

Rapport de synthèse

Analyse croisée des enseignements issus des rapports « débat public » et « enquête publique »

Acceptabilité sociale des projets d'infrastructures de transports

Juillet 2016

Rédactrices

Géraldine BERTAUD (Cerema - Ouest)
Mission Évaluation et Développement durable
Téléphone : 33 (0)2 40 12 83 74
Mél : geraldine.beraud@cerema.fr

Marie-Pascale JAY (Cerema - Ouest)
Mission Évaluation et Développement durable
Téléphone : 33 (0)2 40 12 83 85
Mél : marie-pascale.jay@cerema.fr

Relecteurs

Joel M'BALLA (Cerema - Infrastructures de transport et matériaux)
Téléphone : 33 (0)1 60 52 32 63
Mél : joel.mballa@cerema.fr

Serge VILLETTE (Cerema - Ouest)
Mission Évaluation et Développement durable
Téléphone : 33 (0)2 40 12 83 40
Mél : serge.villette@cerema.fr

Préambule

Le Pôle de Compétences et d'Innovation « Évaluation des Projets et Politiques de Transport » (PCI EPPT) a pour missions d'élaborer et mettre en œuvre des réflexions autour de deux grandes thématiques :

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

Le programme d'études en matière d'acceptabilité sociale s'intéresse à toutes les phases et démarches de concertation qui jalonnent le déroulement des études d'un projet d'infrastructures de transports jusqu'à sa réalisation. Les phases couvertes vont du débat public aux enquêtes préalables à la déclaration d'utilité publique (articles L121.1 et R121.1 et suivants du code de l'environnement pour les débats publics et articles L123.1 et suivants du code de l'environnement pour les enquêtes publiques).

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 Cerema¹. Il fait état d'un **retour d'expérience permettant de tirer des enseignements et des pistes de progrès**, sur quatre thématiques (grandes controverses, programme, forces et faiblesses et portage partagé).

Le rapport relatif à l'étude de la phase de déclaration d'utilité publique (DUP) publié le 5 février 2016 sous le titre « **La phase d'enquête publique dans l'acceptabilité sociale des projets d'infrastructures de transports** » est téléchargeable sur le même site². Il y est fait un **retour d'expériences** à partir de quatre dossiers soumis à enquête d'utilité publique, afin d'en **tirer des enseignements pour la mise en œuvre de leurs enquêtes publiques à venir**.

La présente étude « **Analyse croisée des enseignements issus des rapports « débat public » et « enquête publique** » » vise à **comparer et rapprocher les travaux de deux études** menées dans le cadre du volet acceptabilité sociale afin d'**identifier les spécificités liées à chaque phase de concertation**. Le présent rapport est à destination des maîtres d'ouvrage. Il s'appuie sur les conclusions des deux études précédemment citées et de fait n'analyse pas d'autres études de cas ; les exemples précis selon la phase de concertation peuvent être consultés dans chacune des deux études en phase débat public ou phase d'enquête publique.

En parallèle, la Direction territoriale Ouest du Cerema (DTerOuest) a poursuivi son travail dans cette thématique à partir des retours d'expériences, notamment sur la phase de concertation mise en œuvre en amont de l'enquête publique (notamment concertation au titre des articles L103.2 à 103.6 du code de l'urbanisme³). Ce rapport s'appuie sur l'analyse de dix concertations mises en œuvre entre 2006 et 2014 et devrait être publié en 2016.

Enfin, un rapport « **Approche exploratoire des pratiques de concertation à l'échelle nationale et internationale** » à paraître en 2016, complète ce programme de travail, en réalisant un **parangonnage de différentes pratiques de concertation en France et à l'étranger**. Ce parangonnage, basé sur 10 études de cas, porte à la fois sur des projets d'infrastructures de transports, d'aménagement du territoire ou plus largement sur des dispositifs de concertation portant sur de multiples thèmes.

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

2 <http://www.infra-transport-materiaux.cerema.fr/la-phase-d-enquete-publique-dans-l-acceptabilite-a5988.html>

3 Le code de l'urbanisme a été recodifié depuis l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016 de l'ordonnance 2015-1174 et du décret 2015-1783. L'article L300-2 a ainsi été remplacé par les articles 103-2 à 103-6. Dans la suite du rapport, la mention à la nouvelle codification « articles L103-2 et suivants » sera utilisée le cas échéant.

Page laissée blanche intentionnellement

Sommaire

PRÉAMBULE.....	3
1 - INTRODUCTION.....	7
1.1 - Objectifs.....	7
1.2 - Méthode et limites.....	7
1.2.1 - Des contextes réglementaires et sociétaux différents selon les dossiers.....	8
1.2.2 - Des origines et des effets particuliers à chaque procédure.....	8
2 - DES CONVERGENCES ENTRE LES DEUX PHASES DE CONCERTATION.....	10
2.1 - Des publics-cibles analogues.....	10
2.2 - Les points convergents dans le champ du programme du projet.....	11
2.2.1 - Des marges de progression.....	11
2.2.2 - Des aspects positifs à conforter.....	13
2.3 - Les points convergents dans le champ du portage partagé ¹³ du projet.....	15
2.3.1 - La nécessité d'un portage partagé.....	15
2.3.2 - Le portage partagé nécessite une intervention active du porteur de projet.....	16
2.4 - Les points convergents dans le champ des controverses.....	16
2.4.1 - Certains sujets de controverses communs aux deux phases.....	16
2.4.2 - Des thèmes identiques de controverses, des expressions diversifiées.....	17
2.5 - Les points convergents dans le champ des forces et faiblesses des évaluations des projets.....	17
2.5.1 - Des critiques et incompréhensions concernant les nuisances sonores des infrastructures.....	17
2.5.2 - L'aménagement de l'existant : une alternative récurrente.....	18
2.5.3 - Le contexte social et les effets sociaux du projet insuffisamment abordés.....	18
2.5.4 - Un lien de causalité infrastructure de transport / développement économique trop rarement objectivé.....	19
2.6 - Quelques causes explicatives.....	19
3 - LES COMPLÉMENTARITÉS OU DIFFÉRENCES ENTRE LES DEUX PHASES.....	21
3.1 - Concernant le stade d'avancement des projets.....	21
3.1.1 - Des expressions différenciées des citoyens mobilisés.....	21
3.1.2 - Le maintien durable des liens avec les acteurs locaux.....	21
3.1.3 - L'opportunité du projet, objet principal du débat public.....	22
3.1.4 - Un positionnement à contre-temps à intégrer dans la stratégie de portage.....	23
3.1.5 - Options de projet et variantes : progressivité et traçabilité des choix.....	23
3.1.6 - Les thématiques environnementales : une précision accrue à mesure de l'avancement du projet.....	23

3.2 - Concernant la procédure mise en place et ses effets.....	24
3.2.1 - Des porteurs de projet aux marges d'action différentes.....	24
3.2.2 - Des dossiers aux compositions et à l'évolutivité différentes.....	24
3.2.3 - Un scénario de référence présent mais non formalisé au stade DUP.....	25
4 - EN TERMES DE CONCLUSION : LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS.....	26
ANNEXES.....	28
ANNEXE 1 : RAPPEL DES NOTIONS ASSOCIÉES À CHAQUE THÉMATIQUE.....	28
ANNEXE 2 : LISTE DES PROJETS ÉTUDIÉS EN PHASE DÉBAT PUBLIC ET EN PHASE D'ENQUÊTE D'UTILITÉ PUBLIQUE.....	29
SIGLES ET ACRONYMES.....	32
GLOSSAIRE.....	33

1 - Introduction

1.1 - Objectifs

Cette étude vise à **comparer et rapprocher les travaux des deux études** menées précédemment « Les débats publics dans l'acceptabilité sociale des projets d'infrastructures de transports - Apports méthodologiques à partir de l'analyse de 15 débats publics » et « La phase d'enquête publique dans l'acceptabilité sociale des projets d'infrastructures de transports », afin d'**identifier les spécificités liées à chaque phase dans les champs analysés et aider les maîtres d'ouvrage à préparer de nouvelles phases de concertation avec le public.**

Ces deux études ont eu pour objet de **mettre en relief les éléments utiles aux maîtres d'ouvrage pour préparer au mieux la phase de concertation** correspondante (débat public puis enquête publique). Leur croisement permet de **mettre en évidence les enseignements valables quelle que soit la phase de maturation des projets** de transport en termes de programme, de portage partagé, de controverses et de forces et faiblesses⁴ (ou les points de vigilance tels que présentés dans le rapport sur la phase DUP).

La présentation reprendra la structure des thématiques retenues dans les deux rapports. Malgré les différences significatives entre ces deux procédures (origine, organisation, déroulement, durée, portée pour la suite du projet), il ressort :

- en premier lieu une **relative similarité des enseignements** ;
- en second lieu, un **certain nombre de différences dues au stade d'avancement des projets**, notamment concernant le niveau de précision des éléments présentés, mais aussi **la procédure en elle-même**, aux conditions de son déroulé et à ses effets.

1.2 - Méthode et limites

En termes de méthode, le présent rapport s'est fondé sur les enseignements des deux études précédemment citées. Ces deux études s'étaient appuyées sur les analyses de dossiers soumis à débat public ou enquête publique, pour des projets diversifiés quant à leur maître d'ouvrage, leur localisation géographique et leur objet. **Le présent rapport n'étudie pas de nouveaux projets, mais repart des analyses menées pour dégager les éléments convergents ou différents** à ces deux stades d'avancement du projet.

Le rapport concernant le débat public a été établi sur la base de l'analyse de quinze dossiers, alors que celui relatif à la DUP s'est fondé seulement sur quatre dossiers. Il convient de noter que cette différence ne remet pas fondamentalement en question les conclusions qui sont, dans l'ensemble, cohérentes. En revanche, si le panel de dossiers relatif au débat public ressort comme assez robuste, celui concernant la phase enquête publique ne peut être qu'illustratif et ne peut prétendre à l'exhaustivité des enseignements. Notons, enfin, qu'aucun des projets étudiés n'était commun aux deux panels.

Pour mémoire, la liste des projets étudiés en phase débat public et en phase d'enquête publique figure en annexe 2. Il s'agit pour l'essentiel de grands projets routiers, autoroutiers ou ferroviaires (lignes nouvelles à grande vitesse notamment), qui ne constituent pas un échantillon statistique représentatif des projets soumis à débat public ou enquête publique.

4 Les définitions de ces différentes notions figurent en annexe.

1.2.1 - Des contextes réglementaires et sociétaux différents selon les dossiers

En premier lieu, il existe un certain décalage entre les dossiers traités : les débats publics analysés ont été menés pour l'essentiel (huit dossiers) entre 2005 et 2007, deux étant plus anciens et cinq plus récents. Les enquêtes préalables aux DUP étudiées ont été menées en 2006, 2008, 2011 et 2013. Les dossiers plus récents utilisés dans l'analyse en phase DUP pourraient, par l'impact d'évolutions sociales et réglementaires (Grenelle de l'Environnement, réforme de l'enquête publique de 2011), avoir suscité des interventions du public de natures différentes de celles qui pouvaient être faites dans les années précédentes. Les associations de défense de l'environnement et plus largement les citoyens ont saisi les travaux et conclusions du Grenelle de l'Environnement pour renforcer leurs discours, sur les thèmes du réchauffement climatique, de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, de la nécessité de mettre fin à la prééminence du mode routier dans les déplacements... Ces remises en cause du modèle de développement dominant ont connu un essor important dans les suites du Grenelle de l'Environnement, mais semblent devenues aujourd'hui plus sporadiques. Au vu des projets analysés, il semble donc pertinent, pour toute analyse de dossier passé, de mettre en regard au cas d'espèce le contexte ambiant qui présidait à cette période.

En second lieu, la durée différente d'un débat public et d'une enquête publique est aussi à prendre en compte dans la comparaison. Le débat est en général prévu pour une durée de quatre mois alors qu'une enquête publique ne dure le plus souvent qu'un mois. La durée très supérieure du débat public permet aux acteurs de se structurer pour intervenir dans le débat, d'approfondir les échanges, de développer les arguments. Des expertises ou études complémentaires peuvent être demandées pendant le débat, et apportées au débat, ce que la procédure d'enquête publique exclut (en temps disponible et en possibilité réglementaire).

1.2.2 - Des origines et des effets particuliers à chaque procédure

La « philosophie » à la source de chacune des deux procédures est très différente. Pour le débat public, il s'agit au plan national de la mise en œuvre des principes de la participation de la population au processus décisionnel formalisés en 1995 dans la loi « Barnier »⁵, qui crée la CNDP, et au niveau européen en 1998 dans la convention d'Aarhus notamment. On se trouve donc dans un dispositif à vocation de concertation et d'association du public aux décisions qui le concernent.

Avec l'enquête préalable à la DUP, il s'agissait au 19^e siècle (*cf.* loi de 1833 qui a instauré cette enquête) de la volonté de protéger le droit de propriété lors des expropriations. Le dispositif a donc été mis en place pour protéger les droits des propriétaires fonciers mis en danger par les grands chantiers engagés à partir de cette époque, notamment pour les voies ferrées en construction. L'approche environnementale et la prise en compte satisfaisante des effets environnementaux (études d'impact) y ont été intégrées depuis les années 1970. Deux types d'enquête, de portée juridique similaire, existent en application du code d'expropriation pour cause d'utilité publique (lorsque le projet nécessite des acquisitions foncières notamment) et en application du code de l'environnement (pour les projets ayant une incidence sur l'environnement).

De fait, la portée de ces deux procédures et leur formalisme sont bien différents. Pour le débat public, les compte-rendus établis par la CPDP à l'issue du débat ainsi que les bilans formalisés par la CNDP ne créent pas de contrainte juridique pour la suite du projet ; ces instances ne formulent pas d'avis favorable ou défavorable sur le fond du dossier ; il y a donc impossibilité pour toute personne en désaccord avec le bilan du débat public de le contester devant la justice. La décision du maître d'ouvrage à l'issue de la procédure de débat public n'est également pas contestable devant la justice.

Cette situation est totalement différente pour la déclaration d'utilité publique : le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête formulent à l'issue de l'enquête des conclusions et un avis sur l'utilité publique du projet, ainsi que le rapport d'enquête. La décision qui est prise par l'autorité publique à la suite de la production de ces documents est une condition nécessaire à l'autorisation du projet et peut être contestée juridiquement.

Le schéma de la page suivant illustre le positionnement des phases de débat public et d'enquête d'utilité publique dans la maturation des projets d'infrastructures de transports.

5 Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

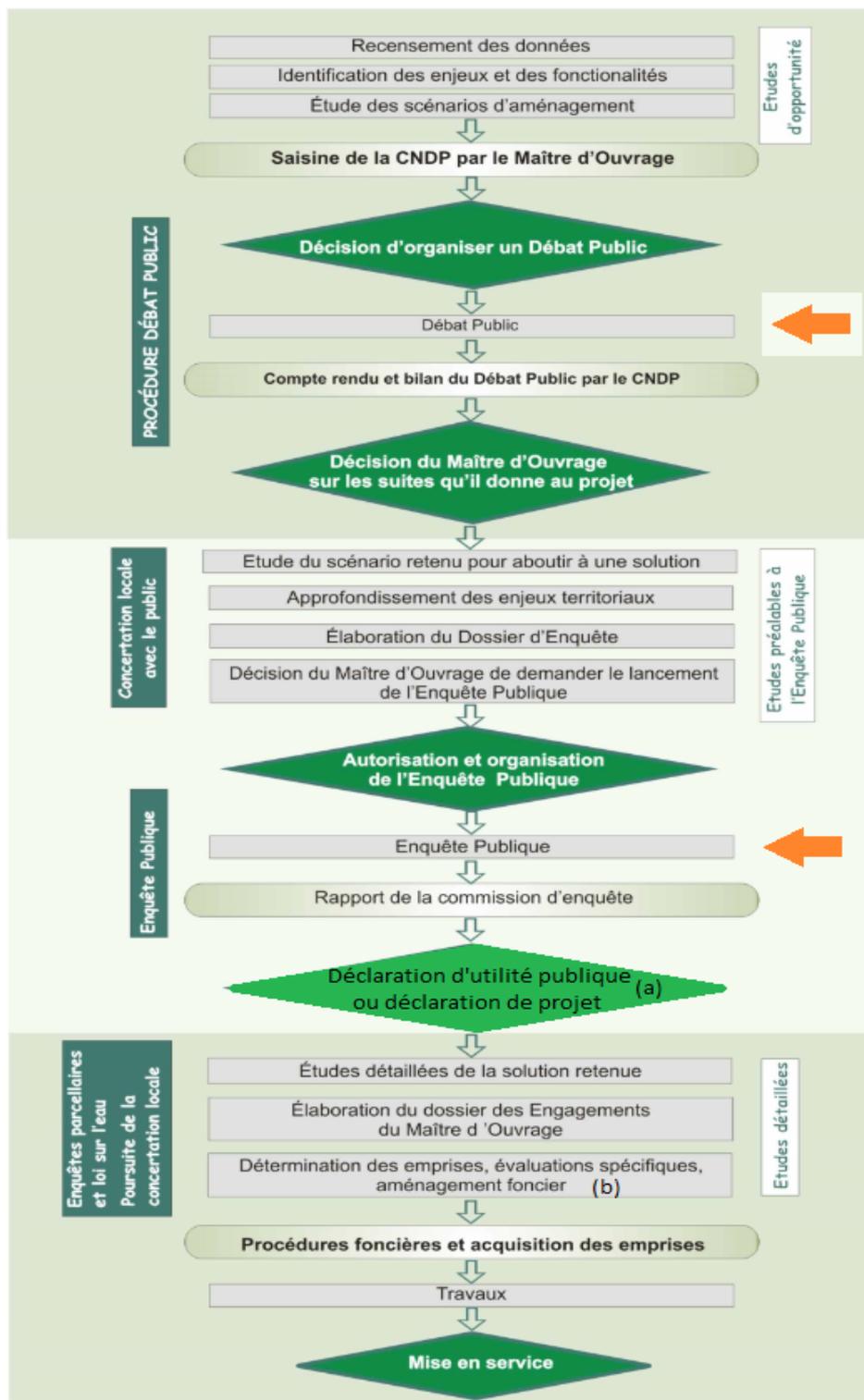


Illustration 1 : Positionnement des phases de débat public et d'enquête publique dans la maturation des projets d'infrastructures (Source : Cerema - Ouest)

(a) selon la nécessité ou non d'acquisitions foncières

(b) les évaluations spécifiques concernent notamment les autorisations au titre de la loi sur l'eau et les demandes de dérogation « espèces protégées » qui sont également soumises à une procédure de participation du public (enquête publique ou consultation publique).

2 - Des convergences entre les deux phases de concertation

L'analyse croisée des deux phases de concertation révèle des enseignements convergents sur différents plans.

Ces enseignements sont présentés ici en distinguant les quatre grands thèmes abordés dans chacun des rapports, dont la définition est rappelée en annexe n°1, à savoir :

- le programme⁶ ;
- le portage partagé ;
- les controverses ;
- les forces et faiblesses des évaluations des projets.

En préalable, un thème transversal doit être traité : il s'agit des cibles des procédures de concertation analysées.

2.1 - Des publics-cibles analogues

Les populations ciblées lors des phases de concertation ne sont généralement pas identifiées expressément dans les documents présentant les actions envisagées. Elles se déduisent des modalités de concertation, notamment par la publicité menée sur la concertation et les types de recueil des avis prévus. Elles ressortent aussi du bilan de concertation qui liste le nombre d'expressions obtenues par catégorie de personnes. On constate alors que **le public cible des concertations est assez identique entre la phase de débat public et celle d'enquête publique**. En revanche, la forme et l'importance de la mobilisation de ces acteurs ainsi que leur expression peuvent être différentes.

Les analyses menées sur les **débats publics** ont abouti au constat que **le citoyen en est la cible principale**, mais que son expression n'est pas équivalente selon les modalités proposées. En effet, il ne s'exprime pas facilement lors des réunions publiques, laissant souvent la place à des associations. Par contre, le citoyen s'exprime plus facilement par des questions, des avis ou des observations sur le site Internet dédié au débat. De ce fait, pour les enquêtes publiques, la reconnaissance de la validité des expressions sur les sites Internet dédiés constitue un pas important pour une meilleure expression du public en tant qu'individu. Cette forme d'expression permet également à des personnes ne pouvant pas se déplacer en mairie ou aux réunions publiques, ou éloignées du périmètre d'enquête, de s'exprimer. Quel que soit le projet, les **expressions d'opposition sont généralement les plus nombreuses, même si le développement de l'usage d'Internet dans les concertations favorise des expressions plus positives**.

Les acteurs économiques, représentants des entreprises et agriculteurs, sont également un public cible commun aux deux étapes. Ils s'expriment dans un cadre institutionnel (chambres consulaires) sous forme de contributions écrites ou participations à des réunions. A titre individuel, ils utilisent les mêmes modalités d'expression que le citoyen. **Les représentants d'entreprises** sont généralement **très favorables aux projets** d'infrastructures quels qu'ils soient (car réputés bénéfiques au développement économique). **Ils s'expriment surtout sur l'opportunité des projets** (débat public), généralement moins sur les modalités de leur réalisation (peu d'interventions lors des enquêtes publiques). **Les agriculteurs**, agissant légitimement pour la préservation des espaces agricoles, sont d'autant plus contestataires que l'axe de transport envisagé perturbe leurs exploitations.

⁶ La définition précise de la notion de programme figure à l'annexe n° 1, la notion de programme employée ici est proche de celle définie par la loi MOP (loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée). Cette notion est différente de celle de programme de travaux définie à l'alinéa II de l'article L122-1 du code de l'environnement.

Ils se mobilisent donc sur les effets plus que sur l'existence du projet. De fait, ce ne sont pas nécessairement les opposants les plus farouches au projet, tant que la localisation précise n'est pas définie. Lorsque la zone de passage de l'infrastructure est acquise, les agriculteurs concernés pourront néanmoins accepter les atteintes à leur propriété, en contrepartie de négociations pour limiter ou compenser l'impact sur leurs exploitations.

2.2 - Les points convergents dans le champ du programme du projet

Les points convergents relevés entre les deux phases portent autant sur des éléments qui pourraient être améliorés, que sur des aspects positifs sur lesquels les projets peuvent s'appuyer.

2.2.1 - Des marges de progression

a - Améliorer la présentation des projets au regard des politiques locales et de l'adéquation aux besoins

L'identification des besoins est un point crucial des dossiers soumis à concertation. Les besoins recouvrent autant ceux du territoire à l'échelle locale où la concertation se déroule, que ceux qui ont été à l'origine des objectifs du projet, à un niveau supra-local, régional, national voire international et de leurs positions relatives.

Les difficultés ressortent de plusieurs aspects.

En premier lieu, le public consulté a souvent l'impression que le projet proposé privilégie une réponse à des besoins supra-locaux alors que les besoins qui relèvent de son quotidien seraient négligés ou sous-estimés. Ce ressenti est renforcé lorsque la solution proposée pour répondre à ces besoins locaux, est plus complexe et/ou plus coûteuse. Le public local souhaite privilégier les intérêts qui le concernent et donc avant tout disposer d'infrastructures de transport adaptées à ses besoins quotidiens, sur une courte distance, et offrant souplesse, fréquence et coût d'usage réduit.

En deuxième lieu, les besoins mis en avant par le porteur de projet sont fréquemment contestés sur leur pertinence et leur importance. De fait, les projets se déroulant sur plusieurs années, **l'actualisation des besoins à mesure de la maturation du projet est vraiment indispensable.** Par ailleurs, le public n'hésite plus aujourd'hui à **remettre en cause des données techniques qui étayent la détermination de ces besoins, telles que les hypothèses retenues** (croissance du PIB, croissance des trafics, etc.), **voire les modèles utilisés qui ont servi pour mener les études de trafic.** Dans le nouveau référentiel d'évaluation des projets d'infrastructures de transport⁷, ces hypothèses exogènes au projet sont regroupées sous la terminologie de scénario de référence. **Ce scénario de référence, auquel le maître d'ouvrage devrait accorder une attention particulière, est quasi systématiquement questionné par le public,** à la fois sur la transparence de sa présentation et sur la pertinence de sa définition.

La critique porte également sur le fait que les modèles évaluent et quantifient les besoins en poursuivant de façon tendancielle des constats d'évolutions passées. **Le public peut quant à lui revendiquer la nécessité d'une prise en compte de ruptures dans le mode de développement.** Il peut s'agir de la remise en cause du modèle économique actuel fondé sur la croissance (PIB, coût du carburant), de la prise en compte de nouveaux comportements de déplacements (covoiturage) et/ou de travail (télétravail) ou encore, plus localement, de la prise en compte d'une rupture (ou évolution majeure) dans le projet de développement (économique notamment) pouvant conduire à une évolution de la demande de déplacement. Toutefois, il s'avère qu'il est encore difficile de prendre en compte ces ruptures. En effet, même s'il existe des « signaux faibles » laissant présager certains changements, on ne dispose pas toujours de données statistiques ni de moyens de les intégrer dans les modèles de trafic. **Ces hypothèses de ruptures nécessiteraient d'être abordées dans une démarche prospective (associée à des tests de sensibilité sur les résultats) en amont de l'évaluation du projet.**

7 Instruction du gouvernement du 16 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transport.

En troisième lieu, **les dossiers de concertation devraient mieux afficher comment le projet s'inscrit au sein des politiques locales d'aménagement**. Ces dernières sont transcrites dans les documents d'urbanisme locaux généralistes ou thématiques, qui contiennent également des analyses et des réponses aux besoins locaux d'aménagement et de déplacement. L'actualisation de l'identification des besoins ne ressort pas toujours de façon explicite. Plus le projet avance, plus la cohérence avec les hypothèses de développement et les projets locaux nécessite d'être affinée et ce, à chaque phase du projet jusqu'à sa finalisation.

Or, il apparaît que les dossiers analysés sur la phase DUP présentent souvent peu d'informations sur l'inscription des projets dans les stratégies des documents d'urbanisme locaux. Pourtant, le porteur du projet a nécessairement consulté les acteurs et les dispositions locales pour préparer son programme, même si le dossier ne le mentionne pas⁸.

En dernier lieu, les solutions proposées par les maîtres d'ouvrage constituent parfois des solutions de compromis, répondant plus ou moins bien aux différents besoins recensés. Ces compromis ne semblent pas nécessairement apporter aux citoyens une réponse satisfaisante à tous leurs besoins. **Une plus grande formalisation du lien entre les besoins et les solutions apportées** permettrait de lever ces interrogations. Ce lien pourrait être formalisé, en application du nouveau référentiel d'évaluation des projets d'infrastructures de transport (déjà évoqué ci-dessus) dans l'analyse stratégique à conduire, qui lie besoins, objectifs et solutions proposées, et dans l'analyse de l'atteinte des objectifs par la (ou les) solution(s) proposée(s).

Une vigilance particulière doit donc être apportée sur **l'actualisation des besoins à chaque étape, la cohérence avec les documents d'urbanisme locaux et la formalisation claire des solutions proposées**.

b - Préciser les modalités de financement et le calendrier

Au stade du débat public, de nombreuses réactions naissent autour de la question du **financement du projet et de ses modalités de réalisation**. Les réponses apportées par le porteur de projet ne sont pas toujours perçues comme satisfaisantes par le public. La rareté des financements publics peut conduire au recours aux partenariats public-privé et à la mise en concession pour accélérer la réalisation des projets. La difficulté à rassembler des financements (pour les grands projets notamment) peut aussi conduire à afficher des calendriers et des conditions de réalisation du projet moins précis.

La CNDP a pu souligner à l'occasion d'un des dossiers étudiés⁹ cette relative faiblesse de l'argumentaire des maîtres d'ouvrage en matière d'ingénierie financière. La commission a formulé une recommandation générale demandant un plus grand développement des dossiers sur ce point pour répondre aux préoccupations d'un public bien plus attentif en temps de crise à la bonne utilisation des crédits.

Au stade de l'enquête publique, le coût du projet est un élément toujours présent pour comparer les options de projet et les variantes. Par contre, les modalités de financement ne figurent que très peu dans les éléments de choix alors qu'elles pourraient être un des critères. Elles sont généralement définies en termes plutôt global (un ou plusieurs financeurs) mais pas toujours très précisément. La connaissance des composantes du financement (cofinancement État et collectivités notamment, et part respective) apparaît pourtant comme une des attentes essentielles du citoyen, en cas de contribution potentielle demandée aux usagers (péage, coût du service de transport). Ainsi, les modalités de financement (cofinanceurs, contractualisation, etc.) gagneraient à être présentées dans les dossiers soumis au public. L'affichage d'une fourchette de coûts pour l'utilisateur serait déjà positif.

Cette imprécision en termes de coûts est d'autant plus critiquée si le projet est destiné à améliorer un service existant, certes dégradé, mais gratuit (réseau routier national par exemple). Quelle que soit la pertinence du projet, les infrastructures à accès restreint étudiées (péage, billet plus cher, accès limité ou réservé) sont régulièrement contestées si l'existant est gratuit et sans limite d'accès.

8 Cette observation ne concerne pas la procédure de mise en compatibilité des documents d'urbanisme (SCOT et PLU). Elle concerne l'analyse voire l'actualisation des orientations de développement (croissance démographique, emplois, etc.) validées par la collectivité et sur lesquelles s'appuie la définition des hypothèses d'évolution de la demande de déplacement.

9 Cf bilan du débat public relatif au projet de la RN154.

Par ailleurs, ce constat est renforcé par le fait que les montants de travaux et divers calculs qui sont faits sur cette base (actualisation des montants) sont assez difficilement compris par le public voire mal interprétés. Par exemple, le public peut juger ces montants comme excessifs ou percevoir l'actualisation comme une incertitude sur le coût final.

Dans le cas d'une concession, les citoyens/usagers ne comprennent pas toujours l'impossibilité de mobiliser un montant équivalent à celui de la subvention d'équilibre pour améliorer l'existant ou proposer un projet moins ambitieux. En général, ils ont été consultés sur ce point lors du débat public. Lors de l'enquête publique, le sujet revient généralement dans les questionnements du public. **Le maître d'ouvrage a donc intérêt à rappeler avec soin l'historique des choix et en particulier la justification de la décision prise à l'issue du débat public.**

Ils ne perçoivent pas non plus le lien entre les montants envisagés de péage et le montant de la subvention publique permettant d'équilibrer le projet. Ces éléments sont une composante importante de la rentabilité socio-économique du projet, car ils influent sur les niveaux de trafic attendus sur l'infrastructure. Des outils et éléments de langage ont pu être développés depuis, permettant de disposer d'une présentation plus pédagogique des mécanismes à l'œuvre.

Le calendrier du projet est également sujet à questions et à réactions. Des incohérences sont parfois perçues entre le calendrier du débat¹⁰, celui du projet et le calendrier inscrit dans le dossier. Le temps du projet est dépendant à la fois de la procédure et des choix politiques et stratégiques, ce qui est difficile à comprendre par le public.

c - Utiliser de manière homogène les terminologies relatives aux options de projet

De possibles incompréhensions ou confusions dans les dossiers peuvent résulter de l'usage de terminologies variables dans les présentations des options et variantes des projets. Les termes « options de passage » et « variantes » sont les terminologies les plus fréquentes mais utilisées de manières diverses. D'autres termes sont aussi utilisés pour signifier les mêmes concepts et notions. Cette imprécision peut nuire à l'appréciation de la progressivité des choix réalisés voire au niveau de précision du questionnement formulé.

L'application de la méthode d'évaluation définie dans le nouveau référentiel d'évaluation des projets d'infrastructures de transports¹¹ devrait permettre d'harmoniser les terminologies et de clarifier vis-à-vis du public le vocabulaire employé : ainsi le programme sera traduit sous forme de plusieurs options de projet, qui elles-mêmes pourront faire l'objet de variantes sur certaines caractéristiques de mise en œuvre (comme un tracé plus ou moins éloigné de l'agglomération dans le cas d'une déviation).

2.2.2 - Des aspects positifs à conforter

a - Une capitalisation de l'historique présente dans les dossiers

La partie sur l'historique du projet est importante quelle que soit la phase de maturation des projets, même si l'avancement du dossier la rend plus développée au stade DUP.

L'historique s'attache à **reprenre à chaque phase le rappel de la problématique, des objectifs, des enjeux, des éléments déjà actés ainsi que le niveau atteint par les études**. Ces éléments sont **essentiels pour permettre au public de comprendre l'avancement du projet et la nature des décisions antérieures à la phase actuelle**.

10 Le calendrier du débat correspond au calendrier de la phase de concertation : dates pendant lesquelles le débat public se tient (depuis l'ouverture à la clôture des débats), compte-rendu de la CPDP et bilan de la CNDP, décision du maître d'ouvrage consécutive au débat public.

11 Le nouveau référentiel est composé notamment de l'instruction du gouvernement du 16 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transport, de la note technique du DGITM du 27 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transport et des fiches outils publiées le 7 octobre 2014.

À mesure de l'avancement du dossier, et au moins jusqu'à l'enquête publique, l'**actualisation de cet historique est à mener**, sans qu'il soit indispensable de reprendre intégralement ce qui figure dans les dossiers antérieurs mais en s'efforçant d'objectiver cet historique par une nouvelle rédaction. Cette mise à jour constante tout au long de la maturation du projet est indispensable, même si elle peut paraître fastidieuse au rédacteur. **Elle permet de garder la traçabilité des décisions et des éléments des dossiers qui ont évolué**, notamment les conditions dans lesquelles le maître d'ouvrage a pu apporter des réponses aux attentes exprimées dans les phases de concertation antérieures.

b - Des maîtres d'ouvrage qui prennent en compte la diversité des périmètres à envisager

Le périmètre pertinent dans la mise en œuvre des procédures de concertation du public dépend de la phase de concertation considéré et doit être rattaché à la détermination des aires d'étude nécessaires à la définition des besoins, des enjeux, des objectifs et des effets du projet. Des périmètres différents sont à prendre en compte à la fois selon les thèmes et selon le stade d'avancement de la définition du projet.

La première catégorie de périmètres est celle liée aux aires d'étude du projet. Ces aires doivent être **définies en fonction des thématiques et des échelles** d'approche de la problématique. Elles ont vocation à diminuer à mesure que les études progressent et se précisent. Dans les analyses socio-économiques, les effets du projet sont appréhendés selon plusieurs échelles adaptées permettant de qualifier le fonctionnement du territoire (échelles locale à inter-régionale, voire nationale). Dans les analyses environnementales, les périmètres peuvent varier en fonction des thématiques et des enjeux. Par exemple, les analyses seront limitées aux territoires directement impactés par l'emprise du projet en matière de milieux naturels, elles pourront être plus étendues lorsqu'il s'agit de fonctionnalités écologiques ou à l'échelle des bassins versants sur la thématique de l'eau.

La deuxième catégorie de périmètres est celle associée à l'organisation des concertations, du débat public ou de l'enquête publique. Ce périmètre est **défini pour chaque phase** de concertation et **varie en fonction du questionnement** (opportunité, options de réalisation, etc.). Avant le développement de l'usage d'Internet, la mise à disposition des documents et le recueil des observations du public se faisaient uniquement dans des lieux (locaux de permanence ou de réunions publiques) identifiés dans les communes où se situait physiquement le projet, avec un élargissement ponctuel à quelques communes contiguës.

Aujourd'hui, l'usage d'Internet pour diffuser l'information sur le projet et recueillir les avis permet de réduire les contraintes matérielles. Cela conduit à envisager plus facilement d'élargir le périmètre d'organisation de la concertation pour toucher un public au-delà des personnes potentiellement impactées. Les habitants d'une commune où se situe l'infrastructure de transport ne sont pas nécessairement les plus concernés par le projet. Il est nécessaire d'apprécier l'aire d'influence de l'infrastructure notamment au travers des usagers ou des bénéficiaires. Il n'est bien sûr pas envisageable d'étendre le périmètre d'organisation de la consultation à toutes les communes dont des habitants utilisent ou pourraient utiliser l'axe. Néanmoins, une fonctionnalité de déplacements importante pour une population pourrait conduire à faire entrer la commune correspondante dans ce périmètre, l'enjeu majeur restant celui d'informer le public concerné.

La troisième catégorie est constituée par le périmètre d'expression du public. En fonction des outils retenus, le périmètre d'expression peut être plus grand que celui qu'avait envisagé le maître d'ouvrage. Le périmètre de concertation se définit en amont et le périmètre d'expression apparaît dans le compte rendu du débat public ou le rapport d'enquête, sur la base des constats de participation. Ainsi, le périmètre d'expression peut être mouvant, en fonction des intérêts que suscite le projet mais aussi du portage que le maître d'ouvrage aura organisé autour de celui-ci. **L'élargissement du périmètre d'expression est intéressant pour intégrer à la concertation des bénéficiaires** dépassant le cadre des riverains, du « NIMBY » et aborder plus objectivement l'ensemble des incidences du projet en termes d'aménagement du territoire.

Avec la réforme de 2011¹² mettant à disposition le dossier d'enquête publique sur Internet et comptabilisant les avis formulés via Internet au même titre que les avis sur registres, le périmètre d'expression du public sur le projet s'est agrandi de manière conséquente. Il peut s'étendre désormais au périmètre d'influence du projet et non plus seulement à ses abords. Si les maîtres d'ouvrage souhaitent l'expression d'un large public, il leur sera nécessaire d'assurer une communication adaptée sur l'ouverture de la consultation, et pour cela, d'imaginer peut-être des actions novatrices.

Pour le débat public, le périmètre d'expression était déjà étendu avec la création pour chaque débat d'un site spécifique (différent du site du porteur du projet et administré par l'organisateur du débat, la CPDP). Ce site spécifique apporte toutes les informations sur le débat et permet l'expression d'avis, de contributions ou la formulation de questions. En outre, selon les sujets des débats publics et la mobilisation des médias qu'ils suscitent, la diffusion de l'information sur de vastes périmètres permet de toucher une population plus large.

c - Des options de projet et variantes présentées de manière pédagogique

Les dossiers présentés en débat public constituent des synthèses des études réalisées par le maître d'ouvrage et n'excèdent pas en général une centaine de pages, ce qui en facilite l'appropriation. En phase d'enquête publique, les dossiers sont généralement volumineux mais la notice explicative (en général la pièce C) est particulièrement intéressante pour le public. Elle synthétise l'ensemble des études réalisées et présentées de façon détaillée dans les autres pièces du dossier (étude d'impact, étude socio-économiques, etc.). Dans la forme, elle est conçue pour être accessible au plus grand nombre.

Les dossiers présentés, quel que soit leur stade d'avancement, sont assortis de cartes et d'illustrations destinées à favoriser leur appropriation par des non-spécialistes. La pédagogie déployée pour les dossiers est à souligner. Les analyses multidimensionnelles des diverses propositions d'options de projet et variantes sont claires et semblent faciliter la formalisation d'un avis par le lecteur.

2.3 - Les points convergents dans le champ du portage partagé¹³ du projet

2.3.1 - La nécessité d'un portage partagé

Les enjeux du portage partagé ressortent presque systématiquement à tous les stades du processus de maturation des projets. Les relations instaurées par le maître d'ouvrage avec les acteurs locaux apparaissent indispensables dès les premières phases de réflexion sur le projet. Ces échanges permettent souvent d'installer un climat de confiance entre le porteur du projet et les acteurs du territoire et de renforcer la connaissance fine du milieu local par les parties prenantes. Ils constituent une source d'information très riche pour le maître d'ouvrage. Bien que cette organisation du portage soit reconnue comme essentielle, dans la réalité, elle ressort comme un point souvent délicat à mettre en œuvre et son insuffisance peut constituer une faiblesse. Trois types de raisons peuvent être avancées :

- la construction et le maintien d'une relation sur plusieurs années, peuvent parfois s'avérer difficiles du fait des évolutions des interlocuteurs, à la fois dans les services porteurs de projets et au sein des collectivités partenaires (élus, techniciens) ;
- le maître d'ouvrage porteur du projet s'attacherait davantage à présenter aux acteurs du territoire un dossier dès lors qu'il est suffisamment abouti, lui permettant de disposer d'une vision globale des enjeux et des possibilités, plutôt qu'à le co-construire avec les acteurs du territoire ;
- l'organisation de ce portage nécessite un investissement important en temps et sur la durée. Elle pourrait pâtir de la priorité souvent donnée aux phases opérationnelles liées aux études techniques et procédures réglementaires.

12 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 1^{er} 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 ».

13 La définition de la notion de portage partagé figure à l'annexe n° 1.

Au regard des dossiers analysés, le portage partagé n'est pas toujours une condition suffisante pour faire aboutir le projet, mais elle apparaît comme nécessaire. Son absence est susceptible de générer la remise en cause du projet notamment par les collectivités locales concernées. Cela est d'autant plus vrai que l'on avance dans le processus de projet et donc au stade de l'enquête publique.

2.3.2 - Le portage partagé nécessite une intervention active du porteur de projet

Le maître d'ouvrage qui souhaite s'appuyer sur un portage partagé de son dossier veillera à créer les conditions favorables auprès des élus, des associations, des acteurs socio-économiques et autres acteurs locaux. **L'étude de contexte peut à cet égard constituer un outil utile de connaissance du positionnement respectif des acteurs vis-à-vis du projet ou d'un historique qui pourrait influencer sur leur avis.** Une fois construit, le maintien d'un lien avec les acteurs du territoire entre le débat public et l'enquête publique est nécessaire. **Il peut se matérialiser par une concertation régulière** et variable (comité de pilotage, comité technique, réunions informelles, etc.).

Certaines structures porteuses affectent, pendant toute la durée du projet voire au-delà, des moyens particuliers à cette action de portage et de maintien de liens avec les acteurs du territoire. Une autre modalité souvent mise en œuvre, comme on a pu le constater dans certains dossiers, consiste à s'appuyer sur un comité de pilotage du projet, dont la composition intègre l'ensemble des acteurs locaux, et pas seulement le volet maîtrise d'ouvrage.

L'avantage du comité de pilotage est qu'il s'agit d'une instance pérenne qui se réunit en fonction des besoins associés aux stades d'avancement du dossier. Cette instance donne au porteur du projet un lieu pour partager l'avancement du projet et recueillir les avis. En complément de cette instance de portage pérenne, certaines phases peuvent être l'occasion d'actions plus spécifiques, sous forme de réunions ou de contacts directs, de visites de terrain, etc.

2.4 - Les points convergents dans le champ des controverses

2.4.1 - Certains sujets de controverses communs aux deux phases

Les controverses sont une problématique rencontrée principalement au stade du débat public. L'analyse qui avait été faite dans ce cadre avait conduit à déterminer deux catégories de controverses : les controverses sociétales et les controverses du projet. Néanmoins, certaines controverses du projet se poursuivent après le débat public et on les retrouve également dans la phase d'enquête publique.

Les thèmes qui semblent systématiquement communs aux deux étapes sont relatifs :

- aux **nuisances sonores du projet**, tant pour l'évaluation de ces nuisances (question des mesures de bruit) qu'aux règles de compensation ;
- aux **atteintes aux paysages, au patrimoine et aux perturbations des activités humaines** (agriculture notamment) que le projet va générer ;
- aux **objectifs du projet** qui répondraient davantage à des besoins de niveau régional ou national plutôt que local (opposition sur la conception de l'aménagement du territoire) ;
- aux **hypothèses retenues et aux modalités du calcul socio-économique** en particulier la monétarisation des effets du projet : prédominance des gains de temps (valeur du temps - coût de la minute gagnée) sur les autres effets (gains de sécurité, effets environnementaux, etc.).

Les maîtres d'ouvrage ont donc intérêt à anticiper des questionnements sur ces sujets, lors de l'élaboration du dossier et/ou de la préparation des phases de concertation.

2.4.2 - Des thèmes identiques de controverses, des expressions diversifiées

Portant sur des thématiques identiques, les controverses s'expriment sous la forme de controverses sociétales en phase débat public puis sont reprises au stade de l'enquête publique sous l'angle d'une controverse du projet.

Les controverses sociétales sont plus développées dans les débats publics du fait même de l'objectif de cette phase et du rôle des associations dans ce champ : elles portent notamment sur la remise en cause des décisions publiques (parole de l'expert, norme, modèle de société, indépendance des décideurs), mais aussi sur les enjeux mis en exergue lors du Grenelle de l'environnement (préservation du territoire et des paysages, le réchauffement climatique, les modes de déplacement).

Les approches diffèrent en fonction des phases. Par exemple, lors des débats publics, **le gain de temps est remis en cause au même titre que le scénario macroéconomique** sur lequel il est supposé être implicitement fondé, c'est-à-dire le modèle de croissance économique ininterrompue, reposant notamment sur le progrès technique. Par contre, lorsqu'il est critiqué dans les enquêtes publiques, il l'est au titre :

- de sa **prédominance sur les autres effets** du projet (sécurité, fiabilité, fluidité, fréquence, effets environnementaux, etc.) notamment dans le calcul socio-économique ;
- des **contraintes de dimensionnement** qu'il peut engendrer quand il intervient en tant qu'objectif du projet, en particulier quand cela induit des coûts apparaissant aux usagers trop importants au regard de ce seul bénéfice.

De même, les normes en matière de bruit des infrastructures sont critiquées au stade du débat public (bruit moyen et non ponctuel, mesures de protection globales envisagées), puis reprises lors de l'enquête publique par les riverains des projets concernant la nuisance sur leur environnement immédiat.

2.5 - Les points convergents dans le champ des forces et faiblesses des évaluations des projets

2.5.1 - Des critiques et incompréhensions concernant les nuisances sonores des infrastructures

Au-delà de la controverse mentionnée ci-dessus, il s'agit d'un thème qui est quasi-unanimement soulevé dans les projets quel que soit leur niveau d'avancement. Ces critiques portent sur :

- les **méthodes de calcul des niveaux sonores** générés par les infrastructures difficilement comprises (les calculs peuvent ne pas refléter la dégradation de l'ambiance sonore) ou qui, par exemple, ne prennent en compte que le bruit à l'intérieur des habitations ;
- les **normes applicables qui s'appuient sur des valeurs moyennes** de niveau de bruit (et non instantanées ou en pointe), qui présentent des écarts avec les nuisances perçues par les riverains ;
- les **mesures de réduction des nuisances réclamées à la source** (enrobé minimisant le bruit, dispositifs de protection le long de l'axe) alors que les maîtres d'ouvrage peuvent proposer dans certains secteurs des protections ponctuelles des façades.

Le public a souvent un ressenti subjectif du bruit plus important que ne le traduisent les mesures. Il en résulte une fréquente incompréhension entre le monde des experts du « bruit » et le public, qui persiste souvent malgré les efforts de pédagogie des maîtres d'ouvrage en la matière.

2.5.2 - L'aménagement de l'existant : une alternative récurrente

L'aménagement de l'existant est souvent soulevé dans les concertations, à tous les stades, comme alternative à la création d'infrastructures neuves.

Si l'aménagement de l'existant est souvent perçu de prime abord comme moins impactant pour l'environnement et moins coûteux, ce présupposé ne se vérifie pas toujours. Il importe donc au maître d'ouvrage de **présenter la solution de réaménagement de l'existant comme une option de projet** à part entière, avec une évaluation complète, ne laissant pas de doute sur la prise en compte de cette option. Il s'agira d'expliquer, avec les mêmes critères que pour les autres options de projet, les avantages et les inconvénients de ce choix, et le cas échéant, pourquoi il n'a pas été retenu.

Sans cette présentation, des critiques sur la mise à l'écart a priori et sans justification ou la non exhaustivité des choix proposés pourront apparaître.

2.5.3 - Le contexte social et les effets sociaux du projet insuffisamment abordés

Si l'on se réfère à l'instruction du 16 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transport, le contexte social « concerne les attentes de la population, des riverains, des usagers et acteurs socio-économiques, sur les besoins de desserte et d'accessibilité, d'amélioration de la qualité du service, de la sécurité, de la réduction des nuisances. Il traite de la qualité de vie et de la santé ».

Les thèmes sociaux « recouvrent les effets sur la santé et la sécurité des personnes, sur la limitation des inégalités, sur la réduction de la vulnérabilité des personnes les plus fragiles, sur la desserte équilibrée des espaces et l'accessibilité aux services publics, culturels, éducatifs. Les effets sur les emplois directs et indirects liés à la construction, à l'entretien et l'exploitation sont appréhendés, de même que la part régionale de ces emplois et l'effet induit sur l'activité locale. »

Parmi l'ensemble des dossiers analysés (certes antérieurs à l'application du référentiel), quelle que soit la phase considérée, le thème social est celui qui ressort comme le moins développé. Les constats les plus marqués portent sur les éléments suivants :

- la **prise en compte des déplacements locaux dans les objectifs et les évaluations des projets ressort comme peu valorisée** pour les effets sur la vie quotidienne des habitants. Des analyses qualitatives plus fouillées en termes d'accessibilité de certaines zones pourraient être présentées. Elles permettraient de mettre en évidence des effets favorables liés à l'amélioration apportée par le projet, au-delà de la prise en compte implicite de ces éléments dans l'étude trafic ;
- les **effets du projet au regard de la réduction de la vulnérabilité des populations les plus fragiles sont peu abordés**. En cas d'instauration de péage ou d'augmentation des tarifs le projet peut les pénaliser et limiter leur accès à l'infrastructure. Par exemple, les coûts pour les usagers mériteraient d'être plus clairement abordés dans les dossiers et mis en regard des avantages qualitatifs et quantitatifs ;
- les **règles du calcul socio-économique** qui prennent en compte les analyses coûts-avantages intègrent principalement les gains de temps. Elles sont critiquées parce qu'**elles accordent une place moins importante aux autres critères perçus comme essentiels pour l'amélioration de la qualité de service du point de vue de l'utilisateur** (fréquence, cadencement, etc.). La nouvelle instruction de 2014 intègre ces préoccupations en proposant une méthode de monétarisation de la fiabilité / régularité du service. Elle invite aussi les maîtres d'ouvrage **à compléter le calcul par une évaluation quantitative et qualitative** des effets au travers d'indicateurs pertinents pour l'utilisateur.

2.5.4 - Un lien de causalité infrastructure de transport / développement économique trop rarement objectivé

Les considérations générales sur le désenclavement des territoires ou la fluidification du trafic sont quasi systématiquement abordées dans les dossiers et reprises dans les objectifs du projet. Mais les analyses des effets économiques des projets semblent souvent trop sommaires. Elles ne précisent pas le lien éventuel entre l'amélioration des transports et le développement économique. Il est vrai que l'effet économique des nouvelles infrastructures est difficile à objectiver (création ou transfert d'emplois ? accélération des dynamiques territoriales ou repositionnement ?). Les acteurs économiques ne demandent généralement pas de preuves de ces effets, étant favorables aux projets potentiellement porteurs pour les entreprises.

Néanmoins, le présupposé lien de causalité entre infrastructures et développement économique est aujourd'hui souvent remis en cause par de nouveaux acteurs, et mis en regard des effets avérés sur l'environnement. Les effets réels au plan économique ou seulement les effets de redistribution et de transferts d'activité sont donc à illustrer et si c'est possible, à qualifier et à quantifier.

2.6 - Quelques causes explicatives

Quel que soit le stade, l'objet de la concertation a le même fondement technique : il s'agit d'une infrastructure de transport, étudiée selon des états d'avancement différents mais sur les mêmes champs. Si l'enquête publique est une procédure bien plus ancienne que le débat public, l'expérience acquise pour celle-ci (présentation des dossiers, contenu technique, méthodes d'animation, etc.) a servi à alimenter les processus à imaginer dans ces nouvelles phases amont de concertation que sont les débats publics.

Les personnes en charge des dossiers ne sont pas nécessairement les mêmes tout au long de l'élaboration des projets, mais elles sont issues des mêmes formations et des mêmes cultures administratives et techniques. Cela leur permet de se positionner facilement pour la reprise des dossiers, mais la culture commune peut limiter les bénéfices potentiels qu'apporterait une vision nouvelle.

Les questions de pluri-modalité ou d'alternative modale ne sont pas toujours faciles à aborder. Le choix du mode de transport se fait après analyse des besoins, la maîtrise d'ouvrage est spécifique et il est plus difficile ensuite de remettre en cause le choix du mode retenu.

Concernant les parties prenantes des procédures analysées, on note une constance de positionnement de catégories d'acteurs et ce quel que soit le stade :

- les associations reconnues pour la défense de l'environnement défendent des positions en grande partie communes dans les différents dossiers (suivant une doctrine diffusée au plan national par les fédérations auxquelles elles appartiennent) ;
- les riverains et habitants contestent le projet au titre des nuisances qu'il est susceptible de générer dans leur cadre de vie actuel ;
- les acteurs économiques défendent tout projet qui favorise la mobilité et le développement économique.

Enfin, les évolutions réglementaires font converger les objectifs de concertation. Les deux procédures ayant des origines distinctes, leurs objectifs étaient initialement différents. Le débat public, comme le définit la loi¹⁴, est une étape dans le processus décisionnel qui s'inscrit en amont dans l'élaboration d'un projet.

Comme le préconise la Convention d'Aarhus il porte à la fois sur son opportunité, sur ses objectifs et sur ses caractéristiques principales, lorsque toutes les options sont encore possibles.

¹⁴ Suite aux évolutions législatives des années 1990, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et son décret d'application ont finalisé le dispositif du débat public.

Ses trois objectifs sont :

- d'informer le public sur le projet, ses enjeux, ses aspects techniques, ses impacts de façon objective, complète et accessible à tous ;
- de permettre au public de s'exprimer, poser des questions et obtenir des réponses, formuler des observations, des critiques, des suggestions sur tous les aspects du projet ;
- d'éclairer le porteur de projet par l'« expertise d'usage » du public.

Il s'agit donc d'assurer la meilleure compréhension possible du projet, de garantir la confrontation des arguments, de constituer une première étape de la construction d'intérêt général partagé, dans l'objectif de légitimer la décision qui sera prise.

Pour la DUP, suite à la loi de 2010 portant Engagement National pour l'Environnement¹⁵, 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 » [...]. « Les observations et propositions recueillies sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision ». L'enquête faisait remonter l'information depuis le public, elle est désormais faite en direction du public, mettant l'information des décideurs en second plan.

Depuis cette réforme de 2010, la procédure d'enquête publique s'est rapprochée, dans l'esprit, de celle du débat public en particulier dans ses objectifs d'information et de participation du public aux décisions qui le concernent. Ces deux procédures sont désormais assurées à titre principal en direction du public.

15 Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

3 - Les complémentarités ou différences entre les deux phases

L'analyse croisée révèle des complémentarités ou différences entre les deux phases de concertation. Elles s'expliquent d'une part selon le stade d'avancement des projets, d'autre part selon la procédure et ses effets.

3.1 - Concernant le stade d'avancement des projets

3.1.1 - Des expressions différenciées des citoyens mobilisés

Les citoyens concernés par la démarche et ceux qui s'expriment sont globalement les mêmes dans les deux phases analysées, mais leur positionnement est différent.

Les associations sont particulièrement actives lors des débats publics, que ce soient celles de protection de l'environnement, d'usagers des transports, et à titre moindre les associations de riverains. Les deux premières constituent les acteurs prédominants de la controverse ou de l'opposition au projet dans les débats publics. **Ces associations structurent les interventions de leurs adhérents par exemple par des guides**¹⁶ qui présentent les enjeux de ces procédures et les modalités possibles d'intervention. **Leurs argumentaires portent sur la protection de l'environnement, la compatibilité avec les documents locaux de planification, l'alternative à la création de nouvelles infrastructures favorisant l'amélioration de l'existant**, ainsi que différents sujets issus des conclusions du Grenelle de l'environnement.

Les associations de riverains (constituées par opportunité au regard du projet en cause et de sa localisation physique, sans nécessairement de pérennité) **s'opposent aux projets généralement parce qu'ils nuisent à leur cadre de vie**, mais **elles s'expriment peu lors du débat public** où les espaces potentiellement impactés restent étendus. Toutefois, en cas de variantes proposées à ce stade, celles épargnant les espaces proches de leur domicile seront mises en avant par ces associations.

Le stade de l'enquête publique se caractérise par une moindre expression des associations, contrebalancée par des interventions plus individuelles de riverains, d'habitants ou d'usagers. Les expressions individuelles peuvent être foisonnantes et présenter une difficulté pour le maître d'ouvrage. Il se retrouve face à une opposition mouvante, difficile à anticiper (le discours des riverains n'est pas aussi formaté que celui des associations) et qui ne s'exprime pas nécessairement de façon uniforme, mais souvent antagoniste. Dans ce contexte, la préparation amont des réponses aux contestations peut devenir plus compliquée.

L'avancement du projet est à la source d'un basculement des expressions majoritaires depuis des associations intervenant surtout sous un angle généraliste et dans un cadre institutionnel, vers des contestations ou revendications plus sporadiques des riverains des projets s'exprimant à titre personnel ou via des associations constituées spécifiquement pour cet objet. Les expressions d'associations pérennes ne sont pas nécessairement moindres en nombre au stade de l'enquête publique, mais elles le sont en proportion, ce qui conduit à moins de visibilité.

3.1.2 - Le maintien durable des liens avec les acteurs locaux

Le maintien d'un lien dans la durée avec les citoyens, notamment entre les phases réglementaires, est un enjeu qui prend toute son importance après la première concertation (débat public ou autre). Certaines critiques ou difficultés de suivi des dossiers apparaissent particulièrement au stade de la DUP pour les projets qui se déroulent sur un temps long et qui ont fait l'objet de ruptures dans le continuum des échanges.

¹⁶ Par exemple le guide édité par France Nature Environnement intitulé « Participer à la concertation et au débat public – le cas des infrastructures de transport – guide d'aide à l'action à destination des associations de protection de la nature et de l'environnement » janvier 2012.

Pour le maintien de ce lien, les dossiers étudiés (en phase DUP) apportent les éléments de connaissance indispensables. Toutefois, au bout de plusieurs années, il apparaît que les difficultés ne portent pas uniquement sur la connaissance du dossier. Il peut se produire une évolution significative au sein du public concerné par le projet, peut-être également au sein des élus. Les facteurs favorisant ou limitant l'acceptabilité sociale des projets peuvent également évoluer rapidement (évolution des attentes de la société par exemple).

Il peut donc être **recommandé aux maîtres d'ouvrage d'assurer des phases de concertation régulière pour maintenir auprès des acteurs et du public la perception des enjeux et la connaissance du projet.** Pour le public, des informations à jour sur le site Internet, dans les media locaux, voire des expositions peuvent être envisagées, pour assurer la continuité de l'information.

L'évolution de la réglementation intègre cet enjeu de traçabilité et de maintien des liens avec les acteurs du territoire. Ainsi, le décret du 29 décembre 2011 portant réforme de l'enquête publique a redéfini la composition du dossier d'enquête (article R123-8 du code de l'environnement). Il est notamment prévu qu'y figure « le bilan de la procédure de débat public organisée » [...] antérieurement ou « de tout autre procédure [...] permettant au public de participer effectivement au processus de décision. Lorsque aucune concertation préalable n'a eu lieu, le dossier le mentionne ». À noter que dans la pratique, les dossiers étudiés en enquête publique intégraient ce bilan.

3.1.3 - L'opportunité du projet, objet principal du débat public

La question majeure abordée lors du débat public, est l'opportunité du projet en amont de la recherche de solutions concrètes. Cette question de l'opportunité mérite d'être associée à des études montrant la réalité de la faisabilité du projet. L'identification du contexte, des enjeux ainsi que des besoins actuels et prévisibles permet de fixer les objectifs auxquels le projet envisagé pourrait apporter une réponse. Cette présentation est donc au cœur du débat public.

Même si la situation est finalement peu fréquente, c'est dans ce cadre que l'opportunité du projet peut ne pas être suffisamment démontrée lors du débat public pour conduire à son abandon, ou à sa reprise sous une forme différente.

Lors de la phase de concertation préalable à l'enquête publique, l'opportunité est en principe acquise compte tenu de l'état déjà bien avancé du projet. **Le public est désireux de voir rappelée la validité de cette opportunité : les jalons précédents devront être confirmés dans le contexte d'évolution macro-économique ou de réorientation des politiques publiques à l'œuvre**, ces éléments s'intégrant à la partie historique.

L'opportunité peut poser des difficultés dans les projets qui ne sont qu'un élément d'une opération d'ensemble. Ce fractionnement n'est généralement pas compris par le public. Cela peut être perçu comme une volonté de limiter les effets, de réduire les contestations et de faire passer par la suite le projet comme acquis. **La justification dans le cadre du rappel de l'historique sera donc nécessaire pour expliciter les raisons qui ont conduit le maître d'ouvrage à envisager son projet en plusieurs phases.** En outre, il devra présenter à une échelle pertinente les effets environnementaux, sociaux et économiques de l'ensemble du programme de travaux au sens du code de l'environnement¹⁷.

Une analyse des observations du public figurant dans certains compte-rendus d'enquêtes publiques souligne qu'à ce stade la contestation de l'opportunité a tendance à s'effriter. Si les travaux améliorent une situation existante problématique, la nécessité d'agir (donc l'opportunité) n'est plus contestée, même si la solution peut ne pas être perçue comme idéale. Il s'avère que le pragmatisme des citoyens l'emporte in fine généralement sur les positions dogmatiques. Les critiques passent alors de l'opportunité du projet, à celle de son contenu en matière d'atténuation des effets et des réponses qu'il apporte aux problèmes existants. Ceci peut conduire à faire évoluer le projet qualitativement et à proposer des adaptations. À noter toutefois que cette observation se base sur un échantillon de quatre enquêtes publiques analysées, qu'on ne peut pas considérer comme représentatif de l'ensemble des projets d'infrastructures de transport portés en enquête publique.

17 Il convient toutefois de distinguer le fractionnement de la réalisation d'un projet (phasage des travaux d'un projet – avec une unique autorisation), en général dû à une indisponibilité budgétaire, du fractionnement dans le cadre d'un programme de travaux échelonnés dans le temps (plusieurs projets avec des autorisations au fil du temps mais une nécessaire appréciation des impacts de l'ensemble du programme à chaque enquête publique).

3.1.4 - Un positionnement à contre-temps à intégrer dans la stratégie de portage

En lien avec le paragraphe précédent, une stratégie régulièrement utilisée par les opposants consiste à déplacer le questionnement associé à la phase de concertation par rapport au stade d'avancement du projet, se situant volontairement à contre-temps. Il s'agit par exemple d'arguer d'un projet insuffisamment précis au stade débat public pour éviter de se prononcer sur son opportunité et sa faisabilité, puis de revenir sur la question de l'opportunité en phase d'enquête publique alors que celle-ci est normalement acquise à une phase antérieure. Ces stratégies sont utilisées à toutes les phases du projet, mais sont plus marquées sur les projets les plus aboutis.

Ces positionnements peuvent complexifier le travail du porteur du projet, qui voit ses arguments remis en cause, et peut avoir l'impression de ne pas pouvoir avancer, quelle que soit la pertinence de son dossier. La mise en œuvre de telles stratégies est difficilement évitable, mais il est possible de les limiter. Il s'agit pour cela de prendre soin de rappeler l'objectif de la phase de concertation au sein d'un processus progressif s'appuyant sur l'historique du projet, et de s'appuyer sur un portage partagé du dossier qui renforce l'argumentaire. L'historique posant les jalons des validations successives à chaque étape est ainsi essentiel pour structurer la présentation et prévenir ces prises de position à rebours.

3.1.5 - Options de projet et variantes : progressivité et traçabilité des choix

Lors du débat public, le maître d'ouvrage porte à la discussion plusieurs options de projet contrastées en vue d'éclairer sur l'opportunité et sur les choix qu'il envisage de faire à l'issue de ce dernier.

En phase DUP, c'est une seule option qui est présentée, accompagnée d'un rappel des solutions étudiées et non retenues. Appuyé par une analyse multi-dimensionnelle des effets environnementaux, sociaux et économiques, le dossier justifie la variante proposée pour la déclaration d'utilité publique.

Il est souhaitable que **le processus ayant permis d'écarter certaines options, en particulier après le débat public, soit expliqué clairement pour assurer la traçabilité des choix conduisant à la solution proposée**. Ce choix émane du maître d'ouvrage même s'il s'est appuyé sur un comité de pilotage du projet, d'où l'importance de l'historique objectivé. L'article R.122-5 du code de l'environnement (alinéa 5) confirme cette exigence, puisqu'il précise l'obligation de détailler les raisons ayant conduit à retenir le projet.

3.1.6 - Les thématiques environnementales : une précision accrue à mesure de l'avancement du projet

Au niveau du débat public, ce sont les grands enjeux environnementaux et les effets potentiels qui sont mis en discussion. Sont ainsi abordés les thèmes du climat, de l'efficacité énergétique, de la pollution de l'air, de la biodiversité, les grands risques naturels ou technologiques. Des thèmes plus proches des enjeux locaux ressortent également : le bruit, l'atteinte aux eaux superficielles et souterraines, au paysage et au patrimoine, aux activités humaines.

Dans la phase d'enquête, sont définies les mesures proposées et l'engagement de les mener à bien. Il s'agit souvent de traiter les points soulevés antérieurement sous un angle beaucoup plus concret :

- atteinte d'une espèce végétale ou animale particulière dans le cadre de la prise en compte de la biodiversité ;
- risques de pollution pour un cours d'eau, niveaux sonores générés par le projet sur tel ou tel bâti, effets négatifs sur certains milieux et sur les activités agricoles.

Malgré une plus grande précision à ce stade, certains thèmes, qui nécessitent un niveau de détail fin du projet, sont traités dans l'étude d'impact mais seront largement approfondies après la DUP. En effet, ils font l'objet de procédures spécifiques relevant du code de l'environnement telles que les enquêtes « loi sur l'eau » et les dossiers de « dérogation espèces protégées » ou relevant du code d'expropriation pour cause d'utilité publique (enquêtes parcellaires préalables aux expropriations) ou du code rural (procédure d'aménagement foncier associé à la réalisation d'un ouvrage public – article L123-24).

Un sujet d'incompréhension fréquent du public au stade du débat public concerne l'impossibilité de présenter les mesures d'insertion précises du projet dans l'environnement et les mesures compensatoires détaillées proposées en cas d'effet résiduel. À ce stade, si seule une démarche globale est possible, il convient d'être précis et clair avec une approche qualitative et une première ébauche sur des engagements de résultats. La définition progressive des mesures reste valable sur la phase DUP qui sera complétée lors des procédures spécifiques évoquées ci-dessus.

3.2 - Concernant la procédure mise en place et ses effets

3.2.1 - Des porteurs de projet aux marges d'action différentes

La saisine de la CNDP conduit, si elle décide de mener un débat, à deux possibilités :

- la CNDP organise le débat public par elle-même, avec animation confiée à une CPDP ;
- elle en confie l'organisation au porteur du projet, tout en définissant les modalités de participation du public et en veillant à son bon déroulement¹⁸.

Le dossier constitué par le porteur du projet est soumis à la CNDP pour le déclarer complet (ce qui implique qu'elle peut demander des compléments et modifications). La CNDP fixe ensuite le calendrier et le programme du débat. Après celui-ci, le président de la CPDP en établit le compte-rendu et le président de la CNDP en dresse le bilan sans porter d'avis sur le projet lui-même. A toutes les phases, le porteur de projet dispose donc d'une autonomie limitée dans l'organisation et la gestion du débat.

Dans le cadre de l'enquête publique, le porteur de projet élabore le dossier qui sera soumis à enquête. Comme le commissaire enquêteur (ou la commission d'enquête) est nommé peu de temps avant le démarrage de celle-ci, sa latitude d'intervention sur le dossier est différente de la CPDP. Elle porte plutôt sur l'organisation matérielle de la concertation que sur les éléments présentés au public, même s'il valide le dossier avant l'enquête. En effet, l'autorité compétente pour organiser l'enquête se consulte avec le commissaire enquêteur (et le porteur de projet) avant de définir dans un arrêté les modalités d'organisation de celle-ci. Dans les réunions publiques, le porteur de projet est souvent l'intervenant principal pour la présentation du dossier. Le commissaire enquêteur est surtout dans un rôle d'écoute des observations formulées mais reste l'animateur des échanges. Malgré ce rôle différent de celui que peut avoir la CPDP, le commissaire enquêteur (ou la commission d'enquête) dispose en revanche d'une responsabilité pleine pour rédiger le rapport d'enquête, à partir de l'exploitation des expressions, et surtout pour émettre un avis et exprimer ses conclusions motivées.

Ainsi, le porteur de projet est dans une démarche plus active pour le déroulement de l'enquête publique, alors qu'il est lié par les décisions et validations de la CNDP pour le débat et la place que celle-ci lui donne. Il doit tenir compte des rôles différents exercés par la CPDP et le commissaire enquêteur. La CPDP est dans une position de garante de la concertation (forme, qualité du dossier, facilitation des échanges, transparence et équivalence des points de vue, etc.), sans se prononcer sur le fond alors que le commissaire enquêteur n'anime pas vraiment la phase d'enquête publique et doit se prononcer sur le fond du projet.

3.2.2 - Des dossiers aux compositions et à l'évolutivité différentes

Les dossiers présentés aux deux phases sont fondamentalement différents. Pour le débat public, il s'agit d'un document de synthèse de 50 à 150 pages accessible au non-spécialiste, assorti d'annexes techniques permettant de répondre à des attentes plus précises. Le dossier présenté par le maître d'ouvrage doit être pédagogique et « communicant », ce que la CNDP vérifiera, quitte à demander des éclaircissements et approfondissements. Le maître d'ouvrage peut être sollicité en cours de débat dans l'objectif de clarifier certains points du dossier. Les éléments complémentaires qu'il fournit sont alors, sauf si la commission en décide autrement, publiés sous la forme de note complémentaire au dossier du débat.

18 Cette disposition a rarement été mise en œuvre et n'est *a priori* plus utilisée.

Le dossier présenté à l'enquête publique est un dossier dont la structure et la composition sont définies réglementairement. Il reprend l'ensemble des informations et études menées depuis l'origine du projet (sous forme détaillée ou de synthèse), et doit se suffire à lui-même pour assurer la compréhension du projet. Il s'agit souvent de dossiers très volumineux (plusieurs centaines de pages). Il est finalisé par le maître d'ouvrage avant le début de l'enquête et ne peut évoluer pendant celle-ci. Sur ce point, l'apport d'éléments complémentaires en cours d'enquête reste limité aux explications que fournira le maître d'ouvrage lors des réunions publiques ou des réponses publiées sur le site dédié au projet (foire aux questions). Par contre, le dossier ne pourra pas être complété par des notes ou éléments de compréhension du projet. Toutefois, une nouvelle phase d'échanges entre le commissaire enquêteur et le responsable du projet a été instaurée par la loi ENE¹⁹ et permet, sans modifier formellement le dossier, de faire évoluer la perception du projet²⁰ au travers des réponses fournies. Ces éléments peuvent éclairer l'avis du commissaire enquêteur (ou de la commission d'enquête) puis, intégrés au rapport et aux conclusions, sont communiqués par ce biais au public.

3.2.3 - Un scénario de référence présent mais non formalisé au stade DUP

Le scénario de référence n'a pas été identifié en tant que thème spécifique dans le rapport « débat public ». Cette notion, introduite par l'instruction du Gouvernement de 2014 relative à l'évaluation des projets de transport, n'était pas formalisée dans les débats étudiés, datant tous d'avant 2011. On peut penser que l'application de cette instruction aux nouveaux projets soumis à débats publics conduira à une transparence et une formalisation plus grande du scénario de référence retenu dans les dossiers.

Pour l'enquête publique, le projet étant plus précis, l'évolution retenue du contexte sur la durée de projection de l'évaluation est nécessairement présentée. Cela prend la forme d'hypothèses retenues dans l'étude de trafic (pour le mode routier en particulier), même si le scénario de référence n'est pas formalisé en tant que tel.

L'application du référentiel renforce cette exigence de transparence. De plus, **elle encourage les maîtres d'ouvrage à revalider le scénario de référence (contexte exogène au projet) à chaque phase d'évaluation et de concertation**, d'autant plus que le public est attentif aux choix des hypothèses.

19 Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

20 A l'issue de l'enquête, le commissaire enquêteur doit ainsi rencontrer le responsable du projet et lui communiquer les observations écrites ou orales qu'il aura consignées dans un procès-verbal de synthèse. Il peut, grâce à ce document, obtenir du maître d'ouvrage certaines évolutions de son projet. Le responsable du projet dispose de 15 jours pour produire ses observations éventuelles, qui pourront être intégrées au rapport d'enquête.

4 - En termes de conclusion : les principaux enseignements

Les deux phases de concertation étudiées imposent aux dossiers présentés des niveaux de précisions différents, qui correspondent à l'objet présenté et **suscitent le questionnement du public. Le maître d'ouvrage doit l'anticiper dans la manière de présenter le projet** (technicité, pédagogie, partage et validation avec les acteurs du territoire, en particulier pour la prise en compte des enjeux, besoins locaux, adéquation objectifs / besoins). **Il doit aussi identifier a priori des problématiques que le public ne manquera pas de soulever.** Ainsi, le maître d'ouvrage a tout intérêt à mettre en place une réelle stratégie de concertation dès l'amont et à s'assurer des compétences nécessaires tout au long de la démarche (quitte à recourir à l'assistance d'un prestataire en communication / concertation extérieur).

Les contestations sur les projets existent aux deux phases, et même au-delà de la DUP, jusqu'au démarrage des travaux voire plus rarement jusqu'à la mise en service. Elles s'expriment toutefois de façon différente et par des acteurs de plus en plus proches du terrain d'assiette du projet, au fur et à mesure de la précision du projet et de ses effets et incidences opérationnelles.

Au stade du débat public, le maître d'ouvrage veille à faire partager les grands objectifs du projet et à vérifier la non-opposition du public au projet présenté. **En stade DUP, le maître d'ouvrage présente un projet plus précis, dont les effets sur les territoires traversés sont finement identifiés, décrits et localisés**, et recherche l'adhésion du public directement concerné. Il s'engage le cas échéant plus précisément sur la réduction ou la compensation des effets. L'acceptabilité sociale, qui renvoie aux grandes valeurs de société, s'applique plutôt au stade débat public ; le stade DUP vise à rechercher une acceptation plus particulière du projet.

L'avancement du projet (et donc du stade de concertation associé) fait évoluer les interlocuteurs, les enjeux (globaux vers locaux) et de ce fait les exigences du public vis-à-vis du maître d'ouvrage entre les deux phases de concertation :

- **le débat public demande une connaissance claire des grandes problématiques nationales** voire internationales appliquées au territoire et au projet et réciproquement ;
- tandis que **la phase DUP renvoie notamment à la maîtrise des thématiques spécifiques et localisées** (portant à la fois sur l'environnement, l'économique et le social) **croisées avec la connaissance fine du milieu local** (histoire et sociologie du territoire) afin de maîtriser les effets du projet.

Du côté du public, l'évolution des exigences va de pair avec celle des interlocuteurs (associations locales vs nationales, association des riverains vs usagers). Le maître d'ouvrage reste le même aux différents stades et doit s'adapter, en ayant recours à des appuis ponctuels et/ou spécialisés.

Il apparaît également important d'**assurer une continuité entre les différentes phases de concertation en direction des citoyens mais aussi des acteurs locaux notamment les élus et techniciens des collectivités** dans un contexte plus mouvant des acteurs.

L'ensemble des analyses de cas (19 au total, résultant des deux phases d'études) met en évidence la **qualité globale des dossiers et des concertations menées** tant sur le fond que la forme et souvent l'adéquation entre le dossier, la phase abordée et le projet présenté. Les études (phase débat public, phase DUP et analyse croisée DP / DUP) mettent en exergue les points qui pourraient être améliorés même si ces derniers sont minoritaires et rarement systématiques.

En outre, les **projets analysés étaient tous antérieurs à l'instruction du gouvernement de 2014**. L'analyse montre également que l'application de cette instruction et des documents associés (annexe de l'instruction, note technique et fiches outils) devraient permettre de régler l'essentiel des difficultés relevées et de mieux se préparer et anticiper les phase de concertation. Dans la conduite de sa démarche, le **maître d'ouvrage devrait ainsi porter attention à trois aspects essentiels** :

- **l'importance de l'analyse territoriale** : notamment pour déterminer les enjeux du territoire et l'ensemble des besoins permettant d'identifier tous les objectifs auxquels doit répondre le projet, à toutes les échelles pertinentes ;
- **la transparence du choix des hypothèses** : en particulier la distinction entre le scénario de référence et l'option de référence et la validation (ou vérification de la pertinence) à chaque étape d'évaluation et de concertation du contexte exogène et de son évolution envisagée ;
- **la mise en œuvre d'une approche multidimensionnelle de l'évaluation** qui permet d'assurer la cohérence entre l'étude d'impact environnementale, les effets sociaux et économiques et le calcul socio-économique.

Annexes

Annexe 1 : 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/ou 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.

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 forces et faiblesses des évaluations des projets (ou points de vigilance du maître d'ouvrage dans la formalisation des éléments de l'évaluation)

Il s'agit d'identifier les éléments qui ressortent plus 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.

Annexe 2 : Liste des projets étudiés en phase débat public et en phase d'enquête d'utilité publique

Les projets sont classés selon l'année où la phase de concertation (débat public ou enquête publique) a été menée, de la plus ancienne à la plus récente.

Phase étudiée	Année	Nom du projet	Caractéristiques principales	Maître d'ouvrage	Coût ²¹
Débat public	2003	Liaison ferroviaire dédiée entre Paris et l'aéroport Roissy Charles de Gaulle	Création d'un terminal à Gare de l'Est, de quais réservés au trafic avec Roissy-CDG, utilisation du réseau existant sur 9 km et réalisation d'un tunnel de 10,8 km, aménagement d'une longueur de 23 à 25 kilomètres selon les variantes	RFF	663 M €
Débat public	2003/2004	Projet de Grand contournement autoroutier de Bordeaux	Autoroute à péage, à 2x2 voies d'une longueur comprise entre 80 et 120 km selon les variantes	État	460 à 900 M €
Débat public	2005	Projet LGV PACA	Projet de ligne à grande vitesse Provence-Alpes-Côte d'Azur entre Marseille, Toulon et Nice, d'une longueur d'environ 240 km	RFF	3,5 à 5 milliards €
Débat public	2005	Projet LGV Poitiers Limoges	Création d'une liaison ferroviaire Poitiers-Limoges d'environ 150 km	RFF	1,1 à 1,4 milliards €
Débat public	2005	Projet de contournement autoroutier de Rouen	Contournement routier partiel à l'est de l'agglomération - voie express 2x2 voies de longueur comprise entre 27 et 37 km selon les variantes	État	360 M€ <i>(variante la plus courte)</i>
Débat public	2005	Projet LGV Bordeaux Toulouse	Projet de ligne ferroviaire à grande vitesse (LGV) entre Bordeaux et Toulouse d'environ 250 km	RFF	3 milliards €
Débat public	2005/2006	Projet de contournement autoroutier de Nice	Renforcement de l'armature routière Est-Ouest pour contourner l'agglomération de Nice, d'une longueur comprise entre 8 et 16 km selon les variantes	État	500 à 2000 M€

21 Le coût est déterminé pendant les études préalables à la phase de concertation étudiée et selon les conditions économiques de l'époque. L'année de référence est mentionnée lorsqu'elle est connue. Lorsqu'elle n'est pas connue, elle est antérieure à l'année de la concertation. La précision HT est apportée lorsqu'elle est connue.

Phase étudiée	Année	Nom du projet	Caractéristiques principales	Maître d'ouvrage	Coût
Débat public	2006	Options générales pour les transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien	Débat public sur une politique de transports pour éclairer sur la perception du fonctionnement actuel et futur du système de transports dans la vallée du Rhône, l'acceptabilité locale de scénarii de systèmes de transports et les orientations souhaitables pour améliorer les transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien	État	-
Débat public	2006	Prolongement LGV Sud Europe Atlantique entre Bordeaux et la frontière espagnole	Création d'une ligne nouvelle à grande vitesse d'environ 240 km entre Bordeaux (LGV SEA) et l'Espagne (Y basque)	RFF	2,3 à 4,2 milliards €
Enquête publique	2006	Projet de Ligne à Grande Vitesse Bretagne Pays de la Loire	Création d'environ 182 km de ligne à grande vitesses entre Rennes, Sablé-sur-Sarthe et Connerré, y compris les raccordements aux lignes classiques, sans création de gare nouvelle	RFF	2 375 M€HT <i>(aux conditions économiques de 2004)</i>
Débat public	2007	Projet de Grand contournement autoroutier de Toulouse	Infrastructure autoroutière à 2x2 voies et à péage, d'une longueur comprise entre 30 et 160 km selon les variantes	État	600 à 1 300 M€
Enquête publique	2008	Projet de réouverture au trafic voyageurs de la ligne ferroviaire Nantes-Châteaubriant	Modernisation complète des infrastructures ferroviaires ; électrification de la ligne ; réouverture ou construction de gares et de points d'arrêts.	RFF et SNCF (haltes et gares)	164,9 M€HT <i>(aux conditions économiques de juin 2005) (dont 144,4 M€HT projet RFF)</i>
Débat public	2009/2010	Projet d'accélération de la RN 126 entre Castres et Toulouse	Aménagement à 2 x 2 voies, d'environ 61 km : accélération de l'aménagement par mise en concession	État	300 M €
Débat public	2009/2010	Projet d'achèvement de la RN 154 par mise en concession autoroutière	Aménagement à 2 x 2 voies d'environ 105 km : achèvement par mise en concession	État / DRE Centre	700 M €
Débat public	2009/2010	Projet d'extension des infrastructures portuaires, prolongement du grand canal du Havre	Réalisation d'un nouveau canal de gabarit fluvial permettant de relier directement le Grand Canal du Havre au canal de Tancarville, et d'une longueur de 4 à 10 km selon les variantes	Grand Port Maritime du Havre	200 M €
Débat public	2010	Projet Roissy Picardie	Création d'une infrastructure ferroviaire reliant la ligne Paris-Creil-Amiens au réseau de lignes à grande vitesse au niveau de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle, d'une longueur	RFF	255 M €

Phase étudiée	Année	Nom du projet	Caractéristiques principales	Maître d'ouvrage	Coût
			6 à 11 km (selon les options)		
Débat public	2010/ 2011	Accélération de la mise à 2X2 voies de la RCEA	Aménagement à 2x2 voies d'environ 240 km : achèvement par mise en concession	État / DREAL Auvergne	950 M€ + 160 M€ (aménagement liés à la concession)
Enquête publique	2011	Contournement nord du Teil par la RN 102 (Ardèche)	Création d'une voie nouvelle à 2x1 voies de 4,5 km en contournement de la commune du Teil, pour achever l'aménagement de la RN102 (route à grande circulation).	État / DREAL Rhône-Alpes	51,9 M€ TTC (aux conditions économiques de janvier 2008)
Enquête publique	2013/ 2014	Liaison A89-A6	Création et aménagement d'une voie de 5,5 km aux caractéristiques autoroutières entre l'A89 en arrivée sur l'agglomération lyonnaise, et l'A6 au nord de cette agglomération.	État / DREAL Rhône-Alpes	146 M€ HT (aux conditions économiques de juillet 2012)

Sigles et acronymes

CNDP	Commission Nationale du Débat Public
CPDP	Commission Particulière de Débat Public
DP	Débat Public
DTerOuest	Direction Territoriale Ouest du Cerema
DUP	Déclaration d'Utilité Publique
ENE	Engagement National pour l'Environnement
EPDUP	Enquête préalable à la Déclaration d'Utilité Publique
EPPT	Évaluation des Projets et Politiques de Transport
ERC	Éviter Réduire, et à défaut Compenser
LGV	Ligne à grande vitesse
NIMBY	Not in my backyard
PCI	Pôle de Compétences et d'Innovation
PIB	Produit Intérieur Brut
RN	Route Nationale

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 monétarisés, positifs ou négatifs, et des coûts d'une option de projet, par différence avec ceux de l'option de référence, dans un scénario de référence donné.
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 à 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.

Résumé

Ce document a été élaboré par le Cerema Ouest sous le pilotage de la DTecITM dans le cadre du pôle de compétence "Évaluation des projets et politiques de transport".

Ce pôle 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.

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 : 1638w – ISRN : CEREMA-DteciTM-2016-038-1-FR

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