calcul des nuisances sonores et les normes appliquées pour assurer leur prise en compte et leur réduction. Par ailleurs, la spécificité de la mesure du bruit (en échelle logarithmique) rend nécessaire une présentation pédagogique notamment au travers d'exemples.

Quelques exemples récurrents de remise en cause peuvent être cités :

- la seule prise en compte du niveau de bruit à l'intérieur des logements dans le traitement des nuisances (et non du bruit dans les jardins) n'est pas acceptée, notamment lorsque les mesures envisagées portent uniquement sur le traitement du bâti (isolation phonique des logements) alors que les particuliers auraient préféré une solution de type merlon ou mur anti-bruit le long de la voie qui agit sur l'ensemble de l'environnement sonore de la zone concernée ;
- une dégradation d'ambiance sonore n'est traitée que lorsque le niveau final dépasse les seuils réglementaires. Dès lors, les riverains, notamment en milieu rural, remettent en cause les mesures définies dans le respect des normes perçues comme « a minima » et non pour limiter leur gêne ;

- les mesures de bruit servant à déterminer l'état initial sont également souvent remises en cause et le recours aux modélisations désoriente les citoyens, non initiés sur ce type d'approche.

4.2.2. La valeur du temps, les études de trafic et le bilan coûts-avantages

Enseignements des quatre cas analysés

Il est nécessaire que les maîtres d'ouvrage soient en capacité de développer des présentations pédagogiques des hypothèses prises et des résultats du calcul socio-économique (assorties d'une analyse des risques et incertitudes ad hoc) et de les repositionner dans l'ensemble de l'analyse multi-dimensionnelle (en veillant aux problématiques de double-compte).

Par ailleurs, la définition de l'aire d'étude doit prendre en compte l'ensemble du réseau concerné directement ou indirectement, en vue de sa modélisation. Les données alimentant la modélisation doivent être pertinentes au regard des enjeux et suffisamment récentes (comptages, mesures, enquêtes origine-destination et enquêtes ménage).

La prise en compte des gains de temps et la valeur affectée à la minute gagnée apparaissent à certains comme trop importantes au regard des autres avantages ou des inconvénients du projet, qu'il s'agisse du calcul (ou bilan) socio-économique, de la place qui leur est donnée dans l'analyse multi-dimensionnelle développée dans le dossier ou de leur intégration directe comme objectif du projet (principal ou non). Les gains de temps (indicateur de performance), pourraient être associés à d'autres indicateurs, comme la desserte, la capacité, le trafic ou la fréquence (en ferroviaire comme en routier) et intégrés dans une analyse multi-dimensionnelle plus globale et mis en regard des autres effets notamment environnementaux.

En corollaire, les études de trafic et les méthodes utilisées (y compris les hypothèses retenues) notamment pour calculer (ou estimer) ces gains de temps sont parfois remises en cause ou juste questionnées. Par exemple, le périmètre retenu pour l'étude de trafic et le développement des modèles associés doivent permettre d'intégrer l'ensemble des composantes d'un réseau global (par exemple pour une agglomération, combinaison du trafic local, d'échange et de transit) pour appréhender l'effet de l'infrastructure sur l'ensemble du réseau concerné et non seulement sur un itinéraire spécifique (effet de maillage, effet de report sur d'autres axes, etc.).

Enfin, dans certains cas, le coût de projet est considéré par le public comme trop élevé au regard des bénéfices qu'il apporte (gain de temps) et des inconvénients qu'il peut générer (impacts sur l'agriculture, l'environnement, sur les territoires, sur les populations, impacts qui ne sont pas toujours monétarisés voire monétarisables…). Cette remarque est formulée non pas suite à l'analyse du calcul socio-économique présenté dans le dossier, mais plutôt en conclusion d'une analyse multicritère faite par le public sur la base du dossier qu'il lui est soumis. C'est donc essentiellement la comparaison entre le gain de temps, le coût du projet et les impacts générés qui est ici soulevée et donc la question des bénéfices pour la collectivité. Cette remarque porte donc plus sur la compréhension du calcul socio-économique et de son intérêt dans la prise de décision.

4.2.3. Deux conceptions d'aménagement du territoire

Enseignements des quatre cas analysés

Le maître d'ouvrage devrait veiller à ce que l'analyse des besoins qu'il conduit intègre et traite à la fois les problématiques locales et quotidiennes de déplacements des riverains et usagers et celles plus larges à des échelles interrégionales voire nationales, afin de formuler des objectifs clairs du projet sur ces multiples aspects.

La controverse identifiée porte sur l'opposition entre deux conceptions différentes mais qui ne sont pas vraiment mises en débat :

- un aménagement des territoires à l'échelle nationale (rapprocher une région de la capitale ou les grandes villes entre elles ce qui renforce les grandes villes) ;
- un aménagement des territoires à l'échelle locale permettant d'irriguer l'ensemble du territoire et qui bénéficierait plus largement à tous.

Cette opposition reflète une appréhension différente des enjeux et des échelles sur le projet et illustre la nécessité de répondre à l'ensemble des besoins, qu'il s'agisse des déplacements longue distance ou du quotidien. Cela renvoie directement aux objectifs définis dans le programme et à leur explicitation dans le dossier.

La confrontation de ces deux approches peut être illustrée par un exemple sur une mise en compatibilité des documents d'urbanisme. Un des projets étudiés a été considéré par les collectivités concernées comme contradictoire avec leurs décisions, traduites dans les documents d'urbanisme ou le plan de déplacements urbains. Les orientations du SCoT et du PDU prévoient en particulier des mesures pour maîtriser les flux entrants dans l'agglomération alors que le projet, selon eux, renforcerait les flux d'une pénétrante. Dans ce cas, la procédure de mise en compatibilité a pu être vécue, par les collectivités concernées, comme une façon pour le maître d'ouvrage de leur imposer ses choix, même s'il s'agit peut-être pour la collectivité d'une stratégie de transfert d'une décision impopulaire.

4.2.4. La prise en compte de l'humain versus la prise en compte des milieux naturels

Enseignements des quatre cas analysés

Un traitement équilibré de l'ensemble des composantes du développement durable (entre les trois piliers : environnemental, social et économique) est aujourd'hui demandée dans l'évaluation. Ainsi, il faut veiller à ne pas sous-estimer la composante sociale en lien avec les caractéristiques des territoires et de leur population. Les maîtres d'ouvrage gagneraient à développer une approche multidimensionnelle en lien avec les objectifs définis pour le projet, ses effets potentiels et les enjeux identifiés au travers de l'analyse territoriale.

Certains des dossiers étudiés mettent par ailleurs en évidence le fait que les aspects humains (impacts sur les activités notamment agricoles, nuisances générées, qualité du cadre de vie, coupures de communes, atteinte aux biens familiaux, dévaluation du patrimoine…) apparaissent comme bien identifiés et pris en compte, mais de façon moindre ou avec moins de précaution ou d'attention que celle accordée à la préservation de la biodiversité et des milieux naturels ou humides (faune, flore continuités écologiques, zones humides…). Cette approche semble donner une place plus importante aux traitements des atteintes aux écosystèmes qu'à celui des autres impacts du projet sur l'environnement au sens plus large (qualité de vie, nuisances sonores et pollution, consommation d'espaces agricoles, etc.) ou sur les activités économiques.

5. Les points de vigilance du maître d'ouvrage dans la formalisation des éléments de l'évaluation

Dans le rapport sur les débats publics[5], ce thème avait été traité sous l'appellation d'« état des lieux des forces et faiblesses des évaluations dans les débats publics ». Les « forces » étaient entendues comme les éléments de l'évaluation dont le résultat est compris et admis par le public, les « faiblesses » comme les éléments mis en doute par le public sans que le maître d'ouvrage parvienne à faire comprendre son analyse. Dans un souci de cohérence avec le reste du document, il a été retenu à ce stade de formuler des préconisations sur les points susceptibles de soulever le plus de questionnements/contestations et sur ceux qui sont à valoriser car généralement accueillis positivement.

Il faut rappeler que le développement des dispositifs de concertation est une réponse des pouvoirs publics à la généralisation de la contestation des projets d'équipements. La fin du consensus sur les objectifs des politiques d'aménagement du territoire est une réalité depuis plus de 30 ans, avec le développement en parallèle d'une remise en cause de la légitimité des élus (et des associations), une judiciarisation des oppositions et des choix plus complexes à faire, à justifier et à partager.

Les projets d'aménagement sont devenus une question conflictuelle et controversée. Le conflit ou du moins, sa possibilité est désormais une donnée permanente et « normale » du processus d'aménagement, de la réalisation des équipements du territoire. Un maître d'ouvrage ne peut plus « passer en force » et négliger l'impact de la contestation. Il lui faut trouver le moyen de désamorcer les conflits le plus en amont possible. Cette réalité est valable tout au long du processus de maturation du projet. Il convient ici de décliner les aspects spécifiques à la phase d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique.

5.1. Anticiper les conflits, valoriser les points forts

Le maître d'ouvrage se trouve confronté à un défi double : anticiper les conflits potentiels et valoriser les points forts de son projet.

Les principes généraux qui se retrouvent à toutes les phases de maturation des projets : précision et rigueur du dossier, lisibilité et pédagogie, qualité des données, neutralité et impartialité des évaluations sont aussi applicables au stade de l'enquête publique. Toutefois, le projet devenant plus précis, les critiques se focalisent sur certains points qui doivent donc retenir plus particulièrement l'attention des maîtres d'ouvrage.

Les pistes présentées dans le tableau ci-dessous ne sont pas des critères de garantie de l'acceptabilité sociale des projets. Elles ont vocation à aider à surmonter les difficultés relevées et à valoriser les points forts.

Difficultés relevées	Points forts à valoriser	Pistes
Environnement		
Le volume et la technicité des dossiers : difficulté à cerner ce qui est essentiel et secondaire	Des dossiers détaillés, avec des études déjà fournies, mais complétés par des synthèses	Paradoxe d'un dossier complet et précis, mais accessible : documents détaillés et synthèse pour le public (par exemple avec la notice explicative)
Le manque de clarté historique sur les choix faits depuis les	Un historique qui est bien apparent dans le dossier (pas	Synthèse de l'historique dans le dossier principal, grande

5 *cf.* Rapport « Les débats publics dans l'acceptabilité sociale des projets d'infrastructures de transport – apports méthodologiques à partir de l'analyse de 15 débats publics » pages 63 et suivantes Sétra décembre 2013

Difficultés relevées	Points forts à valoriser	Pistes
phases antérieures, de justification de l'option de projet retenue, une absence de jalons indiscutables Un historique renvoyé dans des annexes en fin de document.	renvoyé en annexe) mais synthétique (pour ne pas gommer la place des questions actuelles)	précision de la formulation adoptée
Des erreurs de données d'entrée, une réglementation citée obsolète Renvoi à des études ultérieures, imprécision des mesures compensatoires, des acquisitions foncières projetées	Qualité des études et des données utilisées, actualisation tout au long du projet Synthèse des points majeurs dans les documents	Qualité du travail des prestataires, contrôle précis du maître d'ouvrage, partage avec les acteurs locaux, les services de l'État Apporter une justification du report de l'étude après l'enquête publique : enquêtes parcellaires, dossiers dérogation espèce protégée ou loi sur l'eau Veiller à des relations de qualité avec le commissaire enquêteur
Positions divergentes de 2 services de l'État sur des données relatives au territoire	Communication et concertation en préalable au lancement de l'enquête	Comité de pilotage large (avec groupes techniques) qui examine le dossier, envisage les contestations et prépare les réponses en amont
Présentation amenant à l'incompréhension récurrente des méthodes de calcul des niveaux sonores et des seuils réglementaires associés (les calculs peuvent ne pas refléter la dégradation de l'ambiance sonore, car sous les seuils) Rejet de la norme sur la protection des habitations en matière de bruit	Détailler finement les méthodes et les conditions de réalisation des mesures (jours dans la semaine, heures, météo) pour minimiser les critiques	Privilégier des solutions rassurantes sur le projet lui-même Être pédagogique dans la présentation des études réalisées
Approche trop peu détaillée sur les milieux humides : sujet sensible donnant lieu à un examen précis par les associations de protection de l'environnement (et particuliers)	Identification précise des zones humides, de la réglementation qui s'applique et de l'impact potentiel du projet. Les risques (pollutions) et les moyens de les éviter et de les réduire sont des préoccupations du public	Des dossiers « approfondis » sur ce thème, avec le recours à des prestataires spécialisés, la réalisation des états initiaux par des organismes reconnus et ne pas négliger l'approche « mesures compensatoires »
Approche trop peu détaillée sur la faune et la flore (espèces protégées) et sur les continuités écologiques (trame verte et bleue) : donnent lieu à un examen précis par les associations de protection de	Dossier qui présente l'état initial et les enjeux le plus complètement possible sur ce thème (secteurs protégés, inventaires, corridors écologiques et réservoirs de biodiversité, mesures	Des dossiers « approfondis » sur ce thème, recours à des prestataires spécialisés, faire réaliser les états initiaux par des organismes reconnus Bien décliner la démarche Éviter, Réduire, Compenser

Difficultés relevées	Points forts à valoriser	Pistes
l'environnement (et particuliers)	prévues...), avec mise en œuvre de la démarche Éviter, Réduire, Compenser	
Sous-évaluation des effets négatifs du projet sur certains milieux (terres agricoles, forêt, …) et donc sur les activités liées	Traitement précis et chiffré des effets qui n'ont pu être évités (surfaces concernées, mesures de réduction ou compensation, indemnisations prévues)	Association de la chambre d'agriculture, des associations professionnelles
Études insuffisantes ou perfectibles sur les risques naturels et technologiques	Analyse précise des risques et des moyens de les prévenir	
Social		
Insuffisance du traitement de ce thème, absence d'identification de ce que le projet apporte aux habitants et riverains	Une analyse prenant en compte les préoccupations locales, la vie quotidienne des habitants, les déplacements quotidiens sous différents aspects (temps de parcours, coût...)	Veiller à répondre et anticiper les critiques des habitants et riverains du projet, qu'ils aient le sentiment de bénéficier du projet
Effets du projet pour les usagers de la future infrastructure peu développés qualitativement au stade enquête publique (au-delà de leur intégration dans le calcul économique)	Effets quantitatifs et qualitatifs pas seulement en temps, mais aussi en fréquence et cadencement pour le ferroviaire, en sécurité et confort pour le routier	Veiller à expliciter les avantages car, même si les usagers sont souvent moins critiques que les riverains, leur appui au projet est essentiel dans la construction du portage du projet, les effets même évidents sont à rappeler
Des choix pour des infrastructures à l'accès sélectif : péage, billet plus cher, accès limité ou réservé, sont très souvent contestés, par rapport à l'existant s'il est gratuit et sans limite d'accès	Clarté des dossiers sur le coût pour l'usager	Veiller à ce que le dossier soit aussi précis que possible, avec les prévisions du coût pour l'usager, des avantages apportés, des éléments de justification
Imprécision de données d'entrée sur les habitants proches du tracé (leur présence, la nature des logements) et donc, des mesures à prendre pour eux		Partage du dossier avec les acteurs locaux pour les faire adhérer aux données et hypothèses
Traitement des thèmes « cadre de vie » et « emplois » souvent faibles	Analyses complémentaires, traitements des données à l'échelle communale voire infra-communale	Vérifier auprès des acteurs locaux s'ils disposent de données ou analyses sur ces thèmes
Économie		
Présentation de l'estimation du coût du projet : forte incompréhension et rejet des montants soit jugés excessifs, soit considérés comme sous-évalués pour cause de risques	Information plus détaillée	Donner des ratios de comparaison, les chiffrages des différentes options y compris le réaménagement de l'existant perçu (parfois à tort) comme forcément moins coûteux

Difficultés relevées	Points forts à valoriser	Pistes
non pris en compte (fouilles archéologiques sous-estimées, nature des sols pouvant impacter les fondations, les terrassements, mesures compensatoires peu précises à ce stade)		Développer l'approche risques et incertitudes et la présenter de façon accessible au plus grand nombre
L'actualisation du coût est mal comprise du public, ressentie comme une incertitude sur le coût final (absence de garantie de la part du maître d'ouvrage)		Distinguer ce qui relève de l'actualisation des autres évolutions du coût du projet
Caractéristiques de financement et prise en charge : inquiétudes pour les finances publiques locales		Préciser les contributions de chaque financeur quand c'est possible, ou les clés de répartition
Calcul des indicateurs socio-économiques (taux de rentabilité ou VAN) incompréhensible pour non initiés		S'efforcer d'être pédagogique dans la présentation des indicateurs socio-économiques
Données insuffisantes sur les transports et mobilités	Périmètre d'étude adapté en matière économique aux bassins d'emplois et d'habitat	Détailler les effets économiques du projet sur le territoire
Transports - déplacements		
Pour les projets routiers, absence parfois de prévision de modes alternatifs ou d'accompagnement des nouveaux comportements de déplacement (covoiturage, TC)		Envisager des compléments sur ces points en lien avec les AOT, les collectivités (aire de covoiturage, etc.)
Pour le ferroviaire : l'argument du gain de temps n'est plus jugé comme seul pertinent pour justifier le projet face à d'autres enjeux jugés essentiels par les habitants et riverains du projet		Replacer le gain de temps dans le contexte plus global du service (fréquence, cadencement)
Décalage entre la problématique des déplacements exposée pour justifier le projet et les problèmes ressentis par le public (aménagement local, urbanisme, déplacements quotidiens). Insuffisante connexion du projet avec les autres problèmes de déplacement	Un projet positionné parmi les autres aménagements existant et prévus sur le territoire, en cohérence avec les politiques locales. Un projet permettant d'améliorer la qualité de vie des habitants, montrant comment il permet d'améliorer l'offre globale de transport et déplacement sur le secteur, pour ses habitants, dans leur usage quotidien	Prendre en compte les différentes stratégies, plans et programmes d'aménagement. Associer davantage les acteurs locaux à la construction du diagnostic et à l'explicitation des atouts du projet pour le territoire (dans leur rôle d'aménageur du territoire)

Difficultés relevées	Points forts à valoriser	Pistes
Aménagement du territoire		
Contradiction avec les documents d'urbanisme		Vérifier s'il y a contradiction, de fond ou de forme, proposer une rédaction alternative. Favoriser les échanges avec les élus locaux et acteurs locaux, développer des instances de dialogues (formelles ou non)
Projet qui peut susciter la résurgence de conflits antérieurs sur le territoire, notamment entre l'Etat et les collectivités locales	Une analyse du contexte local qui intègre les éléments historiques locaux	Identification des acteurs du territoire, prise en compte des jeux d'acteurs et des stratégies, distinction des familles d'acteurs
Insuffisante appréciation des effets du projet sur l'aménagement local du territoire : consommation d'espaces naturels et de terres agricoles, développement de nouvelles zones à urbaniser à proximité des points d'accès au transport, animation et activités des centres-bourgs contournés (le cas échéant)	Explicitation dans le dossier des mesures prises au plan local pour gérer les effets potentiellement négatifs du projet	Gestion par les documents d'urbanisme, actions en direction des populations impactées par le projet (agriculteurs, commerçants), communication claire sur ces sujets
Contexte		
Des dossiers où dominent des éléments techniques et où la présentation des besoins, du diagnostic, des objectifs et des enjeux pourrait parfois apparaître insuffisante	Des dossiers qui présentent de manière équilibrée les volets techniques du projet et les autres éléments (historique, contexte, intégration du projet dans les politiques et projets locaux, etc.)	

5.2. Décliner au stade de l'enquête publique les principes de la charte de qualité de l'évaluation

La circulaire du 9 décembre 2008 relative à la charte de qualité de l'évaluation du MEEDDM a visé à une meilleure prise en compte des enjeux du développement durable dans l'évaluation.

Les principes développés dans cette charte définissent les obligations auxquelles la puissance publique se trouve confrontée en contrepoint des prérogatives qui lui sont reconnues pour l'exercice de ses missions d'intérêt général. Elle vise à asseoir la légitimité et la qualité des évaluations sur un socle de principes largement reconnus, et incontournables dans un contexte de judiciarisation des oppositions. Elle complète les principes de quelques règles opérationnelles qui sont des critères de qualité des évaluations.

Suite à l'analyse menée sur les quatre projets soumis à enquête publique, il a été possible de vérifier qu'à ce stade, les principes définis dans la charte étaient bien appliqués sur les points suivants :

Impartialité et transparence

- Étudier avec le même degré de précision les différentes options de projet (ou types de solutions possibles) et justifier les raisons ayant conduit au choix d'écarter les options alternatives au projet (*cf.* qualité de l'analyse multi-dimensionnelle qui est plutôt un point fort des dossiers) ;
- Rendre accessibles les méthodes de calculs (modélisations de trafic, études socio-économiques, hypothèses du calcul économique, etc.) aux non spécialistes, décrire les méthodes utilisées en signalant et motivant les hypothèses et solutions alternatives non retenues à chaque étape ;
- Présenter des données fiables (estimations de trafic, coût de projet, etc.). Lister les données, sources ou valeurs de référence utilisées, et les données connues mais non utilisées, en motivant leur non-prise en compte. Signaler également les incertitudes portant sur les données sources ou les résultats.
- Réduire le décalage perçu par les décideurs et le public entre les résultats des études, le calcul socio-économique et leurs préoccupations (sociales et environnementales notamment) et qui repose sur des ajustements nécessaires des méthodes et référentiels d'évaluation.

Pluralisme

- Associer la diversité des parties prenantes au projet, proches ou éloignées du périmètre physique du projet mais ayant un intérêt dans sa mise en œuvre.
- Garantir le pluralisme par la clarté du rapport d'enquête, la reprise de l'ensemble des observations formulées durant celle-ci et la tenue de réunions publiques. Les nouvelles modalités de mise à disposition du dossier d'enquête et de formulation d'avis (par voie électronique) sont des points très positifs pour le pluralisme.

Compétence

Les compétences techniques sur le champ des transports sont acquises dans les services en charge des projets, les compétences en termes de communication existent mais sont encore trop peu mobilisées. L'organisation des procédures de concertation, l'animation des parties prenantes aux dossiers ou la capitalisation des procédures ne sont pas les missions centrales de ces postes, même si un volet conséquent relatif aux dispositifs de concertation est désormais développé dans les formations « prise de poste ».des agents du MEDDE.

Pour des projets d'importance, la maîtrise d'ouvrage locale devrait légitimement pouvoir être appuyée par des spécialistes des phases de concertation, notamment sur les volets communication et relations avec les parties prenantes.

Exhaustivité

Les modèles, les hypothèses de calcul et les scénarios sont le fait quasi exclusif du maître d'ouvrage. Même si des avis pertinents sont formulés par certains intervenants sur ces champs, il revient au maître d'ouvrage de circonscrire le champ des études en proportion des enjeux du projet. S'il est matériellement impossible d'envisager de traiter tous les cas possibles ou de faire toutes les études demandées, les choix faits doivent être justifiés.

Des efforts en termes d'analyse des besoins de déplacements sur les territoires semblent à déployer, notamment sur l'aspect de la réponse du projet aux besoins existant au plus près des préoccupations quotidiennes des habitants et des usagers.

Traçabilité

Celle-ci est en général bien assurée, via notamment tout l'historique du projet qui doit permettre de reconstituer les choix opérés antérieurement et leurs fondements. La mise à disposition des documents à toutes les parties qui le souhaitent est indispensable. Les règles de diffusion sont établies au départ (dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête), ce qui est diffusé doit respecter l'intégrité des résultats.

Rendre-compte et rédiger des comptes-rendus, les partager avec les acteurs du projet, permet la gestion de la connaissance du projet sur un temps long. Cela est d'autant plus vrai dans un contexte de mobilité accrue des agents.

Un soin particulier doit être apporté à la traçabilité des données utilisées dans le cadre des études pour en fiabiliser la capitalisation et renforcer la qualité de la démarche d'évaluation.

Continuité et capitalisation sont essentielles dans tout le processus de maturation des projets. Cet investissement trouvera ses bénéfices plus on avancera dans la procédure, notamment lorsqu'elle se déroule sur un nombre d'années important.

Le commissaire enquêteur doit être informé par le maître d'ouvrage de l'historique du projet, de ses enjeux, des choix opérés et de leurs justifications pour que la traçabilité du projet puisse ressortir dans le rapport qui sera établi, devant permettre de poser des jalons dans le processus et limiter les retours en arrière contre-productifs.

La capitalisation du déroulement du projet, dans ses aspects techniques et sur le positionnement des acteurs est essentielle pour la traçabilité.

6. Des évolutions de la procédure d'enquête publique qui, pour l'essentiel, entérinent des pratiques

La loi du 12 juillet 2010 portant Engagement National pour l'Environnement a réécrit l'essentiel du dispositif législatif concernant l'enquête publique. Les articles issus de la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 (articles L123-1 et suivants), déjà amendés à plusieurs reprises, sont repris de manière globale.

Ces évolutions législatives sont en majeure partie une validation de pratiques préexistantes dans les procédures concernant les projets d'infrastructures de transport. Il n'en était pas nécessairement de même dans d'autres domaines de l'action publique. Cette formalisation est néanmoins significative, d'une part, car elle entérine des pratiques liées à des évolutions technologiques (internet), d'autre part, en raison de l'évolution de la consultation du public vers une plus grande participation à la décision. Quelques dispositions issues de la loi ENE restent novatrices. Cette distinction est reprise ci-après.

6.1. Les dispositions destinées à favoriser l'information et l'expression du public par voie électronique : une validation de pratiques

La loi ENE entérine de nouvelles dispositions visant à l'amélioration de l'information sur le projet :

- **pour le public, un droit nouveau de communication du dossier d'enquête à toute personne qui en fait la demande, avant l'ouverture de l'enquête ou pendant celle-ci ;**
- **pour le maître d'ouvrage, la mise à disposition du dossier par voie électronique pour des projets, plans ou programmes définis par décret.**

L'obligation d'information du public lors de l'enquête publique est assurée par tous moyens appropriés, mais est particulièrement citée la voie électronique[6], actuellement en phase d'expérimentation. Cette obligation passe par la mise en place d'un accès sur le site Internet du maître d'ouvrage. Il peut s'agir d'une rubrique dédiée au projet sur un site préexistant ou d'une adresse spécifique qui rend le projet directement accessible, notamment lors de l'utilisation de moteurs de recherche.

L'obligation concerne les documents constituant le dossier de l'enquête (comme l'étude d'impact et l'évaluation environnementale), mais pas ceux produits à l'issue de celle-ci, comme le rapport complet du commissaire enquêteur ou ses conclusions. Malgré cette absence d'obligation, on trouve fréquemment ces documents sur les sites des maîtres d'ouvrage. Après la fin de l'enquête, la disponibilité de ces documents est variable, plus longue pour les projets disposant d'adresse spécifique.

L'information peut aussi être faite par les sites internet des communes dans le périmètre du projet, ainsi que sur les sites des intercommunalités ou brochures des conseils départementaux. Certains sites créés par des agglomérations ont pour objectif d'informer avec exhaustivité des procédures de consultation du public dans tous les domaines relevant de leur compétence et de permettre de déposer des avis par voie électronique[7].

Le « périmètre d'expression » du public sur le projet lors de l'enquête publique connaît une évolution certaine liée à l'amélioration du dispositif de participation du public et aux nouvelles technologies.

La possibilité de formuler des avis par voie électronique, avec la même valeur que les expressions sur registres ou par courrier, est organisée dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête. Cette possibilité d'expression, concomitamment avec la mise à disposition du dossier par voie électronique, permet à des personnes concernées par le projet, mais éloignées physiquement de celui-ci, de faire part de leurs observations.

L'amélioration de l'expression du public[8], formalisée dans le décret du 29 décembre 2011, passe par l'utilisation de la voie électronique définie dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête. Lorsque elle est prévue, les avis recueillis sont comptabilisés comme les autres modes d'expression.

Ce mode d'expression a été abondamment utilisé dans une des enquêtes analysées. L'intérêt de ce dispositif est significatif, notamment pour les usagers qui ne peuvent pas se déplacer, ou pour ceux qui se trouvent éloignés du périmètre du projet, même s'ils sont impactés par celui-ci. Autant il peut être difficile de mobiliser le public éloigné du projet des dossiers papier, des registres et des réunions publiques, autant la mise à disposition sur Internet des documents et la possibilité d'expression par messagerie font évoluer le « périmètre d'expression » autour du projet. Ces expressions sont facilitées, conduisant à davantage de diversité et à moins d'expressions « NIMBY ». Cette possibilité répond à la dissociation nécessaire entre les périmètres du projet et de l'enquête publique.

6 Cette obligation figure à l'article L123-10 II avec renvoi à un décret publié le 30 décembre 2011. Ce décret prévoit « l'obligation de communiquer au public, par voie électronique, les principaux documents constituant le dossier de l'enquête » avec une entrée en application sous forme expérimentale au 1er juin 2012 pour une durée de 5 ans. Le décret définit aussi la nature des projets relevant de cette expérimentation, dont « les créations de routes, d'autoroutes ou de voies rapides soumis à étude d'impact […], les créations de voies ferrées soumises à étude d'impact […] ».

7 La communauté urbaine de Bordeaux a développé le site : « participation.lacub.fr » où sont présentés tous les projets objets de participation, avec accès aux dossiers de concertation, aux avis exprimés et possibilité de déposer un avis. Voir également le site initié par la ville de Brest « participation-brest », outil ouvert d'information, d'échanges et de débat.

8 « Les observations, propositions et contre-propositions peuvent également être adressées par correspondance au commissaire enquêteur ou au président de la commission d'enquête au siège de l'enquête, et le cas échéant, selon les moyens de communication électronique indiqués dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête. Elles sont tenues à la disposition du public au siège de l'enquête dans les meilleurs délais » (décret 2011-2018 du 29 décembre 2011 – article 3).

Ces avantages sont bien illustrés dans le rapport du commissaire enquêteur concernant le projet le plus récent étudié, qui a bénéficié des dispositions réglementaires nouvelles. Pour l'enquête, le commissaire enquêteur a ouvert une adresse internet dédiée pour laquelle il décompte les expressions formalisées sur registre, au cours de réunions publiques de celles formulées par la messagerie électronique. Ces dernières ont été numériquement importantes, avec des avis plus développés que sur registres.[9]

6.2. Les dispositions de la loi ENE à caractère novateur

6.2.1. L'évolution des finalités de l'enquête publique

Le public est associé, voire co-constructeur du projet

Selon les nouvelles dispositions légales, l'enquête publique a pour finalité *« d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte de l'intérêt des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement »*.

Cela est renforcé par la mention nouvelle qui suit dans l'article L123-1 : *« Les observations et propositions recueillies sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision »*.

Cette formulation diffère sensiblement de l'ancienne formulation, où l'information et le questionnement du public étaient destinés à permettre à l'autorité compétente de *« disposer de tous les éléments nécessaires à son information »*. Faire entrer les propositions du public en ligne de compte dans les choix du projet diffère sensiblement de la rédaction antérieure où les suggestions et contre propositions éventuelles étaient des éléments d'information pour la prise de décision du maître d'ouvrage, qui était libre de les intégrer ou non dans ses réflexions.

– La rédaction nouvelle laisse une grande marge de manœuvre au maître d'ouvrage concernant les modalités d'intégration des propositions du public, mais on peut au moins s'attendre à ce qu'il ait à justifier, dans ses actions postérieures à l'enquête, de l'examen objectif de ces propositions, et, le cas échéant, de leur non prise en compte.

6.2.2. Des évolutions de formalisation pour développer les échanges avant la clôture de l'enquête publique

Une formalisation plus importante est imposée au commissaire enquêteur via la production d'un procès-verbal de synthèse avant celle du rapport d'enquête et de ses conclusions motivées, publiés en deux documents.

Des dispositions permettent d'établir au niveau de l'enquête publique un aller-retour entre propositions du public et réponse du maître d'ouvrage et d'intégrer ces échanges dans le rapport d'enquête avant sa finalisation.

Parmi les nouveautés issues de la loi ENE, figure une obligation pour le commissaire-enquêteur, après enquête et dès réception du registre et des documents annexés, de rencontrer le responsable du projet et de lui communiquer sous huit jours un procès-verbal de synthèse. Le responsable du projet dispose d'un délai de 15 jours pour produire ses observations éventuelles (article R 123 – 8 du code de l'environnement).

9 Extrait du rapport d'enquête : « la messagerie électronique a permis de recueillir 309 contributions, soit presque autant que les douze registres déposés dans les 4 communes, ce qui est une preuve de son utilité ; il existe une très nette disparité de résultats FAV/DEFAV entre les registres et la messagerie électronique : on assiste presque à une inversion des pourcentages entre les deux ; on remarque une tendance à une expression plus développée par le biais de la messagerie que sur les registres. »

Ce procès-verbal de synthèse peut offrir des opportunités pour éclaircir certains points du dossier, voire faire évoluer les conclusions du commissaire enquêteur, par exemple sur des réserves.

Un maître d'ouvrage questionné, a reconnu que ce document lui avait permis de mieux préparer la réponse aux observations formulées durant l'enquête publique, ainsi que son rapport post enquête publique. Même s'il ne s'agit pas d'un système itératif, les possibilités d'échanges et d'évolution du projet au niveau de l'enquête publique peuvent être accrues, donnant au maître d'ouvrage la possibilité d'apporter des réponses avant la formulation de l'avis du commissaire enquêteur.

Outre l'établissement du rapport d'enquête, le commissaire enquêteur doit consigner, dans un document séparé, ses conclusions motivées[10] en précisant si elles sont favorables ou favorables sous réserves voire défavorables au projet. Ces conclusions, expression personnelle, permettent de faciliter la perception des points essentiels, l'avis favorable ou non sur l'utilité publique du projet, ainsi que les réserves ou les recommandations formulées. Cette évolution résulte peut-être de rapports d'enquête très (trop ?) volumineux, et donc peu accessibles pour les non-initiés.

Ces dispositions ont pour effet d'accroître le rôle du commissaire enquêteur, mais en corollaire, se posent des questions relatives à son degré d'implication (jusqu'où peut-il et doit-il aller ?), à son objectivité (faut-il plutôt une commission d'enquête pour assurer objectivité et impartialité ?), à sa compétence technique sur les dossiers (de plus en plus complexes), nécessitant une compréhension des enjeux et une dissociation de ce qui est pertinent ou non dans les expressions du public).

Les enseignements que l'analyse des quatre dossiers au stade de l'enquête publique ont permis de dégager sont en cohérence avec ceux relevés dans le rapport concernant les débats publics. Certaines différences peuvent être constatées, mais émanent soit du stade d'avancement des projets, soit des procédures en action et de leurs effets, qui sont à la base très différents.

Ces points communs et différences seront détaillés dans le rapport établi sur la comparaison de l'analyse des projets aux phases débat public et enquête publique. En parallèle, une analyse sur les projets ayant donné lieu à une concertation au titre de l'article L300-2 du code de l'urbanisme complétera ainsi les études sur les démarches de concertation du public lors de la mise au point des grands projets d'infrastructures de transport.

10 À l'issue de la consultation, le commissaire enquêteur rédige d'une part, un rapport relatant le déroulement de l'enquête, rapportant les observations du public dont ses suggestions et contre-propositions et d'autre part, des conclusions dans lesquelles il donne son avis motivé. Le rapport et les conclusions du commissaire-enquêteur sont à la disposition du public pendant un an, en mairie et en préfecture (article R 123 – 19).

Sigles et acronymes

AOT	Autorité Organisatrice des Transports
CESER	Conseil Économique, Social et Environnemental Régional
CGDD	Commissariat Général au Développement Durable
CNDP	Commission Nationale du Débat Public
CR	Conseil Régional
DP	Débat Public
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DTer Ouest	Direction Territoriale Ouest du Cerema
DUP	Déclaration d'Utilité Publique
ENE	Engagement National pour l'Environnement
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
EPDUP	Enquête préalable à la Déclaration d'Utilité Publique
EPPT	Évaluation des Projets et Politiques de Transport
ERC	Éviter Réduire, et à défaut Compenser
HT	Hors Taxe
INSEE	Institut National des Statistiques et Études Économiques
LGV	Ligne à Grande Vitesse
LOTI	Loi d'Orientation des Transports Intérieurs
MEEDDM	Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer
MEDDE	Ministère de l'Écologie et du Développement Durable et de l'Énergie
NIMBY	Not in my backyard
PCI	Pôle de Compétences et d'Innovation
PDU	Plan de Déplacements Urbains
PIB	Produit Intérieur Brut
RFF	Réseau Ferré de France (désormais SNCF Réseau)
RN	Route Nationale
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
TC	Transport Collectif
TGV	Train à Grande Vitesse
TTC	Toute Taxe Comprise
VAN	Valeur Actualisée Nette

Glossaire

Extraits du glossaire de la note technique du DGITM du 27 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transport (prise pour application de l'instruction du Gouvernement du 16 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transport)

Analyse (ou bilan) coûts-avantages	Bilan des avantages monetarises, positifs ou négatifs, et des coûts d'une option de projet, par différence avec ceux de l'option de référence, dans un scenario de référence donne.
Option de référence	Ensemble des investissements les plus probables que réaliserait le maître d'ouvrage du projet évalué dans le cas où celui-ci ne serait pas réalisé. Ces investissements peuvent correspondre à des actions en matière d'infrastructures ou en matière de services de transport.
Option de projet	Option étudiée par le maître d'ouvrage en réponse à un problème ou à un besoin déterminé. Les options de projet peuvent évoluer au fur et a mesure que se déroule le processus de conception et d'évaluation du projet.
Scénario de référence	Réunion des hypothèses exogènes au projet de transport et jugées les plus probables par le maître d'ouvrage, relatives au contexte d'évolution future, sur la durée de projection retenue pour l'évaluation. Ces hypothèses portent sur le cadre économique, social et environnemental et sur les aménagements (réseaux de transport, localisation des habitats et des activités) indépendants du projet étudié.
Variante	Désigne une option de projet qui ne se distingue que par un nombre limité d'éléments d'une autre option de projet à laquelle elle est rattachée.

Annexe : Grille de lecture des dossiers

Les principaux points abordés dans la grille de lecture des dossiers sont repris ci-après.

Phases de concertation antérieures à la mise à l'enquête publique : traçabilité des décisions antérieures et des choix opérés

- Calendrier du projet : grandes étapes des études
- Inscription du projet dans les schémas et documents nationaux
- Traitement de l'opportunité du projet
- Les études préalables et décisions antérieures ayant conduit au choix du projet proposé à l'enquête publique
- Bilan de la concertation (phases antérieures à la phase d'enquête publique)

Programme du projet soumis à enquête publique

- Périmètre d'étude et aire d'étude du dossier d'enquête

Volet analyse stratégique

- Comment les objectifs du projet sont-ils identifiés par le maître d'ouvrage dans le dossier d'enquête ?
- L'analyse des besoins est-elle clairement présentée et explicite ?
- Options de projet et variantes présentées à l'enquête
- Le maître d'ouvrage présente-t-il une analyse stratégique explicite et notamment l'évaluation de l'atteinte des objectifs par les options de projet ?

Volet analyse multi-dimensionnelle des effets

- Le maître d'ouvrage présente-t-il une analyse multi-critères complète (environnement, social et économie) pour comparer les options de projet ? Comment ?
- Quels critères ont été retenus pour mener l'évaluation multi-critères ? (Analyse qualitative et/ou quantitative ?)

Portage partagé

Mobilisation des co-financeurs

- Comité de pilotage de suivi des études
- Comité de suivi de la concertation

Mobilisation des familles d'acteurs pendant l'enquête publique (comment et sur quoi)

- Le public en général
- Les associations de protection de l'environnement, les associations d'usagers des transports, les associations de riverains
- Les acteurs économiques (chambres consulaires, CESER, entreprises, industriels, artisans)
- Les chambres d'agriculture, les agriculteurs
- Les collectivités (CR, CG, EPCI, communes)
- Modes d'expression
- Conclusions

Identification des controverses

Controverses sociétales ou du projet classées selon les thèmes suivants :

- Environnement – Risque ;
- Social ; Économie ;
- Transports – Déplacement ;
- Aménagement du territoire ;
- Contexte politique, sociétal et réglementaire.

Forces et faiblesses dans les évaluations

Forces et faiblesses classées selon les thèmes suivants :

- Environnement – Risque ;
- Social ;
- Économie ;
- Transports – Déplacement ;
- Aménagement du territoire ;
- Contexte politique, sociétal et réglementaire.

Pôle de Compétences et d'Innovation " Évaluation des projets et politiques de transport "

Ce document a été élaboré sous le pilotage de la DTecITM par le PCI "Évaluation 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 à la Dter -Sud Ouest et à Dter - Ouest.

Aménagement et développement des territoires, égalité des territoires - Villes et stratégies urbaines - Transition énergétique et changement climatique - Gestion des ressources naturelles et respect de l'environnement - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Gestion, optimisation, modernisation et conception des infrastructures - Habitat et bâtiment

Document consultable et téléchargeable sur le site http://www.setra.developpement-durable.gouv.fr

Ce document ne peut être vendu. La reproduction totale du document est libre de droits.
En cas de reproduction partielle, l'accord préalable de l'auteur devra être demandé.
Référence : 1602w – ISRN :CEREMA-DTecITM-2016-002-1

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

Direction technique infrastructures de transport et matériaux - 110 rue de Paris, 77171 Sourdun - Tél. : +33 (0)1 60 52 31 31
Siège social : Cité des Mobilités - 25, avenue François Mitterrand - CS 92 803 - F-69674 Bron Cedex - Tél. : +33 (0)4 72 14 30 30
Établissement public - Siret 130 018 310 00016 - www.cerema.fr