

cn **dp**
Commission
nationale
du débat public

Bilan

du débat public
sur la politique
des transports dans
la vallée du Rhône et
sur l'arc languedocien

27 mars – 26 juillet 2006

établi par le Président
de la commission nationale
du débat public

Le 20 septembre 2006

Le débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien, qui s'est déroulé du 27 mars au 26 juillet 2006, a été le deuxième débat public portant non pas sur un projet mais sur un problème ou une politique.

En effet la loi de février 1995 qui a créé le débat public n'en prévoyait la mise en œuvre que pour des projets d'aménagement ou d'équipement. La loi de février 2002, qui est venue modifier substantiellement la loi antérieure sur plusieurs points (transformation de la Commission nationale du débat public (CNDP) en autorité administrative indépendante, abaissement de ses seuils de compétence, élargissement des possibilités de saisine, diversification de ses possibilités d'action), a notamment prévu une possibilité nouvelle : que le Gouvernement demande à la CNDP d'organiser un débat public sur « des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement » ; cette possibilité est laissée à la libre appréciation du Gouvernement, à la différence de ce qui est prévu pour les projets d'équipement qui, selon les seuils prévus par le décret d'application, font l'objet soit d'une saisine obligatoire de la CNDP, soit d'une publication obligatoire de leurs caractéristiques essentielles – publication qui ouvre un délai de deux mois pendant lequel la saisine est possible.

Pour la première fois en 2005, le Gouvernement a utilisé cette faculté qui lui était offerte et il l'a fait à deux reprises :

- En février, le Ministre de l'Ecologie et du développement durable et le Ministre de l'Industrie ont saisi la CNDP du problème de la gestion des déchets radioactifs à vie longue – et le débat public s'est déroulé du 12 septembre 2005 au 13 janvier 2006.
- Puis fin mai, le Ministre de l'Ecologie et du développement durable, le Ministre de l'équipement et des transports et le Secrétaire d'Etat aux transports l'ont saisie du problème de la politique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien.

Cette saisine vient concrétiser des intentions déjà exprimées antérieurement :

- Les schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises approuvés par décret du 18 avril 2002 (et supprimés depuis lors par l'ordonnance du 8 juin 2005), dans leur partie consacrée aux « enjeux stratégiques multimodaux majeurs » et plus précisément au « bon fonctionnement des grands axes de transport interrégionaux et internationaux » indiquaient : « Dans le quart Sud-Est, le problème de la congestion de la vallée du Rhône et du couloir languedocien sera appréhendé de manière globale » ; puis, après avoir évoqué les mesures possibles à moyen et à long terme, il poursuivait : « Les solutions définitives seront arrêtées à l'issue d'un débat public multimodal organisé sous l'égide de la Commission Nationale du Débat Public. Les mesures de préservation et de réalisation correspondantes pourront alors être prises, si nécessaires. »
- Après le changement de Gouvernement du printemps 2002, le nouveau Ministre de l'équipement répondait en septembre 2002 à une question écrite d'un parlementaire : « Compte tenu de l'importance de ce dossier, un débat public multimodal concernant la problématique de la vallée du Rhône et de l'arc languedocien pourrait être organisé sous l'égide de la Commission Nationale du Débat Public ; il porterait sur les choix stratégiques d'aménagement à l'échelle du Grand Sud-Est... » et il réaffirma cette position en diverses occasions.

- Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 18 décembre 2003 a souligné que la vallée du Rhône et l'arc languedocien constituaient un des axes majeurs de transport routier, ferroviaire et fluvial dans notre pays et que son bon fonctionnement était une condition nécessaire à notre économie. Il a considéré qu'il était indispensable d'étudier toutes les perspectives (développement des modes alternatifs à la route, possibilité de reports modaux, accroissement de la capacité du réseau routier).
- Le Gouvernement a alors préparé un document présentant la problématique actuelle et future des transports sur ces axes sur la base duquel il a procédé « en préalable à un débat public » à une consultation des principaux élus des trois régions concernées de fin octobre 2005 à fin février 2006 ; cette consultation n'a suscité qu'une faible participation (27 réponses pour environ 200 élus consultés) mais a clairement fait apparaître l'attente d'un débat public sur cette problématique.

I) LA PRÉPARATION ET L'ORGANISATION DU DÉBAT

Saisie du dossier, la CNDP décide le 6 juillet 2005 d'organiser un débat public et d'en confier la préparation et l'animation à une commission particulière (CPDP) ; elle désigne le même jour le président de cette commission en la personne de M. Philippe MARZOLF, un de ses deux Vice-Présidents ; sur la proposition de celui-ci, elle en désignera ultérieurement les membres : Mme Anne DEVAILLY, MM. Dominique BOURG, Philippe BOVY, Noël LEBEL, Claude LEROI et Paul VIALATTE ; on notera que ces deux derniers sont également membres de la Commission Nationale et ont déjà vécu un débat public (le premier comme membre, le second comme président d'une CPDP) ; je souligne d'autre part la diversité d'origines et d'expériences des personnes constituant la commission particulière, très précieuse compte tenu de l'ampleur et de la difficulté de ce débat. Tous, à commencer évidemment par leur président, méritent des compliments pour la charge de travail à laquelle ils ont accepté de faire face et pour la qualité et l'intensité de leur engagement.

Après quelques premiers contacts avant l'été, c'est essentiellement à compter de septembre que commença la préparation du débat public, comportant à la fois le travail avec les deux ministères (équipement et écologie) chargés d'élaborer le dossier du débat et les contacts avec les acteurs locaux intéressés, qu'ils soient élus, agents économiques ou associations ; le débat couvrant trois régions, ils étaient évidemment nombreux : 200 environ ont été identifiés et consultés sur ce qu'ils attendaient du débat (Ph. MARZOLF en rencontrant personnellement environ 75) ; fin février 2006, tous ont été invités et les deux tiers environ sont venus à une réunion permettant de vérifier que la concertation menée depuis quelques mois avait permis à la CPDP de concevoir une organisation du débat public qui répondait pour l'essentiel aux attentes des acteurs.

a) Les moyens d'information du public

La CNDP peut ainsi, conformément à la proposition de Ph. MARZOLF, arrêter lors de sa séance du 1^{er} mars 2006 le calendrier et les modalités d'organisation du débat public. Il se déroulera du 27 mars au 26 juillet 2006. Il comportera la mise en place d'un important dispositif d'information, même si la CPDP a eu le souci de ne pas aboutir à un coût déraisonnable (le budget total s'élève à environ 2 millions d'euros, ce qui compte tenu de l'étendue de la zone d'étude – 3 régions, 10 départements, 10 millions d'habitants – est tout à fait comparable à d'autres débats publics portant sur des projets d'équipement).

L'information initiale est assurée par la diffusion du « Journal du débat » n°1, tiré à plus d'1,8 million d'exemplaires, encartés dans les suppléments TV hebdomadaires de trois grands quotidiens régionaux, distribués en un certain nombre de lieux publics, et naturellement mis à disposition lors des réunions publiques ; il explique ce qu'est le débat public, le rôle de la commission particulière, le calendrier du débat public, et les modalités de participation ; il permet, en renvoyant une carte T, de recevoir soit le dossier complet du maître d'ouvrage d'environ 200 pages, tiré à 15 000 exemplaires et qui est adressé d'autre part à tous les acteurs institutionnels recensés, soit la synthèse de ce dossier en 8 pages, tirée à 600 000 exemplaires.

Le site Internet comporte dès le premier jour tous les documents du débat et le calendrier des réunions ; il s'enrichit ensuite très régulièrement de tout ce qui fait la vie du débat : les comptes-rendus des réunions, les contributions reçues, les questions posées, ... Il a reçu environ 16 000 visites.

Des expositions itinérantes pour présenter le débat et le dossier ont été organisées dans des lieux publics : aéroports, gares, préfectures, mairies ; de même des distributions de documents ont été faites en différents lieux.

Enfin la presse, qui s'est intéressée au débat public avant même qu'il ne commence, en a rendu compte très régulièrement et de façon abondante (300 articles environ), contribuant de façon essentielle à l'information du public.

b) Les moyens d'expression du public

De la même façon, plusieurs moyens étaient prévus pour permettre la plus large expression du public.

Les réunions publiques étaient structurées en différentes phases, permettant d'aborder et d'approfondir tous les aspects généraux et locaux du dossier :

- après la réunion d'ouverture à Avignon, marquée par la présence des deux ministres auteurs de la saisine (Mme Nelly OLIN, ministre de l'écologie et du développement durable, et M. Dominique PERBEN, ministre de l'équipement et des transports), trois réunions générales de lancement dans les trois chefs-lieux de région destinées à l'expression des positions et préoccupations initiales des participants,
- 10 réunions thématiques ayant pour but de mieux faire partager tous les aspects d'une problématique complexe ; elles portaient sur l'offre et la demande de transport, sur le lien transport-développement des territoires, sur les enjeux environnementaux globaux ou locaux, sur le transport et la mobilité des marchandises et des personnes, enfin sur les orientations possibles d'une politique des transports dans la zone intéressée,
- trois auditions publiques permettaient une présentation plus détaillée et plus approfondie des positions de ceux, notamment grands acteurs institutionnels, qui l'avaient souhaité,
- enfin les treize réunions territoriales étaient destinées à examiner les aspects locaux des grandes thématiques débattues et à apprécier l'acceptabilité locale des mesures envisagées.

Dans son compte-rendu, Philippe MARZOLF explique de façon détaillée le travail effectué au sein d'un « atelier de réflexion » entre les réunions thématiques et les réunions territoriales pour essayer de présenter de façon structurée en trois grandes orientations les 45 mesures proposées par l'Etat, de façon à rendre les choses plus compréhensibles et le débat plus facile.

Avec la réunion de clôture, c'est donc une trentaine de réunions publiques qui étaient prévues, mais il y en aura en définitive 34, la CPDP en ayant ajouté pour répondre à des demandes qui lui étaient apparues fondées.

Outre les réunions publiques, aspect le plus visible du débat, d'autres moyens d'expression étaient offerts aux participants, les uns traditionnels, deux autres utilisés pour la première fois.

Parmi les moyens traditionnels, le système de questions-réponses (plus de 420 questions reçues) qui, comme souvent, a eu du mal au début à réagir vite, les avis (220) et contributions (200) envoyés sous différentes formes et les cahiers d'acteurs qui ont eu un réel succès puisque 46 collectivités, associations ou organismes économiques ont demandé à en bénéficier et ont pu ainsi faire connaître leurs positions au public sous forme d'un document dont le format est fixé par la CPDP mais dont le contenu est de la seule responsabilité de son auteur ; ces cahiers ont été tirés à 20 000 exemplaires sauf les derniers, parvenus un peu tardivement (10 000 exemplaires).

Pour la première fois, le site Internet comportait un forum qui avait pour but de permettre un dialogue entre internautes ; des échanges intéressants ont eu lieu sur quelques points mais le faible nombre de participants (moins d'une centaine) et une animation irrégulière n'ont pas permis le résultat que l'on espérait.

Enfin, la CPDP a souhaité expérimenter, pour la première fois dans le cadre d'un débat public, ce qu'elle a appelé un « atelier citoyen » ; son but était de recueillir l'avis d'un échantillon de « simples citoyens » sur le fonctionnement actuel et futur du système de transport, sur les problèmes à résoudre et sur les orientations souhaitables de la future politique des transports dans la zone.

L'échantillon est recruté par sondage par un organisme spécialisé, de façon à être suffisamment divers ; il participe à trois week-ends de formation au cours desquels interviennent des experts choisis par le comité de pilotage ou demandés par les membres du groupe de citoyens ; il procède pendant une journée à une audition (publique) d'experts, d'élus et de représentants des divers intérêts en présence ; enfin pendant une journée, les membres de l'atelier citoyen délibèrent seuls et rédigent leur avis. Cet avis a été diffusé sous la forme d'un cahier d'acteur et apparaît ainsi comme une contribution, parmi beaucoup d'autres, au débat public ; il a été présenté en tant que tel par certains des membres du groupe lors des auditions publiques de mi-débat et à la réunion de clôture.

Le compte-rendu de Philippe MARZOLF fait quelques observations sur l'organisation et le déroulement du processus ; on peut ajouter qu'un plus long délai entre l'audition publique et la rédaction de l'avis aurait sans doute permis d'aboutir à un document plus argumenté et plus structuré. Mais cette formule, dans la mesure où elle était utilisée pour la première fois, mérite quelques commentaires plus généraux et la Commission Nationale, après avoir entendu la présentation par P. MARZOLF des grandes lignes de son compte-rendu, lors de sa séance du 26 juillet, n'a pas manqué d'avoir un échange à ce sujet.

En effet, la méthode pratiquée, qui s'inspire du « jury de citoyens » ou « conférences de citoyens » pratiqués au Danemark ou dans d'autres pays scandinaves, présentait avec ceux-ci quelques différences notables. Or la « conférence de citoyens » qui passionne nombre de politologues ou sociologues suscite aussi des positions très réservées, voire de l'hostilité, dans d'autres milieux.

Il est donc important, tout en reconnaissant une source d'inspiration, d'éviter toute confusion et de souligner les différences entre la conférence de citoyens à la scandinave et l'atelier citoyen expérimenté dans ce débat public.

En effet, le débat public est démocratiquement ouvert, il est accessible à toutes les personnes qui souhaitent y participer, sur une base totalement égalitaire ; leurs opinions, dès lors qu'elles sont argumentées, sont prises en considération de la même façon, selon le principe d'équivalence. Un débat public ne saurait donc se résumer à la consultation d'un petit échantillon sélectionné par sondage ; il ne saurait accepter que seul l'avis de personnes préalablement formées soit à prendre en compte, car il considérerait ainsi implicitement que l'avis de citoyens non spécialement préparés est sans valeur.

La formule de l'atelier citoyen – et la CPDP avait pris à cet égard les précautions nécessaires – n'est acceptable que parce que :

- elle est l'un des moyens utilisés dans le débat public, parmi beaucoup d'autres qui sont librement accessibles à tous ceux qui le souhaitent,
- elle apparaît comme venant, en cours de débat, nourrir celui-ci et non pas arrivant à la fin comme un élément de synthèse ou de conclusion.

Voilà quelques premières observations sur ce sujet, qu'il faudra certainement approfondir.

II) LA PARTICIPATION AU DÉBAT

Compte tenu de l'ampleur des moyens ainsi offerts au public pour s'informer et pour participer, et compte tenu de la population concernée, les chiffres de participation au débat sont décevants : 3 200 participants aux réunions publiques, soit moins d'une centaine en moyenne ; incontestablement le grand public n'a pas répondu et on ne peut que le regretter car c'est lui qui est concerné et c'est son avis que l'on voulait recueillir sur les problèmes d'aujourd'hui et de demain et sur les mesures à mettre en œuvre.

Quelles sont les raisons de cette absence ? Je ne crois pas que l'on puisse mettre en cause un manque d'information : on a vu précédemment l'importance des moyens mis en place et le rôle joué par la presse ; d'autre part les moyens d'expression proposés étaient diversifiés ; les réunions étaient nombreuses et très réparties sur tout le territoire de la zone concernée.

On peut penser en revanche que le public a éprouvé de grandes difficultés à appréhender une question complexe à biens des égards : il fallait prendre une vue d'ensemble d'une problématique intégrant tous les modes de transport, concernant une zone géographique étendue, appréhender les effets sur l'environnement local mais aussi global, et surtout il fallait faire un important effort de prospective puisque l'on était censé partir des perspectives à vingt ans pour réfléchir aux solutions à moyen et long terme à mettre en œuvre.

D'autre part, la notion même de « solutions » était dans le présent cas complexe. Un débat public sur un projet d'équipement pose au public consulté des questions simples : est-il opportun de réaliser ce projet ? Si oui laquelle des variantes proposées mérite d'être retenue (éventuellement modifiée) ?

Dans la lettre de saisine de la CNDP, les ministres indiquaient que le Gouvernement souhaitait être éclairé sur... « l'acceptabilité locale des différents scénarios de systèmes de transport envisagés » et la CNDP avait demandé que le dossier du débat comporte ... « une présentation argumentée de quelques scénarios à moyen et long terme contrastés » ; l'idée était de faciliter le débat en proposant des options bien caractérisées.

Malheureusement, et malgré le travail fait pendant la phase de préparation par la CPDP et les services de l'Etat, ceux-ci n'ont pas pu parvenir à élaborer ces scénarios ; le dossier du débat propose en définitive six « pistes » pour une politique des transports qui regroupent en familles homogènes par leur objet un ensemble de 45 mesures, ces mesures étant fort diverses par leur nature, leur importance ou leur échéance. La dispersion et l'hétérogénéité de ces mesures ont conduit à ce que les participants s'y réfèrent de façon très inégale et souvent pointilliste ; l'absence de scénarios proposés par l'Etat a été critiquée, mais il est vrai que le débat public n'a pas non plus vu apparaître de proposition construite. Cependant, j'ai cité précédemment le travail provoqué par la CPDP qui était consciente des difficultés ainsi rencontrées et qui a réuni un « atelier de réflexion » pour structurer les mesures en trois grandes orientations et faciliter le débat, ce qui a sans doute simplifié les discussions pendant la phase de réunions territoriales.

Le fait que le grand public ait été peu présent n'a pas empêché que le débat ait lieu ; il a en effet vu une participation active de nombreux élus, des trois régions, de tous les niveaux (du parlementaire à l' élu municipal) et de toutes tendances politiques ; les associations ont également été très présentes, qu'elles soient locales ou régionales, d'usagers ou de défenseurs de l'environnement ; les acteurs économiques ont été présents, mais plus leurs représentants institutionnels (et notamment l'Office interconsulaire des Transports et des Communications) que des chefs d'entreprise, et l'on peut regretter que les professions directement intéressées, chargeurs ou transporteurs, n'aient pas été plus présentes.

Ainsi, pour une large part, le débat a eu lieu entre gens déjà bien informés, ou porteurs d'intérêts, ou particulièrement motivés ; cette caractéristique doit évidemment être prise en compte dans l'analyse du contenu de ce débat public.

III) LE CONTENU DU DÉBAT

Si l'on en vient maintenant à la présentation de ce qu'a été ce contenu sur le fond, il faut d'abord évoquer toutes les observations formulées sur le cadre spatial et temporel fixé à ce débat public.

a) Le cadre spatial et temporel

Le cadre géographique retenu par l'Etat était la vallée du Rhône depuis le sud de Lyon et l'arc languedocien, c'est à dire, par rapport au grand axe Nord-Est – Sud-Ouest qui va de l'Europe du Nord à la péninsule Ibérique, la portion qui, dans la moitié Sud de la France, voit se concentrer tous les flux de transport, de personnes ou de marchandises et quel que soit le mode utilisé, dans un corridor très contraint par la géographie.

Ce cadre est déjà vaste et soulève déjà, on l'a vu, un ensemble complexe de problèmes de différentes natures.

1) Mais plusieurs acteurs de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, dès la phase de préparation du débat, puis le Président du Conseil Régional lui-même lors de la séance d'ouverture, contestèrent ce périmètre comme trop restreint : il ne fallait pas, selon eux, se limiter à l'arc languedocien, dont ils contestaient la pertinence économique, mais s'intéresser à l'ensemble de l'arc méditerranéen, réalité géographique incontestable mais dont d'autres intervenants contestaient en revanche le contenu économique.

C'était en fait un autre problème qui était ainsi soulevé ; on pouvait en avoir une idée puisque la question avait été discutée récemment lors du débat public sur le projet de ligne ferroviaire à grande vitesse PACA ; on le constate de nouveau puisque naturellement les interventions sur ce sujet n'ont pas été refusées : la CPDP accepta de faire une réunion territoriale supplémentaire à Nice, et le sujet revint dans diverses autres réunions. Le sentiment qui s'exprima c'est que s'intéresser à l'axe Nord Nord-Sud en négligeant l'axe Est Est-Ouest, celui des relations avec le Nord de l'Italie, celui sur lequel Marseille a une position centrale, c'est risquer de marginaliser la région ; plus nette encore est la position exprimée par le représentant du Port Autonome de Marseille : pour lui, faciliter les flux par l'axe Nord Sud, c'est « améliorer les infrastructures pour les ports espagnols » au détriment de Marseille. D'autre part, la préoccupation de la région PACA n'est pas tant d'être sur l'axe des trafics que d'être reliée à la grande zone économique qui traverse le cœur de l'Europe depuis l'Italie du Nord jusqu'à l'Allemagne et le Sud de l'Angleterre, la célèbre « banane bleue » des cartes de la DATAR. On le voit, c'est une autre problématique.

2) Même en restant dans le cadre géographique initialement retenu par l'Etat, le débat public fit apparaître que l'on ne pouvait pas s'intéresser aux seuls flux Nord-Sud, qu'il y avait aussi en divers points de la zone des problèmes de dessertes Est-Ouest et qu'il fallait les intégrer dans la réflexion d'ensemble car il y avait interaction entre les unes et les autres.

La concentration des flux dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien a laissé des territoires à l'écart ; ce sont à des titres divers l'Ardèche ou certaines parties de la Loire, la partie Nord du Gard et la Lozère. Largement dépourvus de liaisons ferroviaires et de transports collectifs, ils sont dépendants du seul mode routier : voitures particulières pour les personnes, poids lourds pour les marchandises ; ils ont le sentiment d'être délaissés par le développement économique et non susceptibles de rattraper leur retard ; ils demandent donc à être mieux raccordés aux différents réseaux de transport ; mais en même temps, les circuits nouveaux ainsi créés pourraient contribuer à alléger les flux sur le grand axe principal.

3) Si, on vient de le voir, le débat s'est parfois focalisé sur une partie seulement de la zone d'étude (mais en contribuant, j'espère l'avoir montré, à l'analyse de la problématique d'ensemble), il l'a parfois aussi largement débordée. Pour une bonne part en effet, les problèmes actuels et futurs ne peuvent être analysés indépendamment de la situation de toute la France ; d'autre part, les mesures envisagées seraient, pour les unes, strictement locales, mais pour d'autres ne seraient que l'application locale de mesures générales ; bien souvent donc les intervenants ont quitté les considérations régionales pour traiter des éléments d'une politique nationale.

Certains aussi ont franchi les limites de l'hexagone pour donner en exemple les mesures prises dans certains pays voisins et notamment celles concernant le transport routier : la taxe kilométrique instituée en Allemagne ou la Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) instituée en Suisse en 2002, qui a suscité beaucoup d'intérêt.

D'ailleurs, il est évident que bien des mesures ne pourraient pas être envisagées dans le seul cadre national mais supposeraient un accord international ou à tout le moins une mise en œuvre cohérente et simultanée à l'échelon de l'Europe.

L'autre élément de cadrage du débat était temporel : l'Etat décrivait, à partir d'un certain nombre d'hypothèses, les perspectives à vingt ans, à partir desquelles il fallait réfléchir aux solutions possibles.

Or, on l'a déjà dit, une bonne partie du public n'a pas été en mesure de se projeter par l'esprit en 2020 ou 2025 en ayant appréhendé l'ensemble des données censées caractériser la situation d'alors – et c'est sans doute la cause de certaines défections.

Mais d'autres participants ont refusé, plus ou moins explicitement, cette hypothèse. Ces participants sont fort divers, et mus par des considérations de natures différentes : des élus confrontés à des problèmes de gestion de leur collectivité, des entreprises rencontrant des difficultés d'approvisionnement ou de livraison, des riverains victimes de nuisances et de pollutions. Mais pour tous, quelle que soit la raison, c'est dès aujourd'hui que la situation est inacceptable et c'est dès maintenant qu'il faut commencer à agir. Un élément a beaucoup contribué à cette orientation : le problème de la réduction des gaz à effet de serre a pris une place centrale dans le débat ; il y a eu à la fois des interventions très fortes sur le sujet et des participants initialement peu sensibilisés ont pris conscience de son importance ; beaucoup ont acquis la conviction que l'objectif que s'est donné la France de réduire d'un facteur 4 d'ici à 2050 les émissions de gaz à effet de serre, objectif extrêmement ambitieux compte tenu de la tendance constatée, n'avait de chances d'être atteint que si l'on engageait très rapidement les actions correctrices nécessaires.

Cette conviction, très largement partagée, qu'il faut agir vite ne s'est pas accompagnée d'indications quant aux priorités à établir entre les mesures considérées comme nécessaires ; or toutes les mesures ne sont pas de même nature et ne sont pas toutes susceptibles (indépendamment même des aspects budgétaires) d'être mises en œuvre dans l'immédiat. Mais on a le sentiment que les participants, constatant à la fois une situation difficile et des perspectives inquiétantes, attendent que l'Etat agisse vite et sur tous les plans.

Cela ne rendra évidemment pas simple l'analyse du contenu du débat et des conclusions à en tirer.

b) Le fonctionnement actuel et futur du système de transport

Le premier ensemble de problèmes soumis au débat public était le fonctionnement actuel et futur du système de transport dans l'ensemble vallée du Rhône-arc languedocien ; le débat public a fait apparaître des différences sensibles d'attitude selon qu'il s'agissait du fonctionnement actuel ou du fonctionnement futur.

1) La situation actuelle décrite par le dossier du débat a pu être nuancée, précisée, illustrée, elle n'a pas été contestée. En fait la discussion s'est concentrée sur la congestion de plus en plus fréquente des autoroutes A7 et A9, les problèmes de saturation de certains nœuds ferroviaires étant peu évoqués et les problèmes du transport fluvial l'étant moins encore.

Chacun naturellement a sa propre perception en fonction de son lieu de vie ou de ses activités mais il n'y a pas de divergences fondamentales.

Sur les autoroutes, la congestion est ressentie surtout aux abords des agglomérations, aux heures de pointe et pendant les périodes de vacances, principalement estivales. Il est intéressant mais pas surprenant de noter la focalisation sur le problème des poids lourds et l'on a pu constater que le sentiment exprimé ne correspondait pas aux chiffres : la plupart des intervenants imputent les phénomènes de congestion aux poids lourds, alors qu'ils ne représentent que 20% du trafic total, et beaucoup sont persuadés que c'est le transit de longue distance qui est le plus nocif alors que plus de 50% du trafic poids lourds est local ou intra-régional ; mais lorsqu'ils sont rappelés, ces chiffres suscitent incrédulité et contestation.

On relève d'autre part une nuance entre les acteurs économiques pour qui la saturation des axes est un handicap pour l'activité économique, alors que les particuliers se préoccupent plus des perturbations de la vie quotidienne, du risque d'accident et des nuisances qui en résultent (bruits, risques sanitaires résultant de la pollution atmosphérique).

Un des apports intéressants des discussions sur la situation actuelle a été de faire apparaître l'importance des déplacements périurbains ou urbains, alors que le dossier initial était centré sur les déplacements interurbains : du fait de l'extension des zones urbanisées, de la différenciation zones d'habitat – zones d'activité, de l'allongement des trajets domicile-travail, ces derniers utilisent non seulement la voirie locale mais les grands axes routiers et autoroutiers et contribuent à la congestion autour des agglomérations. Il est apparu dans le débat que cet aspect préoccupait la population concernée autant et peut-être plus que d'autres ; il a pu être traité lors de réunions territoriales, les services de l'Etat complétant leur présentation par un volet sur ces enjeux spécifiquement locaux.

2) En revanche, l'analyse de la situation future telle qu'elle est présentée par les services de l'Etat suscite des réactions très diverses et souvent très critiques.

Elle est partagée par certains, notamment les milieux économiques et certains élus, à qui elle apparaît vraisemblable. Certains ajoutent même des considérations qui devraient aboutir à une croissance plus forte des trafics : l'impact du tourisme, avec la multiplication des courts séjours, a été sous-estimé, alors que les trois régions présentent des atouts considérables ; des phénomènes sociaux de natures très diverses (l'étalement urbain, la réduction du temps de travail, l'éclatement des familles) ne peuvent qu'accentuer la mobilité des personnes,...

En revanche beaucoup contestent la perspective d'une augmentation de la mobilité de l'ordre de 40% d'ici à 2020 ; même si cela représente un rythme de moitié inférieur à celui constaté dans le passé, cela leur paraît tenir encore trop compte des tendances antérieures et pas assez de faits essentiels qui seront autant de facteurs de modification des comportements : la hausse du prix du pétrole, qui rend invraisemblable l'hypothèse faite sur son prix en 2020, la perspective de raréfaction des ressources pétrolières. Pour certains, notamment des représentants associatifs, ces hypothèses irréalistes ne peuvent avoir pour but que de justifier la réalisation de nouvelles infrastructures routières ou autoroutières, c'est à dire la poursuite d'une politique dépassée. D'autres enfin ne contestent pas véritablement la vraisemblance des perspectives décrites, mais les considèrent comme inacceptables, en particulier en raison de leurs implications environnementales ; ils rappellent en particulier que la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre impose d'agir pour maîtriser la circulation routière.

Un autre aspect de la situation future décrite dans le dossier du débat est fortement contesté : l'Etat pose comme hypothèse que tous les projets retenus par le CIADT du 18 décembre 2003 seront réalisés à l'horizon 2020-2025.

On retrouve sur ce point la même gamme d'attitudes que précédemment ; pour certains, cette hypothèse n'est pas réaliste et la réalisation partielle des contrats de plan Etat-régions de la période 2000-2006 en est la preuve : la situation des finances publiques ne permettra pas de financer l'ensemble de ces projets dans un tel délai.

Pour d'autres, cette hypothèse est inacceptable et il faut revoir tout le volet routier de ce programme dont la réalisation serait incompatible avec le respect du « facteur 4 ».

c) Les orientations souhaitables d'une politique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien

Quant aux orientations souhaitables d'une politique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'axe languedocien et aux mesures à prendre, le débat a fait apparaître deux réponses antagonistes, expression de deux attitudes non conciliables :

- pour les uns, essentiellement les acteurs économiques mais aussi, de façon plus ou moins explicite, des élus, il est nécessaire de faciliter le plus possible la mobilité des personnes et des marchandises, seul moyen de répondre aux besoins et aux attentes de la société, seul moyen de favoriser la croissance économique et la création d'emplois ; en sens inverse, limiter la mobilité ne pourrait être qu'un frein au développement de l'économie. D'ailleurs il serait illusoire de se fixer un tel objectif : la mondialisation des échanges est une donnée que l'on ne peut ignorer, il faut s'y adapter et essayer de profiter de ses aspects positifs.

Certes le report modal est souhaitable, mais même en imaginant les hypothèses les plus favorables, il ne pourra suffire à faire face à la croissance prévisible des trafics ; il faut donc des investissements accroissant la capacité des infrastructures routières et autoroutières ; dans certains cas c'est même urgent car certaines d'entre elles font déjà défaut ; les effets sur l'environnement de cette augmentation du trafic pourront être atténués grâce aux diverses possibilités de progrès technologiques (nouveaux carburants, nouveaux types de véhicules...)

- pour d'autres, particuliers, responsables et militants associatifs, nombreux élus de diverses tendances, il est indispensable et même urgent de donner une nouvelle orientation à notre politique des transports (nationale et pas seulement pour la zone d'étude) ; les évolutions constatées ou prévisibles et la nécessité de réduire les émissions des gaz à effet de serre d'un facteur 4 d'ici 2050 nous imposent de commencer à agir dès maintenant ; les Français le comprendront et sauront faire évoluer leurs comportements. Il faut donc utiliser tous les moyens pour favoriser un report modal maximum, pour les marchandises mais aussi pour les personnes, et il ne faut plus augmenter les capacités autoroutières ; le but est de réduire les impacts locaux (nuisances pour les riverains) et globaux (effets des gaz à effet de serre sur l'environnement) de la circulation automobile.

Pour certains, cette réorientation n'est qu'un aspect du changement de système économique, ou de changement de société auquel ils aspirent, et l'on a réentendu des propos déjà tenus dans d'autres débats publics, mais l'on a aussi, pour la première fois, entendu plaider pour la décroissance.

Sur les orientations souhaitables et l'acceptabilité des mesures pour une future politique des transports dans l'axe vallée du Rhône-arc languedocien, le débat public s'est structuré autour des trois grands thèmes qu'après les réunions thématiques, l'atelier de réflexion avait dégagés pour présenter de façon plus regroupée toutes les mesures proposées par l'Etat ; apparaissent ainsi trois grandes orientations qui, en fonction du grand clivage que je viens de décrire, recueillent un accord plus ou moins large, surtout lorsque l'on passe du niveau de l'orientation générale au détail de telle ou telle mesure.

1) L'idée de mobilité soutenable apparaît comme de nature à permettre à la fois la réduction de la consommation de pétrole, l'amélioration de la sécurité et de la fluidité du trafic, la réduction des nuisances et pollutions diverses, la réduction des émissions de gaz carbonique...

- Elle implique une maîtrise de la mobilité routière, qu'il s'agisse des voitures particulières ou des poids lourds. Cela suppose des mesures relevant de l'aménagement du territoire ou de l'urbanisme, notamment la lutte contre l'étalement urbain, la densification de l'habitat le long des axes de transport en commun, un meilleur équilibre entre zones d'habitat, d'activité et de loisirs. Certains vont plus loin en demandant une relocalisation volontariste des activités permettant le rapprochement entre lieux de production et lieux de consommation, mais aussi une modification des chaînes logistiques afin de limiter les transports inutiles ; sur ce point naturellement, les divergences sont profondes entre acteurs économiques et particuliers ou associations, chacun se renvoyant la responsabilité de la situation actuelle et ayant une appréciation opposée de ce qui est possible.
- Elle serait facilitée, pour ce qui concerne les seules autoroutes, par diverses mesures de gestion visant à écrêter les pointes de trafic : réductions de vitesse, interdiction de doubler, modulation des péages, information des usagers sur les temps de parcours prévisibles avant leur entrée sur l'autoroute... Elles sont assez généralement acceptées, y compris moyennant certaines conditions par les professionnels, mais il est vrai que leurs modalités pratiques n'ont pas vraiment été approfondies.
- L'institution au niveau national ou européen, d'une taxation renchérissant le coût du transport routier, et notamment celui fort consommateur d'énergie. L'outil fiscal serait à trouver : « taxe carbone » évoquée dans le dossier de l'Etat, ou taxation des poids lourds sur tout le réseau routier ; l'exemple de la RPLP suisse revient souvent, comme je l'ai dit. Cela serait une incitation à réduire la consommation de pétrole et permettrait de faire payer aux poids lourds la réalité de leurs coûts externes ; la ressource permettrait de financer le développement des modes alternatifs à la route, ou des transports collectifs. Bref l'idée séduit beaucoup de participants, et certains acteurs économiques n'y sont pas opposés, en relevant qu'en définitive c'est le consommateur qui en supportera la charge ; mais d'autres s'y opposent en décrivant les effets négatifs qu'elle aurait sur l'activité donc sur l'emploi.
- Enfin, tout le monde est évidemment d'accord pour considérer comme indispensables les investissements qui permettraient le progrès technologique de demain, progrès assurant la diminution des émissions de CO₂ : véhicules « propres » (à faible consommation, ou hybrides), nouveaux types de carburants ; les bio-carburants sont à la fois considérés avec beaucoup de faveur par certains et vivement critiqués par d'autres (en raison des impacts environnementaux de leur production et de leur bilan énergétique peut-être peu favorable).

Pour les acteurs économiques, les progrès technologiques devraient permettre de régler le problème environnemental ; mais d'autres relèvent que l'Etat considère que cela permettrait de diviser par environ 2,5 l'émission des gaz à effet de serre et que l'on n'atteint pas le facteur 4, qu'il faut donc en tout état de cause d'autres mesures.

2) Deuxième grande orientation : la nécessaire priorité donnée au report modal maximal de la route vers les autres modes et principalement vers le rail ; sur ce point l'accord est, peut-on dire, unanime.

C'est vrai pour les déplacements des personnes : les agglomérations situées sur les grands axes représentent 80% des déplacements et le seul moyen de lutter à la fois contre la congestion et contre les pollutions est de développer les transports collectifs ; cela suppose une meilleure organisation (et beaucoup ont plaidé pour une plus grande cohérence des découpages et une meilleure coordination des « Autorités organisatrices des transports ») et un financement accru ; il faut étendre les réseaux, leur réserver des voies dédiées, mettre en place une offre coordonnée (billet unique...) ; une meilleure organisation pourrait résulter aussi de « plans de déplacements » établis par chaque entreprise, collectivité ou administration, dont des exemples intéressants ont été donnés. C'est vrai aussi, bien sûr, pour le transport des marchandises et cela suppose d'abord une amélioration de la performance et de la compétitivité du transport ferroviaire.

Cela nécessite la réalisation d'infrastructures : Lyon-Turin, le contournement complet de Lyon, le contournement de Nîmes-Montpellier, la LGV PACA, projets décidés mais qui sont à des degrés divers d'avancement et dont le financement suscite beaucoup d'interrogations et d'inquiétudes ; d'autres projets, qui n'ont pas été décidés, sont demandés avec autant d'insistance : la ligne mixte Nîmes-Perpignan (par la région Languedoc-Roussillon), la ligne et le tunnel du Montgenèvre (par la région PACA).

Mais sont aussi évoquées les possibilités qu'offrirait, et je les cite dans le désordre : la réalisation de la « magistrale Ecofret », le développement des autoroutes ferroviaires ou du transport combiné, l'allongement des trains à 1 000 voire 1 500 m, tous éléments favorables à un report modal maximal.

Cependant, alors que le public voit là le moyen de décongestionner les grands axes routiers, les acteurs plus avertis ont une analyse beaucoup plus nuancée. En particulier les professionnels soulignent que le transport routier reste irremplaçable pour l'essentiel des marchandises parcourant moins de 100 km et l'Office Interconsulaire des Transports et des Communications estime qu'il manquera en 2020-2025 30% de capacités routières même dans l'hypothèse du report modal le plus favorable.

Même si le débat s'est largement concentré sur le ferroviaire, on a aussi parlé de la voie d'eau ; Voies Navigables de France, comme il l'avait fait lors du débat public sur le projet Fos 2XL, a su mettre en valeur les atouts et les progrès substantiels en peu de temps du transport fluvial ; il en a souligné les perspectives : avec des aménagements d'un coût raisonnable, la capacité du Rhône pourrait être multipliée par 7 !

On notera que certains participants en ont profité pour plaider en faveur de la reprise du projet de liaison Rhin-Rhône dont ils regrettent l'abandon ; d'autres demandent la mise à l'étude d'une liaison Saône-Moselle, et si l'on a parfois le sentiment que c'est seulement une pudeur de langage pour éviter le terme précédent, quelques interventions exposent clairement un projet ayant des objectifs comparables mais des caractéristiques plus modestes.

3) Troisième grande orientation : la priorité donnée à l'aménagement du réseau routier existant et la prise en considération des besoins des territoires.

Parmi ceux qui se sont exprimés pendant le débat public, la tendance dominante a été défavorable à la réalisation de toute infrastructure routière nouvelle, qu'il s'agisse de l'élargissement des autoroutes A7 et A9 ou de l'hypothèse d'une autoroute en piémont des Cévennes ; cela a été particulièrement net dans la vallée du Rhône : la délibération adoptée par le Conseil Régional Rhône-Alpes, celle adoptée par le Conseil Général de la Drôme comme les positions de l'association « Elus locaux et politique des transports dans la vallée du Rhône » sont, à des titres divers, significatives à cet égard ; cela l'est sans doute moins en Languedoc-Roussillon et le silence ou la prudence de nombreux grands élus ont été remarqués.

Les raisons de cette opposition sont à la fois locales et générales : on refuse l'aggravation des nuisances pour les riverains, ou l'atteinte aux paysages (pour l'autoroute de piémont), mais surtout on craint qu'une augmentation de la capacité routière se fasse financièrement au détriment des nécessaires investissements en faveur des transports collectifs et du ferroviaire ; on se dit persuadé que cela aboutirait à rendre plus difficile le report modal ; on souligne enfin que ce serait contradictoire avec l'objectif dit « facteur 4 ». Pour cette dernière raison, certains se déclarent défavorables à la réalisation de tout projet autoroutier, même de ceux déjà décidés (A45, A51...).

Cependant, on le sait, les acteurs économiques, et pas seulement les transporteurs routiers et les exploitants d'autoroutes ont défendu leurs positions : l'augmentation de capacité est nécessaire sur les grands axes autoroutiers et indispensable sur certains tronçons ; il faut donc réaliser les projets décidés par le CIADT de 2003 et prévoir l'élargissement à deux fois 3+2 voies de l'A7 et de l'A9 qui permettrait de séparer les poids lourds et les voitures particulières. Tous ces aménagements auraient en outre trois avantages essentiels : ils amélioreraient fluidité et sécurité, ils rendraient possibles la réalisation des protections phoniques attendues par les riverains, ils permettraient les travaux d'entretien qui sont de plus en plus difficiles à réaliser.

D'autre part, il y a une demande, souvent très insistante, et qui n'a pas suscité de véritable opposition, en faveur d'autres projets routiers, qui s'est exprimée notamment lors des réunions territoriales :

- réaménagement des routes nationales parallèles aux autoroutes (mise à 2x2 voies, contournement des agglomérations)
- mais aussi aménagement d'axes nouveaux afin de rééquilibrer géographiquement les trafics et répondre aux besoins locaux...

La motivation est différente : on ne pense plus politique des transports et acheminement des flux Nord-Sud, on pense aménagement et desserte des territoires ; on veut préserver ou relancer l'activité économique locale, se raccorder aux grands pôles de développement. Cela concerne par exemple la mise à 2x2 voies de la RN88 ou la réalisation en Ardèche d'axes structurants (RN102 et liaison Privas, Aubenas, Alès) ; je reprends l'expression qui a été utilisée par les intervenants « d'axe structurant » et l'on notera qu'elle ne précise pas (volontairement ?) les caractéristiques ou le statut de cette voie.

Le compte rendu de Ph. MARZOLF expose de façon détaillée et intéressante les analyses et les attentes propres à chaque région, ou à des portions de leurs territoires, et j'invite chacun à s'y reporter.

Ce bilan et le compte-rendu du débat seront rendus publics, avant l'expiration du délai de deux mois que nous fixe la loi, à l'occasion d'une conférence de presse que nous tiendrons avec M. Philippe MARZOLF à Avignon le 21 septembre ; le même jour ces deux documents seront mis en ligne sur le site Internet de la CPDP et sur celui de la CNDP.

L'Etat disposera alors de trois mois pour rendre publiques les suites qu'il entend donner à ce débat public. Je dois à cet égard éclairer un point de droit qui a parfois été source d'interrogations : la loi (article L121.13 du code de l'environnement) prévoit que « lorsqu'un débat public a été organisé sur un projet, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet décide, dans un délai de trois mois après la publication du bilan du débat public, par un acte qui est publié, des principes et des conditions de la poursuite du projet... » ; elle ne comporte aucune indication comparable pour les débats publics portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement. Est-ce à dire que dans ce cas ce n'est pas nécessaire ?

La réponse n'est pas de nature juridique ; elle résulte de la nature même et de l'objet du débat public qui a pour but d'informer et de donner la parole à la population afin d'éclairer la décision à venir. Le débat public n'a de sens qu'ainsi compris : le porteur du projet demande le débat public parce qu'il a l'intention de faire quelque chose et qu'il veut préalablement entendre le public dont il est prêt à prendre en compte, en tout ou partie, les préoccupations ; le public ne participe que parce qu'il a le sentiment qu'il peut, au moins dans une certaine mesure, influencer les décisions à venir. Une autre interprétation retirerait au débat public tout intérêt et toute crédibilité.

D'ailleurs, le premier débat public portant sur des options générales (celui concernant la gestion des déchets radio-actifs) a fourni un excellent exemple : non seulement il a, comme prévu, été le préalable à l'élaboration du projet de loi sur la gestion de ces déchets, mais le Ministère de l'Industrie a, dans le même temps, rendu public un document très détaillé qui répondait point par point à toutes les questions soulevées pendant le débat public.

Pour le cas présent, le débat public a eu lieu, il a été nourri. Il a révélé des attentes très diverses, et parfois contradictoires ; les réponses supposent des mesures relevant de différents registres et ayant des échéances différentes.

Il revient maintenant à l'Etat, après avoir fait l'analyse des apports du débat, de faire connaître par un acte public et motivé les conclusions qu'il en tire : les orientations générales qu'il fixe, les mesures qu'il retient, la méthode et le calendrier selon lesquels il envisage de les mettre en œuvre.



Yves Mansillon

