

Participation du public et évaluation environnementale : le cas du débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien

Laure TOURJANSKY-CABART et Bertrand GALTIER, Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables (MEDAD) (France)

Le cadre général de la participation du public à l'évaluation de grands projets découle, en France, de la législation européenne, en particulier de la directive 85-337 du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement – qui reprend elle-même des dispositions de la Convention d'Aarhus relative à l'accès à l'information, la participation du public et la justice en matière d'environnement. Selon ces textes, la participation du public doit être assurée le plus en amont possible de la décision. Dans cet esprit, le code français de l'environnement a instauré deux moments forts de l'implication du public dans l'instruction des grands projets : d'abord le débat public, lorsque se posent les questions de l'opportunité, des objectifs majeurs, des principaux partis d'aménagement envisageables, et ensuite, à un stade plus avancé, l'enquête publique, qui porte sur un projet finalisé, avant la déclaration d'utilité publique. Selon la loi, le débat public porte sur « l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet ». Il constitue une étape importante de l'évaluation environnementale. Traditionnellement, cette évaluation sert trois objectifs hiérarchisés définis au code de l'environnement : éviter les impacts des nouvelles infrastructures, les atténuer, les compenser. Dès lors que certains impacts d'une infrastructure sont irréversibles, la question de l'évitement est cruciale ; elle ne peut être évoquée qu'au stade de l'appréciation de l'opportunité et des grands partis d'aménagement.

Pour les grands projets, le débat public est organisé par une commission indépendante nommée spécifiquement, la Commission particulière du débat public. Celle-ci s'appuie sur un dossier support préparé par le maître d'ouvrage. À l'issue du débat, le maître d'ouvrage est tenu de faire connaître les suites qu'il entend donner. Le rôle des services de l'État en charge de l'environnement varie selon les types de projets. Les services locaux sont souvent sollicités pour fournir des données de cadrage sur les enjeux environnementaux des territoires concernés. Les services ministériels sont parfois associés par les maîtres d'ouvrage à la préparation des dossiers supports du débat. Ils veillent alors à la prise en compte les enjeux environnementaux à chaque étape du raisonnement – et non comme une contrainte traitée tardivement. Ils précisent certains impacts potentiels – émissions de gaz à effet de serre, impacts sanitaires, mais aussi effets de coupure, consommation d'espace, dégradation de la biodiversité. Au-delà des questions strictement environnementales, leur regard extérieur fait souvent ressortir la nécessité d'une analyse approfondie de l'opportunité, d'une présentation équilibrée des différents partis envisageables, d'une grande transparence sur l'ensemble de l'information disponible.

Le code de l'environnement permet d'appliquer la procédure du débat public non seulement à des projets, mais également à des « options générales en matière d'aménagement et d'environnement ». C'est cette faculté qui a rendu possible le débat public sur la politique des transports dans la Vallée du Rhône et sur l'Arc Languedocien « VRAL », porté par les ministères en charge des transports et de l'écologie. Cette opération a contribué à renforcer la place de l'environnement dans les débats publics, et a suscité de nouvelles questions. Au-delà des aspects environnementaux, elle a également donné et éclairé l'appréciation de l'opportunité, non pas d'un projet spécifique, mais de combinaisons de mesures relevant de différents modes de transport.

1- L'environnement dans le débat public sur les transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien

A- Une organisation traditionnelle pour un débat spécifique

Le principe d'un débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien a été adopté par le Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire du 18 décembre 2003, en réponse à la saturation croissante observée sur les grands axes de cette zone. À l'issue d'une première consultation des grands élus des régions concernées, assurée par les services en charge de l'équipement, il a été décidé de procéder à une consultation du public.

Une spécificité du débat était son aire géographique très large, de Lyon à Perpignan en passant par Marseille, couvrant les régions Languedoc Roussillon, Rhône Alpes, ainsi qu'une partie de Provence Alpes Côtes d'azur. Ces régions, structurées par le couloir rhodanien et le littoral, associent des zones de forte circulation à des arrières pays plus enclavés. Une deuxième spécificité était que le débat ne portait pas sur un projet ou un mode de transport donné, mais sur l'ensemble des déplacements terrestres présents et futurs, de proximité ou de transit, routiers ou non – ce qui compliquait les études de trafic et leur présentation. Autre élément délicat, le débat traitait de la possible saturation des axes, y compris après la réalisation d'infrastructures importantes : il invitait à se projeter au-delà de l'horizon 2020. De fait, s'il fallait construire, à ce terme, de nouvelles infrastructures dans des zones déjà très denses, il conviendrait d'en réserver dès à présent les emprises.

Le débat, préparé conjointement par les ministères en charge de l'équipement et de l'écologie¹, s'est déroulé d'avril à juillet 2006. L'organisation et l'animation ont été assurées par une Commission particulière du débat public nommée à cet effet. Une quarantaine de réunions publiques se sont tenues dans les trois régions concernées, dans une ambiance en général constructive. Les premières réunions, dans des métropoles régionales, étaient « thématiques », les suivantes, dans des villes moins importantes, « territoriales ». Un « atelier citoyen » a rendu sa propre contribution enrichissant les nombreux cahiers d'acteurs publiés. Un dispositif de questions-réponses sur internet et par courrier a complété l'ensemble.

En guise de bilan, la participation a été globalement inférieure à celle des débats de projets. L'implication des associations a été forte ; celle des élus et des acteurs socio-économiques plus limitée. Une certaine défiance s'est exprimée à l'égard de l'Etat, soupçonné tantôt d'intentions cachées, (un projet autoroutier pré-établi) ; tantôt d'indécision (s'il pose des questions si générales, c'est qu'il n'a pas de stratégie) ; tantôt d'incapacité budgétaire à réaliser des infrastructures déjà prévues. La sensibilité aux questions de changement climatique, de nuisances locales des infrastructures routières (bruit et polluants locaux) a été très forte, et exacerbée dans les zones déjà soumises à de fortes pressions. L'opposition des associations et élus de toutes tendances à l'augmentation des capacités autoroutières dans la vallée du Rhône a été plus marquée que la demande de renforcement formulée par certains acteurs socio-économiques. En revanche, le soutien aux mesures favorisant le report vers les modes alternatifs (ferroviaire et fluvial) a été unanime. Les prises de parole ont été plus limitées sur les mesures favorisant la mobilité routière : réduction des vitesses sur autoroutes, taxe carbone ou péage poids lourd sur le réseau national ...

B- Rapprochement ou confrontation des enjeux environnementaux et de mobilité

La préparation conjointe du dossier support du débat, puis des positions communes lors du débat, par les services chargés de l'équipement et de l'écologie, a favorisé l'équilibre des approches. La démarche a été de traiter simultanément, autant que possible, les enjeux de mobilité et d'environnement. Ainsi, l'état de l'environnement a été abordé en même temps que l'analyse des trafics ; l'évolution tendancielle des trafics est présentée avec l'évolution prévisible des impacts –au moins au niveau des grands principes –, et

¹ Les services concernés, depuis, sont rassemblés dans le même ministère – Ministère de l'écologie, de l'aménagement et du développement durables.

avec les mesures envisageables d'atténuation et de compensation. Enfin, les mesures proposées sont appréciées au regard des solutions qu'elles apportent, de leurs coûts, de leurs effets sur l'environnement.

Au fil du travail de préparation, mais aussi des réunions publiques, a émergé clairement le dilemme de l'incompatibilité entre l'augmentation continue des trafics routiers et le respect des objectifs de l'État au titre de la réduction des émissions des gaz à effet de serre. L'image du « ciseau » mobilité routière – effet de serre a ainsi pris une place prépondérante, avec la question sous-jacente de l'aptitude du progrès technologique ou des autres mesures possibles à fournir des solutions. En contrepoint de cette image dominante, d'autres enjeux environnementaux pourtant essentiels ont été moins abordés, malgré des efforts de documentation et de pédagogie, en particulier en matière de biodiversité. Ils ne constituent ni une préoccupation tangible et médiatisée comme le changement climatique, ni une nuisance de proximité comme le bruit ou les polluants locaux, dont les impacts sanitaires inquiètent profondément les riverains.

Par comparaison avec d'autres débats publics, le dossier support donne une place importante à l'approche prospective. Il présente notamment des ruptures possibles, pour mieux apprécier la pertinence des mesures envisagées, y compris au regard d'évolutions radicalement différentes. De fait, certaines mesures éventuelles, comme la construction de nouvelles infrastructures, ont un caractère irréversible et doivent être évaluées dans le long terme. Ont été abordées les évolutions possibles de disponibilité et de coût des énergies fossiles, les modifications que pourraient entraîner le changement climatique (fiscalité sur les émissions, modification des localisations et de flux de déplacement, ..), la démographie, le niveau de la croissance ...

Enfin, en réponse au diagnostic posé, le dossier présente plusieurs familles de mesures : la régulation de l'existant, le développement des modes de transport ferroviaire, fluvial et maritime, le développement des infrastructures routières, le progrès technologique soutenu, la maîtrise de la mobilité routière et la modification des comportements. Une autre approche aurait pu être de présenter des scénarios, des combinaisons de mesures, *a priori* plus accessibles au public. Le risque était d'aboutir à des propositions caricaturales peu porteuses de débats constructifs – entre les deux extrêmes d'une libre circulation au profit du marché, et d'une décroissance au bénéfice de l'environnement.

C- Retour d'expérience : des domaines ou des méthodologies à approfondir

S'agissant des enjeux environnementaux, il s'est avéré difficile de renseigner certaines des thématiques évoquées au degré de précision souhaité. Sur la biodiversité, par exemple, l'échelle de l'analyse n'a permis qu'un rappel des principaux impacts des infrastructures et de leur utilisation – imperméabilisation des sols, effets de coupure plus ou moins atténués, fragmentation des habitats, dispersion de polluants à proximité des circulations ... Dans le cas d'un projet, on peut à l'inverse donner une cartographie précise des enjeux sur les territoires. De même, la présentation des avantages et limites des mesures envisageables sous l'angle de l'impact environnemental à moyen long terme reste un exercice assez théorique sans études spécifiques.

Par ailleurs, des questions réputées bien maîtrisées se révèlent parfois plus délicates que prévu. Ainsi, la contribution des différents trafics aux émissions de gaz à effet de serre, présentée initialement comme une évidence, s'avère être une donnée fragile.

D'autre part, la préparation s'étant appuyée en partie sur des études préexistantes, l'exercice de prospective n'a pu être approfondi jusqu'à la présentation non seulement d'évolutions en rupture, mais aussi de réponses politiques de rupture. De manière plus large, cet exercice serait à développer.

S'agissant du déroulement des réunions, la Commission particulière, confrontée à un nouveau type de débat, a choisi de consacrer une première vingtaine de réunions à des thématiques – trafic de voyageurs, trafics de marchandises ... Trois ont été consacrées à l'environnement : une aux « enjeux globaux » -

changement climatique et rareté du pétrole, deux aux « enjeux locaux » -risque inondation, biodiversité, bruit, pollutions atmosphériques. Outre la différence d'intérêt du public selon les thèmes, cette organisation a soulevé plusieurs questions : l'impossibilité pour les participants, compte tenu du périmètre géographique du débat, de suivre toutes les réunions ; ou encore la différence de démarche par rapport au dossier qui cherchait à intégrer étroitement les réflexions sur les mobilités et leur impacts environnementaux. Au bout du compte, au-delà des présentations d'experts et de premiers échanges, les réunions, de par le type de public présent, ont souvent débouché sur le dilemme du « ciseau » entre croissance des trafics et émissions de gaz à effet de serre.

Incidentement, ce débat de problématique, et non de projet, a diffusé largement certains principes de conduite d'un projet au regard des enjeux environnementaux : éviter les impacts, les atténuer, les compenser. Éviter les impacts conduit à poser, au bon niveau, la question de l'opportunité. Le faire au stade de l'examen d'une programmation ou d'une problématique est, à ce titre, préférable à celui d'un projet.

2 – Le niveau et la répartition des mobilités –une question au cœur du débat sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien

A- La prise en compte de plusieurs modes de transports est complexe

Les approches faisant intervenir des infrastructures de différents modes se heurtent à de difficiles questions méthodologiques : l'évaluation des impacts cumulés ; le choix entre l'éloignement ou la concentration spatiale des infrastructures linéaires ; la hiérarchisation d'impacts différents –émissions de gaz à effet de serre, polluants locaux, bruit, impact paysager ... Sur un autre registre, la présentation commune des différents modes est elle aussi, contre toute attente, un exercice difficile.

Pour un débat de projet, le dossier expose un diagnostic basé sur les trafics actuels, un scénario de référence avec les évolutions attendues sans projet, et un scénario de projet avec les trafics correspondants. En théorie, les projets prévus dans la même zone (sur d'autres modes ou le même mode), sont pris en compte dans les projections de trafic. Si cet exercice techniquement complexe semble établi de longue date, il ressort que certaines hypothèses mériteraient d'être plus explicites – prix des carburants à moyen terme, sensibilité des comportements à la variation des prix. Elles accaparent souvent les discussions face à un public averti et méfiant. Dans le cas d'un débat de problématique, les prévisions de trafic doivent concerner les évolutions attendues sur tous les modes, de manière concomitante et cohérente. La hausse annoncée du trafic routier a pu être comprise comme une position de l'État, incompatible avec la lutte contre le changement climatique, et non comme un outil de référence indispensable à l'analyse de l'effet différentiel des mesures envisagées. Le débat a révélé un besoin de meilleure connaissance des trafics et des nuisances correspondantes. Une des suites a été la mise en place d'observatoires de la mobilité pour améliorer cette information.

Si la question initiale était celle de la saturation d'un axe de grand transit à l'échelle nationale et européenne, le débat a conduit à s'interroger finement sur la coexistence de différents types de trafic sur les mêmes axes – domicile travail, transit - et sur les moyens d'agir sur chacun d'entre eux plutôt que d'augmenter les capacités. Trois thématiques sont clairement ressorties :

- La part de progrès technologique qui rendrait compatible la croissance des trafics routiers avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, les moyens et délais correspondants ;
- Le niveau possible de report modal ; les conditions, le coût et le bénéfice environnemental associés. En particulier, les questions ont porté sur l'évolution, pour l'heure peu favorable, du fret ferroviaire, et sur les marges de manœuvre importantes du fluvial ;
- Le poids prépondérant des enjeux de mobilité au droit des agglomérations, où les émissions sont importantes et le report modal possible, en particulier pour le trafic voyageur.

Une question commune à ces points est celle de la cohérence de politiques de transport : le soutien au ferroviaire est-il efficace si la capacité routière continue d'augmenter ? Les tarifications sont-elles adaptées et comment interagissent-elles entre les différents modes ? Les interfaces entre modes sont-elles organisées au mieux ? A l'échelle urbaine, le grand nombre de périmètres et la dispersion des responsabilités apparaissent comme peu propices à une optimisation des mobilités.

B - Une décision ministérielle novatrice et équilibrée

Le bilan de la Commission nationale du débat public souligne la bonne acceptabilité des mesures favorisant une « mobilité soutenable » et le report modal : actions sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme ; meilleure gestion des infrastructures existantes (y compris réduction des vitesses) ; acceptation d'une taxe carbone et/ou d'un péage poids lourd généralisé (« éco-redevance ») ; place importante du progrès technologique (biocarburants, véhicules propres, normes d'émission, etc.) ; développement des transports collectifs et investissements ferroviaires. Il signale également la nécessité d'une requalification des infrastructures anciennes, en particulier sous l'angle environnemental (bruit, santé, ..). Il relève une opposition inconciliable entre les tenants et les opposants à toute nouvelle infrastructure routière. Plus précisément, il rend compte de la priorité donnée par les acteurs du débat à l'aménagement du réseau routier existant et à la réponse aux besoins des territoires mal desservis, et de l'opposition à l'élargissement des autoroutes A7 et A9.

La décision ministérielle prise à l'issue du débat a été co-signée des ministres en charge de l'équipement et de l'écologie. Elle prévoit en premier lieu l'élaboration, avant la fin 2007, d'un plan « transport, urbanisme, effet de serre », sur l'ensemble du territoire métropolitain, au-delà des trois régions du débat. Elle reconnaît l'importance de l'enjeu urbain qui a émergé au cours du débat. Elle confirme des investissements dans les modes alternatifs à la route et certains projets routiers de desserte des arrières pays. Elle met en avant des mesures d'exploitation de nature à améliorer la mobilité sur le réseau existant. Elle prévoit la requalification aux points subissant les plus fortes nuisances. Elle reporte à cinq ans l'examen d'un éventuel élargissement de l'autoroute du Sud, une fois toutes ces mesures mises en œuvre. Enfin, elle prévoit des études plus approfondies sur les besoins de dessertes de certains territoires – zones enclavées ou spécifiques (agglomérations), et la mise en place d'observatoires de la mobilité.

Les réflexions qui ont émergé de ce débat ont, en fait, préfiguré celles qui ont été développées dans le cadre du « Grenelle de l'environnement » à l'automne 2007, avec en particulier la question d'un réexamen de la programmation des infrastructures au regard des enjeux du changement climatique, en tenant compte d'une contrainte financière forte, articulée éventuellement avec de nouvelles ressources issues de taxes perçues sur les modes les plus polluants.

C - L'articulation entre évaluation de projet et évaluation de programme

Les débats de projet sont parfois difficiles du fait de leur ambiguïté : leur objet est-il l'opportunité d'un projet ou les variantes d'un projet décidé ? Les maîtres d'ouvrages se trouvent suspectés de « venir entériner un projet préconçu ». Il est vrai qu'ils doivent souvent travailler à des esquisses du projet, suffisamment avancées, pour aller au débat. En outre, l'appréciation de l'opportunité d'un tronçon, est parfois délicate indépendamment de la remise en question du réseau et de la programmation dans lesquels il s'insère. Pris isolément, un débat de projet traite difficilement les effets comme le trafic induit, la cohérence entre les différents modes, ... Ces questions sont pourtant soulevées de manière récurrente lors des débats.

Une autre préoccupation est d'associer les usagers des infrastructures, qui en retirent les bénéfices, et non les seuls riverains, qui souvent subissent les nuisances. Pour autant, il paraît difficile d'étendre le débat à tous les utilisateurs des infrastructures, ce qui reviendrait à élargir le périmètre nettement au-delà du tronçon objet du débat. Un débat de problématique comme celui de la vallée du Rhône et de l'arc languedocien peut offrir des réponses à de telles questions.

D'autres pistes seraient de mieux exploiter les liens entre les consultations de projets et celles sur les plans ou programmes de « rang supérieur ». En effet, lorsqu'un document d'aménagement a lui-même fait l'objet d'une consultation du public, l'opportunité des projets qui y sont inscrits, se pose de façon sans doute différente et moins difficile lorsque vient le débat public sur ces projets. De plus, on constate fréquemment que, pour un débat de projet, les questions du public remontent à la politique sectorielle qui encadre ce projet au niveau du territoire (politique de transports ou d'énergie). Or, l'évaluation environnementale des plans et programmes comprend, outre l'élaboration d'un rapport environnemental, de telles consultations. Si des schémas de transports ou d'énergie soumis à évaluation environnementale étaient disponibles, cela clarifierait la discussion sur la légitimité des projets inscrits dans ces schémas, et faisant l'objet d'un débat public. Il paraît ainsi important d'engager un travail sur les documents de programmation indispensables à la bonne appréciation des projets.

Au-delà de ses suites spécifiques, le débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'Arc languedocien a confirmé que la consultation du public sur les grandes politiques d'aménagement, tout en devant être améliorée sur le plan méthodologique, pouvait apporter aux responsables de la décision publique des éclairages particulièrement enrichissants et utiles. Un tel débat vient en complément du travail des services de l'État, et des expertises auxquelles ils peuvent faire appel. Le débat contribue en effet à apporter la composante citoyenne essentielle à la qualité de la décision. En ce sens, il fait partie du processus d'évaluation environnementale et d'intégration de l'environnement dans les politiques de transports. En outre, il rend plus robustes et plus légitimes les consultations et les évaluations ultérieures sur les projets ou mesures individuelles.