

RCEA

Point d'étape présenté par la Commission particulière du débat public Réunion de Paray le Monial le 15 décembre 2010

Pourquoi ce point d'étape ?

Nous nous sommes réunis six fois. Beaucoup de choses ont été dites depuis le 4 novembre et il apparaît à la Commission important à ce stade de marquer une pause pour voir où l'on en est, pour s'assurer que toutes les opinions ont été exprimées. Au delà de leur diversité, y a-t-il des points de convergence ? le constat des difficultés est-il partagé par tous ? quels sont les aspects du projet qui ont été soulignés comme positifs ou au contraire, contestés ? et enfin peut-on, à partir de cette première synthèse tirer des éléments pour le travail des sept semaines qui nous séparent de la clôture ;

Ce qu'a entendu la Commission :

Ce que je vais vous exposer retrace ce que la Commission a entendu et compris au travers de la très grande diversité des échanges et des avis qu'elle a recueillis depuis le 4 novembre. La Commission souhaite vérifier auprès de vous qu'elle a bien compris vos interventions . Vous pourrez bien évidemment vous exprimer sur cette analyse et exposer la vôtre. Le maître d'ouvrage dira également ce qu'il tire comme enseignements de cette première partie et s'il le souhaite et le peut, préciser certains points de son dossier.

Je présenterai ce bilan partiel en quatre parties:

1. Les principaux points abordés par les participants
2. Les contestations ciblant certains aspects du dossier
3. Les positions des différents acteurs du débat à ce stade
4. Les pistes pour la suite de ce débat

Le premier constat porte sur les principaux points abordés par les participants au débat :

Ce premier constat est celui d'une approche largement partagée de l'opportunité du projet mais également de désaccords profonds sur les moyens de le réaliser ;

L'opportunité de poursuivre à un rythme accéléré la mise à 2X2 voies telle qu'elle est prévue dans les déclarations d'utilité publique en vigueur recueille un accord de principe quasi unanime fondé sur l'impérieuse nécessité d'apporter des solutions sérieuses à l'insécurité routière et d'améliorer l'accessibilité des territoires, ce point étant considéré comme indispensable au développement économique ;

Cette opportunité ne fait néanmoins pas tout à fait l'unanimité. Elle est remise en cause de façon très minoritaire mais étayée notamment par la possibilité de recourir à des moyens plus simples et moins coûteux pour améliorer la sécurité, proposant une amélioration moins ambitieuse de l'état actuel que ce que propose le projet, par l'inexistence de liens directs entre infrastructure et développement économique, et enfin mais plus rarement par l'évocation d'une incompatibilité avec les conclusions du Grenelle qui prévoient un rééquilibrage des modes de déplacement au profit d'autres modes que la route.

L'opportunité de passer au statut autoroutier et de la concession de l'ouvrage fait, elle, polémique. Ce moyen qui est présenté comme le seul moyen d'accélérer la réalisation de la mise à 2X2 voies est au cœur du débat et occasionne des positions qui, quoique assez tranchées sont un peu plus diverses que ce qui était attendu : elles vont d'une contestation globale du projet de mise en concession à une adhésion sans réserve, assez rare néanmoins, en passant par un accord de principe assorti de conditions, cet accord sous conditions étant beaucoup plus fréquemment énoncé.

La contestation de la mise en concession s'établit sur la base de six familles d'arguments qui tous ont été repris dans les interventions des 6 premières réunions ;

1. L'équité avec les départements en amont et plus généralement avec d'autres réseaux

routiers nationaux comparables (A75, la Bretagne, A20) cette absence d'équité traduisant pour les opposants l'absence de volonté politique sur ce projet.

2. Le principe d'une « privatisation d'un service public déjà en partie financé par les contribuables nationaux et locaux, » (je cite) au profit d'intérêts privés, aspect aggravé par l'éventualité d'une subvention d'équilibre et le renchérissement du projet propre à la concession. Les mauvaises conditions de la privatisation récente des sociétés d'autoroute dénoncées par la Cour des Comptes et l'importance des bénéfices dégagés par ces sociétés en dépit d'une diminution du trafic ont été soulignés à plusieurs reprises ;
3. Le poids financier que représente le péage pour les ménages et en particulier pour les salariés dans leurs déplacements domicile travail .
4. L'absence d'itinéraires alternatifs convenables (particulièrement en Saône et Loire) et la crainte d'un report massif du trafic sur le réseau départemental inadapté pour l'accueillir et du transfert de l'insécurité sur les routes départementales et communales
5. Les nuisances accrues propres à une autoroute où l'on peut circuler à 130km/h : augmentation du bruit et de la pollution, ainsi que dans le cas présent les besoins propres aux installations de péage : prélèvements fonciers complémentaires essentiellement
6. Certains participants considèrent que la RCEA dans la traversée sud de la Saône et Loire n'a aucune des caractéristiques attendues d'une autoroute : l'importance du trafic local, la densité des échangeurs et la limitation de vitesse à 110 km/h sur certaines sections sont autant de points qui la distinguent d'une voie autoroutière.

L'adhésion au projet répond quant à elle à une approche essentiellement pragmatique. Parmi ceux qui adhèrent au projet de la MO, aucun n'accueille la concession avec enthousiasme et seul le constat des retards de réalisation de l'ouvrage les conduit à s'y rallier; l'adhésion de principe se fonde sur trois familles d'arguments relevant tous d'une approche pragmatique de l'enjeu d'une réalisation rapide :

1. La sécurité, et l'homogénéité de l'ensemble de l'itinéraire
2. Le développement des territoires et l'enjeu économique, dans un contexte de compétitivité
3. Une plus grande assurance dans les délais de réalisation

Cet accord de principe est dans la très grande majorité des cas assorti de nombreuses conditions sur la tarification, l'accès à l'ouvrage et la réalisation d'aires de services pour les poids lourds et ces réserves conditionnent l'adhésion.

Deuxième constat à ce stade du débat : le dossier du Maître d'ouvrage est considéré comme intéressant mais certains points sont contestés et sont considérés comme insuffisants ou biaisés .

Le point de contestation le plus important est celui du sérieux de la proposition alternative de poursuite de la mise à 2X2 voies sur crédits budgétaires,

Cette proposition est interprétée comme ne répondant qu'à l'obligation de présenter une autre solution mais non étudiée et si « misérable » (le terme a été employé à plusieurs reprises) qu'elle ne peut être prise au sérieux et ne donne pas de véritable choix entre les deux propositions .

Par ailleurs, la différence d'apport de finances publiques dans le cas d'une concession et dans un scénario au fil de l'eau (respectivement 350 et 150M€) n'est pas comprise si ce n'est comme une forme de « chantage », expression maintes fois reprise. La Commission ne peut que constater que les deux justifications apportées par le maître d'ouvrage ne semblent pas avoir convaincu.

La première justification de l'effort exceptionnel de 350M€ que consentirait l'Etat dans le cadre d'une concession est qu'il libère définitivement d'investissements ultérieurs sur la RCEA. Au contraire, un

effort du même niveau d'ici 2017 dans le cas d'un financement du projet sur fonds publics, ne se justifierait pas puisque cet effort devrait se poursuivre sur plusieurs décennies. Cette démarche n'a manifestement pas été comprise.

La seconde justification n'est pas davantage acceptée : La MO considère qu'il est logique d'investir moins dans un projet inabouti que dans un projet achevé ce qui est à priori logique. Mais, cet argument s'est heurté à la réaction d'un public qui ne comprend pas que l'Etat puisse dégager 200M€ de plus pour une solution « privée » que pour une solution « publique ».

L'estimation des couts des travaux restant à effectuer est mise en doute

L'évolution à hauteur de 250M€ supplémentaires depuis 2007 des estimations des travaux restant à effectuer est interprétée comme étant destinée à amplifier la démonstration de l'incapacité à financer le projet sur fonds publics. Sur ce point la MO a apporté des explications sérieuses et détaillées de cette réévaluation et l'expertise en cours devrait permettre d'apporter un nouvel éclairage sur le cout des travaux restant à réaliser

La solidité juridique du dossier

Présentée à Montceau les Mines, l'expertise juridique de Monsieur Chabanol, Conseiller d'Etat Honoraire, et ancien Président de la Cour administrative de Lyon a mis en évidence des points de fragilité juridique du dossier sans conclure à son illégalité mais en évoquant l'éventualité d'accidents juridiques de parcours à l'occasion de son examen par le CE ou de recours contentieux.

Son analyse évoque les risques juridiques liés à une trop grande disparité de traitement entre les usagers de la RCEA qui ne serait pas justifiée par une différence de situations, analyse semblant écarter de facto l'hypothèse de quatre péages et à fortiori de trois comme étant de nature à aggraver la situation juridique déjà fragile du projet à 6 péages et confirmant ainsi les réserves contenues dans le dossier sur cette hypothèse à 4 péages

Monsieur Chabanol écarte toute possibilité légale d'exonérer totalement de péages les riverains de la RCEA et à fortiori l'ensemble des habitants de l'Allier et de Saône-et-Loire, leur lieu de résidence ne pouvant être considéré comme fondant un tarif préférentiel dès lors qu'ils ont une autre possibilité de se déplacer. Il confirme la possibilité de tarifications préférentielles par abonnement à la condition que tous les usagers potentiels y aient accès. Enfin il rappelle que la jurisprudence ne retient pas le financement antérieur apporté par les collectivités locales comme de nature à fonder une réduction tarifaire.

Monsieur Chabanol relève l'inadaptation de certains itinéraires alternatifs comme ne permettant pas de répondre au principe d'une offre de déplacement acceptable pour ceux qui ne souhaitent pas s'acquitter du péage ;

il souligne enfin la détérioration des conditions de déplacement tant en commodité qu'en durée d'une partie des usagers qui empruntent aujourd'hui la RCEA et qui ne souhaiteraient pas s'acquitter du péage. Un participant lors d'une réunion dira à ce sujet « nous revenons 25 ans en arrière »

La Commission relève que le maître d'ouvrage n'a pas encore à ce jour donné de précision sur les moyens par lesquels il entend éventuellement consolider son projet sur ces aspects. Elle relève par ailleurs que certaines contributions et cahiers d'acteurs rédigés cependant après cette expertise proposent une réduction du nombre de péages.

Troisième constat : Les positions des acteurs.

La Commission tient tout d'abord à souligner l'importance et l'assiduité des représentants des collectivités territoriales et des parlementaires aux réunions publiques et plus généralement l'importance de la participation du public à ce débat tant en réunion que par les autres moyens d'expression

Les Collectivités territoriales et les parlementaires

Les deux Conseils Généraux ont adopté des positions différentes :

Le Conseil général de l'Allier accepte le principe de la concession sous conditions : gratuité pour les

échanges locaux, intégration dans la concession de l'échangeur RN7 RCEA, maintien de tous les diffuseurs. Ces réserves ne sont pas levées en l'état actuel du dossier. Les communes de l'Allier et leurs groupements se rallient massivement à cette position en demandant des ajustements complémentaires. Le MO s'est engagé à réexaminer certains points litigieux (Deux-Chaises, RN7, Montbeugny) et à apporter des réponses à la réunion d'Yzeure.

Le Conseil Général de Saône-et-Loire rejette radicalement la concession sur le principe mais également en raison de la place tenue par la RCEA dans le réseau routier du département. Il souligne que la RCEA est réalisée en majeure partie sur des routes nationales préexistantes ce qui n'est pas le cas de l'Allier Il met en évidence les profondes différences de contexte avec le département voisin qui dispose d'itinéraires de substitution de bonne qualité d'ores et déjà très utilisés pour les trajets locaux ,la RCEA ayant une fonction de transit prédominante en Allier alors qu'en Saône et Loire elle est très empruntée pour des trajets locaux et quotidiens . Le département de Saône-et-Loire souligne par ailleurs l'inadaptation de son réseau à un trafic important et interroge la MO sur la prise en charge de l'adaptation de ce réseau à l'afflux éventuel de trafic lié à l'évitement des péages

Les communes de Saône et Loire et leurs groupements se rallient majoritairement à cette position, lorsqu'elles se sont déjà exprimées mais toutes n'ont pas fait connaître leur avis. à ce jour

Concernant les parlementaires des deux départements, alors que certains s'opposent au principe de la concession, en particulier en Saône et Loire une partie conséquente d'entre eux s'est exprimée en début de débat en faveur de la solution proposée par le maître d'ouvrage pour des raisons pragmatiques et en assujettissant cette adhésion à de nombreuses et importantes conditions.

Le Conseil régional de Bourgogne a fait connaître son hostilité à la concession

Le public des deux départements est très présent et très majoritairement composé de particuliers qui s'expriment en leur nom propre. Ses questions sont nombreuses, convergentes et récurrentes

- Pourquoi devrait-on payer alors que la RCEA est gratuite dans la Creuse , sur A 75 ? etc.
- Quel est le cout du péage pour tel ou tel trajet déterminé. ? La MO a établi une matrice très lisible de ces coûts, mais les montants font réagir et la MO n'est pas en mesure de donner des précisions sur l'importance des réductions tarifaires liées à des abonnements qui ne seront connues qu'au vu des résultats d'un éventuel appel d'offre ;
- Quels sont les trajets que l'on peut effectuer gratuitement et comment ?
- Comment peut-on empêcher l'évitement des péages par les poids lourds et donc la traversée des villages et le report de l'insécurité sur le réseau départemental ?
- Quelles sont les protections phoniques prévues pour les riverains et certains sites plus éloignés mais gênés par le bruit du trafic nocturne ? (Abbaye de Sept Fons)

La Commission note néanmoins une certaine différence entre les avis exprimés en réunion publique et ceux qui sont communiqués par la voie électronique. Alors que les particuliers qui prennent la parole en réunion publique en faveur de la mise en concession sont très rares, les avis exprimant une adhésion avec ou sans réserve sont davantage représentés dans les avis écrits où ils représentent environ un tiers du total. Il est classique que les personnes qui sont favorables à un projet ne se déplacent qu'assez peu pour le dire. Mais la Commission émet également l'hypothèse d'une réelle difficulté à exprimer , en tant que particulier, et à haute voix, son accord dans une enceinte très dominée par la contestation du projet.

Les acteurs institutionnels :

Les Chambres consulaires CCI et CA considèrent la mise à 2X2 voies de la RCEA dans des délais rapides comme un enjeu important pour la sécurité.

Les CCI considèrent en outre que l'amélioration de la desserte est un élément décisif pour le maintien sur place des entreprises existantes menacées par des délocalisations et la capacité des territoires à attirer de nouvelles entreprises.

Elles acceptent le principe de la concession comme le seul moyen d'une réalisation rapide qui leur semble crédible. Elles attirent l'attention sur les couts de tarification qui ne doivent pas pénaliser les salariés.

Les deux CA quant à elles, n'ont pas d'opposition de principe, à la concession. la CA de Saône et Loire considère même que l'accessibilité est un enjeu pour la vitalité du monde rural et pour sa capacité à être concurrentiel dans l'exportation et la valorisation des productions agricoles. Elles demandent toutes deux que toutes les précautions soient prises pour les prélèvements fonciers supplémentaires afin d'éviter toute fragilisation des exploitations et insistent sur les mesures de protection des milieux naturels indispensables au maintien des labels de qualité et en particulier des AOC.

Le monde économique est représenté dans le débat par les chambres consulaires mais plusieurs chefs d'entreprise se sont exprimés directement (c'est assez rare dans les débats) ce qui montre l'importance qu'ils attachent au projet Ils adhèrent sans réserve (à l'exception d'une tarification adaptée pour leurs salariés) au principe de la concession considérant que l'augmentation du cout du transport dû au péage est marginal compte tenu des marchandises à haute valeur ajoutée qu'ils produisent.

Les associations :

Les associations dont l'objet social unique porte sur la RCEA.

L'ARCEA soutient la mise en concession mais demande à ce qu'aucun déplacement interne aux deux départements ne soit soumis au péage.

A l'inverse l'ADRCEA, qui rassemble de nombreuses communes de Saône et Loire est très hostile au projet de concession.

Certaines associations plus locales s'expriment pour demander des protections particulières pour des riverains ou pour se prononcer contre le projet en raison de son impact sur les paysages et les milieux naturels

Les associations à caractère national de défense de l'environnement et les associations locales qui leur sont affiliées

La CAPEN 71 et Agir pour l'environnement contestent l'opportunité du débat public alors que le SNIT est au stade de la consultation et en tout état de cause s'opposent à la mise en concession. Elles invoquent l'incompatibilité du projet avec le Grenelle.

Les organisations syndicales s'opposent à la concession au nom du service public et invoquent l'incompatibilité avec les conclusions du grenelle et l'impact sur les emplois publics directement concernés

Trois mouvements politiques ont fait connaître leur position : Europe écologie/les Verts et le parti communiste s'opposent à la mise en concession alors que la Fédération de l'Allier du parti radical de gauche y est favorable

Quatrième point : La suite du débat :

Le débat va se poursuivre encore pendant un mois et demi et cinq réunions publiques se tiendront dans ce délai.

Les auditions publiques à Molinet le 6 janvier vont permettre aux uns et aux autres de préciser leurs positions. Les participants au débat disposeront de davantage d'informations que lors de leurs premières interventions et auront entendu l'ensemble des parties. . les fragilités juridiques mises en lumière par l'expert peuvent également les amener à faire évoluer leurs positions et leurs demandes.

La réunion d'Yzeure le 10 janvier sera consacrée aux aspects économiques et au développement du tourisme dans le Bourbonnais , point qui a été peu évoqué à ce jour. Au cours de cette réunion d'Yzeure, le MO s'est engagé à apporter des réponses aux demandes formulées à Montmarault.

L'expertise sur la concédabilité de l'ouvrage dont les conclusions seront présentées lors de la rencontre

de Mâcon le 21 janvier apportera un éclairage sur les couts mais également sur la rentabilité de la concession et donc sur les hypothèses de péages et l'éventuel besoin d'une subvention d'équilibre. Je signale à ce propos que le lieu de la réunion a changé et qu'elle se tiendra au parc des expositions de Mâcon, la salle initialement prévue risquant d'être trop petite

Au cours de l'une de ces réunions, Le maître d'ouvrage apportera des réponses aux demandes d'informations et de précisions qui ont été formulées parmi lesquels deux concernent des points importants ::

- Un état des investissements routiers de l'Etat au cours des dernières années et les opérations programmées au niveau national pour répondre au sentiment d'absence d'équité dans les choix de financements publics
- le détail de l'échéancier figurant au dossier qui apparaît optimiste à de nombreux participants.
- Le MO pourra également repréciser certains points sur lesquels il n'a pas eu le temps de répondre pendant les réunions et qui méritent d'être éclaircis ;

Trois réunions complémentaires dont deux restent à programmer se tiendront d'ici le 4 février :

- une réunion de complément à Molinet le 6 janvier à 17h destinée à ceux qui n'ont pas pu venir à Dompierre en raison de l'enneigement et au cours de laquelle le conseil général de saône et Loire présentera les complémentarités entre son réseau routier et la RCEA comme l'a fait le CG de l'Allier à Dompierre,
- une réunion organisée avec la Chambre d'agriculture de l'Allier le 10 janvier à Toulon sur Allier e
- une réunion technique sur l'expertise financière qui préparera la réunion prévue à Mâcon le 21 et qui devrait se tenir à Bourbon Lancy

Enfin et surtout, la Commission espère que cette deuxième phase du débat apportera des éléments nouveaux et en particulier :

- Les propositions alternatives annoncées par les acteurs du débat. Certaines de nature essentiellement financière ont été présentées ou esquissées ; elles proposent pour l'essentiel une affectation locale des ressources issues de la future euro-vignette ou eco-redevance ou encore de nouveaux modes de tarification ; Sans nullement remettre en cause leur intérêt et la possibilité de les mettre en œuvre dans un délai plus ou moins long , la Commission relève qu'elles semblent néanmoins toutes nécessiter des évolutions législatives ou règlementaires,. La Commission les reprendra bien évidemment dans son compte rendu mais il est peu probable que la maîtrise d'ouvrage puisse les expertiser dans le cadre du débat car elle n'a pas compétence pour le faire. La Commission rappelle à cet égard que le projet soumis au débat de même que l'expertise juridique ont été tous deux établis sur la base du seul Droit applicable aujourd'hui et on ne saurait évidemment en faire le reproche à la maîtrise d'ouvrage ;
- Cette deuxième phase du débat peut également être le moment pour le maître d'ouvrage de donner des indications sur des infléchissements possibles de son projet sur la base de ce qu'il a entendu depuis le début ainsi que celui d'approfondir des scénarios alternatifs évoqués par certains participants prônant une ou des solutions que l'on pourrait qualifier d'intermédiaires ;

En conclusion, la Commission rappelle qu'un débat public ne se limite pas à l'audition par le MO des observations du public : le débat suppose qu'il y ait dialogue entre les parties, et il est important que le maître d'ouvrage puisse répondre aux questions mais également qu'il réagisse aux arguments du public. L'ardeur des débats , la richesse et le nombre des interventions ne lui ont pas toujours laissé le temps de le faire Le débat public est également l'occasion d'un débat entre les différentes composantes du public et toutes les opinions doivent pouvoir librement s'exprimer.

A mi-parcours, la Commission constate que le débat est très riche des contributions des uns et des autres. Elle craint néanmoins qu'il ne s'enlise dans la répétition en l'absence d'une démarche positive voire proactive de part et d'autre. Elle émet donc quelques suggestions :

Concernant la MO, disons d'emblée qu'il n'est pas question ici de remettre en cause le travail des deux DREAL quant à la qualité de leur dossier, leur bonne foi, leur réactivité face aux demandes de précisions faites par la Commission et quant à l'amélioration de la présentation détaillée de leur projet au gré des séances publiques. Néanmoins, même si l'on comprend que la maîtrise d'ouvrage ne peut à ce stade remettre en question l'économie générale du projet qu'elle propose, il apparaît à la Commission indispensable qu'elle apporte des réponses à certains points de blocage soulevés (hormis les questions de principe puisqu'elle n'a pas mandat pour le faire dans le cadre de ce débat). Il importe également qu'elle indique si elle a l'intention de consolider son dossier au plan juridique et comment. Enfin, il apparaît à la Commission nécessaire que la maîtrise d'ouvrage précise, comme cela lui a été demandé par les participants au débat, les divers scénarios d'une mise en sécurité de l'ensemble de l'axe et de leurs coûts afin de donner davantage de consistance à l'alternative de financement sur crédits budgétaires qu'elle présente.

Concernant plus directement les participants, cette deuxième phase du débat pourra connaître un nouvel élan si émergent de nouvelles propositions alternatives concrètes suffisamment tôt pour qu'elles soient débattues.

1

La Commission tient enfin à remercier l'ensemble des participants pour leur implication