

JORF n°48 du 26 février 1993

CIRCULAIRE

Circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures

NOR: EQUR9210176C

Paris, le 15 décembre 1992.

Le ministre de l'équipement, du logement et des transports à Messieurs les préfets de région, Mesdames et Messieurs les préfets de département

Les grands projets nationaux d'infrastructures sont nécessaires au développement économique et social de notre pays. Ils constituent des éléments essentiels d'une politique d'aménagement du territoire.

Dans une démocratie moderne, ils ne peuvent être réalisés qu'après un large débat auquel doivent participer tous les parties concernées.

La pratique actuelle est orientée principalement vers la recherche du meilleur tracé dans le cadre de la procédure d'utilité publique. Les compléments importants apportés pour la protection de l'environnement naturel par la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (1), et pour la généralisation des enquêtes publiques par la loi Bouchardeau du 12 juillet 1993 (2) n'ont pas pour objet et ne permettent donc pas de répondre suffisamment aux questions posées quant à leur intérêt économique et social, ni quant à leur impact en matière d'aménagement du territoire.

La loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 (3) a affirmé les notions d'efficacité économique et sociale et la nécessaire évaluation multicritères des projets. Mais elle n'a pas précisé l'organisation du débat démocratique.

Ces insuffisances conduisent souvent à la mise en cause de la légitimité des projets et de toute décision de réalisation quelle qu'elle soit.

C'est pourquoi j'ai décidé de préciser les conditions d'un débat transparent et démocratique pour la conception et la réalisation des grandes infrastructures décidées par l'Etat.

Une première phase de débat sur les grandes fonctions de l'infrastructure envisagée doit être organisée dès la conception du projet et en tout cas en amont des études de tracé. Cette phase permettra aux élus, aux forces sociales, économiques, associatives, à chaque citoyen de s'informer et de débattre des enjeux économiques, sociaux, environnementaux du projet. Elle doit préciser les interrogations et les divergences.

A l'issue de cette phase, c'est au Gouvernement qu'il revient d'arrêter les grandes orientations qui seront formalisées dans un cahier des charges rendu public.

C'est à partir de ce cahier des charges que les études de tracé seront engagées. Parallèlement à celles-ci, sera réalisée une synthèse des perspectives régionales et locales d'aménagement et de développement afin de favoriser l'intégration de l'infrastructure dans les territoires concernés et la valorisation de ceux-ci.

Ensuite, sera menée l'enquête publique dans les conditions réglementaires.

A l'issue du processus débouchant sur l'acte déclaratif d'utilité publique, une liste des engagements de l'Etat en matière d'insertion économique et sociale et de protection des espaces concernés sera rendue publique afin d'en permettre le suivi.

Un bilan économique, social et environnemental du projet sera établi par le maître d'ouvrage dans les années qui suivent la mise en service de l'infrastructure.

L'ensemble de ces dispositions seront mises en oeuvre sous la responsabilité des préfets concernés. Les responsables régionaux et locaux, politiques, économiques, sociaux, associatifs, seront associés aux différentes phases précédant et suivant l'enquête publique.

I. - Champ d'application de la présente circulaire

Cette circulaire s'applique aux lignes ferroviaires à grande vitesse et aux autoroutes répondant aux critères fixés par l'article 2 du décret du 17 juillet 1984 pris pour l'application de la LOTI. Ses dispositions pourront être étendues à d'autres grands projets d'infrastructure, les grands aménagements de voies ferroviaires ou routières existantes, aux voies navigables à grand gabarit, etc.

Elle s'applique à l'ensemble des projets pour lesquels l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique n'a pas été lancée, tout en prenant en compte les études et les débats déjà menés. Pour les autres projets, le préfet coordonnateur de l'enquête publique me proposera les adaptations conformes à l'esprit de cette circulaire.

II. - Organiser une phase de débat sur l'intérêt économique et social préalable à l'enquête d'utilité publique

Cette phase de débat sera organisée sous la responsabilité d'un préfet coordonnateur que je désignerai.

Le débat portera sur les grandes fonctions de l'infrastructure dans une approche intermodale :

- intérêt économique et social ;
- conditions de valorisation de l'aménagement des territoires desservis ;
- impact sur l'environnement humain et naturel des espaces traversés ;
- amélioration des conditions de transport de la population.

Lorsque le projet constitue un maillon d'une liaison plus importante, le débat portera sur l'ensemble de l'itinéraire.

Le débat sera lancé à partir d'un document que j'adresserai au préfet coordonnateur et qui précisera les objectifs visés, l'articulation avec les autres modes de transport et la durée

souhaitable de ce débat.

Il sera organisé avec la participation des différents responsables concernés : politiques, socio-économiques, associatifs (environnementalistes, usagers, riverains, etc.). Vous apprécierez leur représentativité au regard de la globalité des intérêts en jeu.

Afin d'assurer la transparence du débat, une commission de suivi sera constituée auprès du préfet coordonnateur jusqu'au lancement de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique. Cette commission veillera à la qualité et la pertinence des informations portées à la connaissance du public et à l'existence de débats ouverts et pluralistes. Elle pourra faire des suggestions pour la conduite des études et de la concertation. Elle veillera à ce que les questions posées par des partenaires de la concertation reçoivent en temps utile des réponses argumentées. Elle pourra proposer d'engager des expertises externes qui seront financées par le maître d'ouvrage.

A l'issue du débat, le préfet coordonnateur en établira un bilan et me proposera un projet de cahier des charges.

Au terme de cette phase de débat, le Gouvernement arrêtera le cahier des charges de l'infrastructure qui sera rendu public. Ce document d'information accompagnera le dossier soumis à l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique.

Le cahier des charges exposera les différentes finalités du projet. Il précisera et justifiera les choix envisagés vis-à-vis des solutions et modes alternatifs. Il identifiera les enjeux d'aménagement et de protection de l'espace devant être pris en compte. Enfin, il fixera les modalités de conduite du projet.

C'est à partir de ce cahier des charges que seront engagées les études de tracé. Ces études pourront être réalisées sur la totalité de l'infrastructure ou décomposées en sous-ensembles homogènes tout en respectant la cohérence d'ensemble.

III. - Intégrer les études de tracé dans une perspective d'aménagement des territoires concernés

Les grandes infrastructures ont un impact important sur l'aménagement et le développement des territoires traversés et desservis. A l'inverse, elles doivent prendre en compte les politiques conduites par l'Etat dans d'autres domaines ainsi que les projets des collectivités territoriales concernées.

C'est pourquoi il est indispensable que les potentialités créées par cette infrastructure soient identifiées et intégrées dans une synthèse des perspectives d'aménagement faisant apparaître les orientations en matière de développement, de protection et de mise en valeur des territoires.

Cette synthèse est établie en partenariat avec les collectivités territoriales impliquées et doit, dans la mesure du possible, recueillir leur adhésion.

Elle constitue une référence pour les actions susceptibles d'être engagées en accompagnement du projet. En outre, il appartient, le cas échéant, à l'Etat et aux collectivités territoriales concernées de prendre en considération cette synthèse dans les documents d'urbanisme.

Ce processus sera conduit sous la responsabilité du préfet, le volet aménagement constituant l'un des éléments du choix du « fuseau » ; il sera ensuite poursuivi pendant la

phase d'avant-projet sommaire.

Les éléments de contenu de cette synthèse et l'aire géographique concernée devront être précisés dans le cahier des charges du projet.

Le cahier des charges, le bilan du débat et la synthèse des perspectives d'aménagement accompagneront le dossier soumis à l'enquête publique.

IV. - Afficher les engagements de l'Etat et suivre leur mise en oeuvre

A partir des observations recueillies pendant l'enquête publique et des avis exprimés par la commission d'enquête et le Conseil d'Etat, des modifications, parfois importantes, sont décidées pour améliorer le projet et son insertion (environnement, aménagement du territoire, développement local, etc.) dans les territoires concernés. Ces modifications ainsi que les principales dispositions en matière d'insertion déjà prévues par le projet soumis à l'enquête seront rendues publiques en même temps que l'acte déclaratif d'utilité publique, permettant ainsi une meilleure information des citoyens et un suivi des engagements de l'Etat.

Chaque préfet intéressé constituera, avec les responsables locaux concernés (élus, forces sociales, économiques, associations locales), un comité de suivi de la mise en oeuvre des engagements de l'Etat. Le maître d'ouvrage rapportera régulièrement devant ce comité.

Le préfet pourra faire appel à des experts pour évaluer les propositions du maître d'ouvrage, voire les compléter.

Un bilan économique, social et environnemental de l'infrastructure sera établi par le maître d'ouvrage et présenté au comité de suivi des engagements de l'Etat réuni par le préfet entre trois ans et cinq ans après la mise en service de l'infrastructure.

Un bilan intermédiaire sera présenté un an après la mise en service.

JEAN-LOUIS BIANCO