

## Le Président

### **DÉBAT PUBLIC SUR LE PROJET DE NOUVELLE ROUTE DU LITTORAL ET LE PROJET DE TRAM-TRAIN A LA REUNION.**

#### **BILAN ÉTABLI PAR LE PRÉSIDENT DE LA COMMISSION NATIONALE DU DEBAT PUBLIC.**

Le bilan du débat public sur le projet de nouvelle route nationale sécurisée sur le littoral et sur le projet de transport en commun en site propre dit « tram-train », qui s'est déroulé dans l'île de la Réunion du 10 septembre au 19 novembre 2004, doit souligner d'abord les trois particularités qui le caractérisent et qui en font un exemple jusqu'alors unique : il a eu lieu outre-mer ; il a porté, en les regroupant, sur 2 projets distincts mais ayant des liens étroits ; enfin ce débat public a vu son organisation confiée par la Commission nationale du débat public aux maîtres d'ouvrage.

C'est le premier débat public qui a lieu outre-mer.

C'est important symboliquement et cela montre qu'un projet situé dans une île éloignée de la métropole peut avoir un caractère d'intérêt national ; lors de sa première décision en septembre 2003, la CNDP avait souligné que les dossiers présentés faisaient apparaître plusieurs enjeux d'importance nationale en matière de prévention des risques, de protection de l'avifaune et de protection du massif coralien (faudrait-il dire plutôt : de préservation de ce qui reste de ce massif ?) ; d'autre part, les deux projets intégrés dans une stratégie unique apparaissaient comme une tentative de traiter de façon exemplaire, dans le milieu clos que constitue une île, un objectif national : comment modérer la croissance du trafic automobile ?

Ce débat public, parce qu'il était le premier à la Réunion, a fait figure d'événement ; la presse locale, qui l'a ressenti ainsi, a incontestablement contribué à son retentissement et il faut la remercier de la place qu'elle lui a faite dans ses colonnes. D'autre part le public qui est à la fois la cible première du débat public et son premier acteur a montré activement son intérêt en participant aux réunions publiques, en posant de nombreuses questions, etc.

A cet égard, les chiffres que donne le compte-rendu de M. ROBERT, Président du Comité de Pilotage du débat public, montrent une progression considérable par rapport à la campagne de consultation sur le projet de « Tram-Train » qui avait eu lieu en Mars – Avril

2002 : les permanences n'avaient attiré que de 1 à 5 personnes, un quart d'entre elles ne recevant même aucun visiteur, et les réunions publiques ne rassemblaient que quelques personnes, au plus quelques dizaines.

\*

### Ce débat public a porté sur deux projets.

La CNDP a reçu deux dossiers pendant l'été 2003 à trois semaines d'intervalle ; le premier, présenté par le Conseil régional de la Réunion, portait sur le projet de « Tram-Train régional », un transport en commun en site propre interurbain d'une longueur de 12 km de Saint-Paul à Saint-Benoît, pour un coût de l'ordre de 1,3 à 1,5 milliards d'€ ; le second, dont le maître d'ouvrage était l'Etat (Direction Départementale de l'Equipement), était le projet de nouvelle liaison routière sécurisée entre Saint-Denis et l'Ouest de l'île ( La Possession ) d'une longueur de 10 km et évalué à un milliard d'€.

Dans sa séance du 10 septembre 2003, la CNDP dans un souci de cohérence et de clarté décidait que chacun de ces projets méritait de donner lieu à un débat public et que les liens entre eux nécessitaient qu'il y ait un débat unique sans en préciser encore les modalités exactes.

En effet, il y avait des liens de deux natures : le « Tram-Train » pourrait, pour une partie de son trajet, utiliser la future route sécurisée ; d'autre part les deux maîtres d'ouvrage soulignaient leur volonté de promouvoir la complémentarité des deux projets.

Mais la Commission nationale du débat public, conformément à sa mission, se préoccupait aussi de favoriser l'information du public et sa participation ; elle a ainsi considéré que ces deux projets, en termes de politique des transports, constituaient les deux volets d'un même service et que leur dissociation nuirait à la perception de cette stratégie par le public ; elle a craint aussi, en considérant le faible intérêt manifesté par le public pour la précédente campagne d'information, que la conduite de deux débats publics séparés nuirait aux complémentarités attendues et risquerait de voir les mêmes effets défavorables.

Cette décision aurait pu donner lieu à des difficultés ultérieures d'organisation ; la CNDP demandait donc aux deux maîtres d'ouvrage de se rapprocher pour présenter conjointement un nouveau dossier faisant apparaître l'articulation des deux projets (et de leurs variantes) comme réponse multimodale aux besoins de transports sur toute la côte Nord de l'île ; elle leur demandait également de préciser l'organisation dont ils se dotaient afin de constituer un interlocuteur unique pour le public ; enfin elle désignait M. MERCADAL, Vice-président, comme interlocuteur pour faciliter par son aide et ses conseils la mise en œuvre de cette décision.

Le dossier conjoint reçu deux mois plus tard montrait que les attentes de la Commission nationale du débat public avaient été satisfaites et que l'intégration des deux projets en un était réalisée ; cela se manifestait notamment par le titre donné au débat public : « Comment mieux se déplacer demain ? ». Cette compréhension et cette bonne volonté méritent d'être soulignées, même si cela a vraisemblablement été facilité par la perspective que, lorsque l'on arriverait au temps de la réalisation, la maîtrise d'ouvrage de la liaison routière aurait été transférée de l'Etat à la Région en raison de la dernière loi de décentralisation.

\*

L'organisation de ce débat public a été confiée conjointement aux maîtres d'ouvrage par la Commission nationale du débat public.

Elle a déjà eu recours à deux reprises à cette formule<sup>1</sup>, mais cette possibilité n'est offerte par la loi que depuis une date très récente et mérite donc un commentaire particulier.

En effet, la loi du 2 Février 1995, qui a créé le débat public pour permettre la participation des citoyens à l'élaboration des décisions concernant les grands projets d'équipement, ne prévoyait que l'alternative suivante : soit le projet soumis à la Commission nationale du débat public méritait en fonction de ces caractéristiques de faire l'objet d'un débat public et dans ce cas elle l'organisait elle-même, soit il ne le justifiait pas et l'affaire était terminée pour la Commission nationale du débat public, le projet poursuivant le cheminement administratif traditionnel qui le conduisait à l'enquête d'utilité publique.

La loi du 27 Février 2002 sur la démocratie de proximité apporte plusieurs modifications substantielles : elle transforme, on le sait, la Commission nationale du débat public en autorité administrative indépendante, elle élargit ses compétences et les conditions de sa saisine, enfin – et c'est ce qui nous intéresse ici – elle diversifie les réponses qu'elle peut apporter à une saisine :

- Si elle estime qu'un débat public est nécessaire, elle peut soit l'organiser elle-même, et dans ce cas en confier l'animation à une commission particulière qu'elle constitue, soit en confier l'organisation au maître d'ouvrage selon des modalités qu'elle définit, et veiller à son bon déroulement.
- Si elle estime qu'un débat public n'est pas nécessaire, elle peut néanmoins recommander au maître d'ouvrage l'organisation d'une concertation selon des modalités qu'alors elle propose.

On voit qu'il y a ainsi un éventail de solutions possibles.

Pourquoi la CNDP a-t-elle choisi dans le cas présent de confier l'organisation du débat public aux maîtres d'ouvrage ? La réponse résulte de l'analyse qu'elle a faite du dossier conjoint : elle a considéré que l'organisation et la conduite du débat seraient ainsi mieux adaptées à l'éloignement et aux caractéristiques propres à La Réunion que si elle était conduite par une commission particulière émanant de la Commission nationale.

\*

\* \*

Mais dans la même décision elle arrêta les dispositions assurant qu'il s'agirait bien d'un débat public et non d'une simple concertation menée librement par les maîtres d'ouvrage ; à cette fin elle précisait que :

- l'animation du débat public serait confiée à une personnalité indépendante désignée conjointement par les maîtres d'ouvrage et qui aurait un contact direct avec la CNDP ;

---

<sup>1</sup> Projet d'aménagement de l'itinéraire routier Caen-Flers ; maîtres d'ouvrage conjoints : les Conseils Généraux du Calvados et de l'Orne ; débat public du 30 Avril au 2 Juillet 2004.

Projet « Georges Besse II » de renouvellement de l'usine d'enrichissement d'uranium du Tricastin ; maître d'ouvrage AREVA ; débat public du 1<sup>er</sup> septembre au 22 octobre 2004.

l'existence, entre maître d'ouvrage et public, d'un tiers garant de la qualité et de la transparence du processus est un élément essentiel de distinction entre concertation et débat public.

- cette personnalité appliquerait les principes et s'inspirerait des méthodes préconisés par la Commission Nationale du débat public.

D'autre part conformément à la loi, la CNDP a veillé par un suivi très régulier au bon déroulement du débat : en effet, elle a confirmé la mission confiée à M. MERCADAL de suivre la préparation et le déroulement du débat ; celui-ci a eu un rôle d'accompagnement essentiel en se rendant sur place à deux reprises et en ayant de très nombreux contacts par téléphone ou par visio-conférence avec les maîtres d'ouvrage d'abord, puis avec M. ROBERT lorsqu'il fut désigné comme Président de la commission de pilotage du débat, puis avec celle-ci lorsqu'elle fut complétée par deux autres membres : Messieurs CHATEL et MONDON.

Le choix de ces personnalités s'est révélé excellent : par leurs qualités humaines, par leur implication, par leur complémentarité, elles ont apporté une contribution décisive à la qualité du débat et je veux les en remercier très chaleureusement avec une mention particulière, chacun le comprendra, pour M. René ROBERT.

Naturellement, dans cette forme particulière de débat public, l'attitude des maîtres d'ouvrage est déterminante pour la façon dont se déroulera le débat ; la Direction Départementale de l'Équipement s'est particulièrement bien adaptée à cet exercice délicat, elle y a participé sans aucune réserve, elle a répondu aux questions sans réticence et avec clarté ; quant à lui, le Conseil Régional a globalement bien joué le jeu.

Grâce à ces différents éléments, il y a eu un véritable débat public qui a bien assuré l'information du public, qui lui a permis de s'exprimer et de dialoguer de façon libre et transparente avec les maîtres d'ouvrage, qui a apporté des éléments de réflexion nouveaux, et qui est ainsi de nature à mieux éclairer la décision future du maître d'ouvrage.

\*  
\* \*

L'organisation du débat public telle qu'elle avait été conçue par la commission de pilotage reposait sur trois considérations :

- D'une part, le débat public devait non seulement traiter du problème des déplacements mais permettre une approche globale et prospective des problèmes de développement de La Réunion.

- D'autre part, le projet de « tram-train » apparaissait comme déjà très avancé et continuait à progresser (l'opérateur désigné était chargé de mener pendant le temps du débat une concertation locale sur le futur tracé, sur les emplacements possibles des gares et des parkings) ; cela semblait ainsi traduire un consensus des milieux décisionnels sur cette formule de transport en commun en site propre. De ce fait, le débat public était orienté vers une discussion moins sur son principe que sur les modalités de sa réalisation et les conditions de sa réussite et sur son articulation avec le projet de nouvelle liaison routière.

Sans anticiper sur les positions exprimées au cours du débat, on peut dire que celui-ci a validé cette conception : les Réunionnais ont confirmé la nécessité d'un transport en commun modernisé, ils ont même souligné son urgence.

- Enfin qu'il fallait tenir compte de l'importance des jeunes qui représentent plus de 50% de la population réunionnaise, qu'il y avait évidemment intérêt à informer et à faire réagir ceux qui seraient demain les utilisateurs des équipements envisagés mais que le débat public était en outre l'occasion privilégiée de faire un exercice concret de démocratie participative.

De cela découlait l'organisation du débat public en trois phases, les rencontres avec les jeunes dans les établissements scolaires ou universitaires étant échelonnées sur toute la durée du débat :

- Les réunions publiques dans les quatre micros-régions Nord, Sud, Est et Ouest, entre le 21 septembre et le 5 octobre, qui ont réuni un peu moins de 400 personnes.
- Les « ateliers publics » du 13 au 16 octobre ; ces colloques thématiques, bénéficiant de la participation d'experts nationaux, ont porté sur quatre grands sujets, autant de facteurs de réussite des deux projets : les aspects économiques et l'aménagement du territoire, les choix de société en matière de transports, les contraintes d'aménagement, les aspects financiers ; peut-être à cause de leur localisation ou de leurs horaires, ils n'ont pas recueilli l'affluence que leur intérêt auraient mérité (environ 200 personnes).
- Enfin les « auditions publiques » des conseils de développement et du CESR, du 21 octobre au 10 novembre, ont permis aux collectivités et acteurs économiques et sociaux de trouver leur place (environ 250 personnes).

\*

\* \*

Une très large information du public a été assurée grâce à la diffusion, dès le début du débat, de deux documents complémentaires adressés par la Poste à tous les foyers de la Réunion (200 à 220 000 exemplaires) : la lettre des maîtres d'ouvrage présentant les projets et la lettre de commission de pilotage du débat public présentant la notion de débat public et la façon d'y participer.

La première était complétée par un dossier d'une soixantaine de pages, tiré à plus de 5000 exemplaires, qui a été adressé aux principaux acteurs et mis à la disposition du public dans les réunions.

La lettre de la commission de pilotage du débat public a été suivie d'un deuxième numéro en octobre destiné à faire connaître les différents types de questions qui avaient été évoqués ; d'un tirage plus restreint (13 500), elle était adressée sur demande ou mise à disposition lors des réunions publiques.

En outre, a été mis en place dans le même temps un site Internet contenant les documents de base déjà cités, toutes les indications utiles sur le calendrier du débat et, à mesure, les comptes-rendus des réunions, actualisant ainsi régulièrement l'information du public.

Enfin, naturellement, les réunions publiques ont eu un double rôle, assurant l'information complémentaire des participants par l'échange des questions et des réponses en même temps qu'elles leurs permettaient de s'exprimer.

Numériquement, la participation à ces réunions, environ 800 personnes au total, est très supérieure à celle constatée lors de la campagne de 2002 et assez comparable à ce que l'on a pu enregistrer en métropole pour certains débats, mais il faut ajouter deux éléments :

- le nombre de courriers reçus (plus de 1800) est particulièrement important ; sur ce chiffre il faut compter environ 900 questions, auxquelles il a d'ailleurs été difficile de répondre dans des délais rapides et 80 contributions de toutes natures qui prouvent bien l'intérêt actif porté au débat.
- D'autre part, la très heureuse initiative prise par M. ROBERT d'inviter au débat public collégiens, lycéens et étudiants, a eu un considérable effet démultiplicateur. Les documents du débat adressés à l'université de Saint-Denis et à l'IUT de Saint-Pierre, à 30 lycées et à 100 collèges, ont incité plus de 800 jeunes à participer directement à la réflexion ; mais en associant les enseignants, les parents d'élèves, les autres personnes auprès desquelles par exemple les lycéens de Saint-Joseph ont mené une enquête, c'est presque 5 000 personnes supplémentaires qui auront eu connaissance du débat public et y auront indirectement participé.

\*

Ce qui est apparu très clairement, c'est l'intérêt manifesté pour le débat public, le besoin d'information, la volonté de comprendre et de participer, la satisfaction d'avoir la parole, de dialoguer avec les maîtres d'ouvrage, d'avoir des échanges avec d'autres participants ; de ce point de vue, ce fut à la fois un moment important de démocratie participative et un moment de convivialité.

Ce qui est intéressant aussi, c'est de noter l'évolution dans le contenu des interventions à mesure que le temps passait, preuve que le débat public favorise une maturation et un approfondissement de la réflexion.

Il faut enfin relever que le public participant a été très divers : simples citoyens, élus, acteurs économiques ; la seule différence avec la métropole est la présence plus modeste des responsables associatifs, ceci reflétant le moindre développement du réseau des associations qui regroupent des usagers ou des défenseurs de l'environnement.

Quant à l'ambiance de ce débat, elle a été animée, parfois passionnée mais sans excès durable et tous ceux qui le souhaitent ont pu s'exprimer librement. On a craint à un moment que l'initiative prise par un parti politique d'organiser des réunions publiques sur le projet de Tram-Train parallèlement aux réunions du débat public ne vienne perturber celui-ci et la Commission nationale du débat public a fait part de ses préoccupations ; mais le Conseil régional a aussitôt pris plus publiquement ses distances avec cette initiative et peu après, lors de la réunion de clôture, la déclaration de son représentant exprimant son intérêt pour le débat public et soulignant qu'il serait impossible pour le Conseil Régional de ne pas en tenir compte, a dissipé toute ambiguïté.

\*\*\*

Sur le fond, enfin, quels ont été les apports du débat public ?

## I – Observations générales :

- Il a suscité une large réflexion collective sur l'évolution récente et future de La Réunion, sur ses perspectives économiques et sur la place qu'y tient le tourisme, sur les liens entre les transports, l'habitat et l'économie, sur les comportements sociaux,
- Les réactions ont été sensiblement différentes selon les régions de l'île où elles s'exprimaient ; on a senti clairement la volonté de l'Est et plus encore du Sud de ne pas être oublié par le projet, reflet vraisemblablement d'une revendication plus générale de plus large participation au développement de l'île.
- Globalement le projet de Tram-Train a suscité nettement plus de questions, d'observations et de suggestions que le projet de nouvelle route du littoral ; le premier en effet, par la diversité de ses aspects et de ses implications sociales, appelait beaucoup plus la discussion que le second qui, s'agissant d'un problème de sécurité, ne soulevait aucune question d'opportunité mais seulement des questions de réalisation technique et financière.
- Très rapidement, le public a pris conscience de l'importance du coût de chacun des projets ; il en est résulté deux séries de réactions :
  - des interrogations : pourra-t-on faire face, comment, avec quels concours, avec quelles conséquences sur la fiscalité aujourd'hui et demain ?
  - une inquiétude : celle de ne pas pouvoir répondre en même temps aux autres besoins, pourtant également prioritaires, de la société réunionnaise en matière d'éducation, santé, besoins sociaux, éliminations des déchets, projets de développement local...

Or un des experts invités laissait peu d'espoir quant à la hauteur des financements extérieurs possibles (Etat ou Europe), tandis qu'un autre expert exposant les possibilités de financement privé ne cachait pas en même temps les exigences de rentabilité qui y seraient liées, avec leurs conséquences sur les tarifs.

- Le public et les experts ont souligné le poids des comportements sociaux : il y a à La Réunion un profond attachement à l'automobile ; un participant, universitaire, l'a souligné : du fait de l'évolution économique et sociale récente de l'île, le véhicule personnel a été et reste une conquête sociale. La réflexion s'est prolongée sur la possibilité de faire évoluer ces comportements et les moyens d'y parvenir.
- Pour ces raisons, s'affirmait clairement le sentiment que la situation appelait la mise en œuvre de mesures urgentes, même si elles ne devaient être d'abord que partielles ; la conclusion en était tirée aussitôt : il fallait faire des choix et envisager un phasage des projets ; cette réalisation par étapes devait comporter la mise en œuvre quasi-immédiate des premières mesures.

## II – Apports concernant les transports collectifs :

- L'apport majeur du débat public est sans doute qu'il aura diffusé dans la population réunionnaise, et particulièrement chez les jeunes, la conscience que l'accroissement de la part des transports collectifs est indispensable si l'on veut surmonter les difficultés aujourd'hui ressenties et qui ne peuvent que s'aggraver ; mais bien entendu, cela suppose une évolution des comportements sociaux évoqués ci-dessus.
- Il y a quasi-unanimité pour affirmer la nécessité d'un transport en commun ; à partir de ce constat, il y a deux attitudes :
  - les uns (ils semblaient plus nombreux au début du débat public) considèrent que le choix du Tram-Train est une chose acquise et s'intéressent directement aux modalités pratiques de réalisation : quel tracé, quel emplacement pour les gares et les parkings, combien de rames pour répondre à la demande...?
  - les plus nombreux, pour les raisons indiquées, se demandent si c'est la bonne solution ou plutôt, sans la critiquer, si cette solution est réaliste. Ils plaident pour que soit mis en place d'abord un service de bus, plus facile et moins coûteux, qui commencerait à faire évoluer les comportements et permettrait ultérieurement la réalisation progressive d'un Tram-Train.
- Sur cette question centrale se greffent beaucoup d'autres questions :
  - la nécessité de jouer d'un ensemble de mesures complémentaires pour réduire la part de la voiture individuelle : développer le co-voiturage, encourager l'usage du vélo,...
  - la nécessité d'assurer la complémentarité entre modes de transport,
  - la nécessité de ne pas oublier les transports de marchandises,
  - quelle source d'énergie utiliser aujourd'hui et dans 15 – 20 ans ?

## III – Les apports en ce qui concerne la nouvelle liaison routière :

- La nécessité d'améliorer sa sécurité et la régularité de son exploitation ne sont contestées par personne. Cette nécessité est d'autant plus ressentie que beaucoup doutent d'une évolution rapide des comportements en ce qui concerne l'usage quotidien du véhicule personnel, à la fois pour des raisons psychologiques (l'attachement à la voiture) et pour des raisons objectives (distances entre un habitat dispersé et des centres d'activités économiques assez concentrés).  
En revanche, les modalités techniques ont été discutées, de nombreuses suggestions, voire des propositions précises, ont été avancées, qui sont reprises dans le cahier technique pour ne pas alourdir le compte-rendu.



- Certains demandent si les aménagements déjà envisagés (pose de filets au-dessus de l'actuelle route nationale) n'assureraient pas une sécurité suffisante à un coût raisonnable.
- D'autres pensent que la sécurisation du tracé existant est possible au prix d'un travail bien ciblé d'améliorations ponctuelles : passage en tunnel, abattage ou assainissement de la falaise, digue à un autre endroit...Globalement beaucoup moins coûteuses, ces améliorations auraient, en outre, l'avantage de pouvoir être réalisées par étapes successives.
- D'autres enfin avancent une solution complètement différente et beaucoup plus ambitieuse : la réalisation d'un axe routier nouveau passant par les Hauts ; cette option, qui soulèverait sûrement de grandes difficultés techniques, serait également coûteuse mais aurait en contre-partie l'avantage d'offrir de nouvelles perspectives d'urbanisation dans une zone appréciée.

\*

\* \*

J'achève la rédaction de ce bilan le 12 Janvier ; il sera rendu public accompagné du compte-rendu du débat très prochainement (compte tenu du délai nécessaire à l'impression) et au plus tard dans un délai de deux mois après la fin du débat, c'est à dire le 19 janvier.

Les maîtres d'ouvrage disposeront alors de trois mois au maximum pour rendre publique leur décision quant aux principes et aux conditions de la poursuite du projet ; l'esprit de la loi veut que cette décision soit clairement motivée en faisant référence aux observations et aux arguments développés pendant le débat public ; c'est ainsi que le public aura la preuve de l'utilité de sa participation.

Yves MANSILLON