

cndp
Commission nationale
du débat public

Bilan

du débat public

**Projet d'accélération
de la mise à 2x2 voies
de la Route Centre
Europe Atlantique**

4 novembre 2010 - 4 février 2011

dressé par le Président
de la Commission nationale
du débat public

29 mars 2011

Sur saisine du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer et du secrétaire d'Etat chargé des transports en date du 15 février 2010 relative au projet d'accélération de la mise à 2x2 voies de la Route Centre Europe Atlantique (RCEA) entre l'autoroute A6 et l'autoroute A71 sur l'itinéraire Montmarault/Paray-le-Monial/Mâcon et Paray-le-Monial/Chalon-sur-Saône par création d'une section autoroutière à usage payant, la Commission nationale du débat public (CNDP) a décidé lors de sa séance du 7 avril 2010 d'organiser elle-même un débat et d'en confier l'animation à une commission particulière (CPDP).

Elle a considéré que si la mise à 2x2 voies avec statut de route express a déjà été déclarée d'utilité publique¹, la modification des caractéristiques de la voie du statut de route express à celui d'autoroute par création d'une section autoroutière d'usage payant change la nature du projet initial. Par ailleurs, elle a jugé que cette nouvelle proposition revêt un caractère d'intérêt national ; la RCEA constituant la liaison transversale entre les ports de l'Atlantique et la région Rhône-Alpes ainsi que la Suisse est un axe structurant sur le plan de l'aménagement du territoire. Elle a également considéré que les conséquences du projet sont de nature à favoriser le développement économique des territoires desservis, mais susceptibles d'aggraver les impacts prévus de la route express sur l'environnement. Elle a enfin pris en considération les modifications de ses modalités de financement.

Lors de cette même séance, elle a nommé Mme Claude Brévan présidente de la CPDP. Le 5 mai, elle a nommé les membres de cette dernière : Mme Martine Lafon-Lehmans ainsi que MM. Jean-Yves Audouin, Jean-Louis Chérel et Denis Viala.

Lors de sa séance du 6 octobre, la CNDP a considéré le dossier du maître d'ouvrage suffisamment complet pour être soumis à débat, a arrêté les dates de ce dernier (du 4 novembre 2010 au 4 février 2011, de manière à ce qu'il soit terminé avant la période préélectorale des cantonales) et a approuvé ses modalités d'organisation.

UNE INFRASTRUCTURE DANGEREUSE

C'est au titre de l'insécurité routière que ce projet est inscrit à l'avant-projet de Schéma national des infrastructures de transport (SNIT). Ainsi que le mentionne le maître d'ouvrage, « l'enjeu de l'aménagement de cet axe est aujourd'hui primordial, au regard de l'aggravation de l'insécurité routière. En effet, alors que des améliorations sont obtenues sur le reste du réseau routier français, des accidents graves et souvent mortels se produisent toujours sur la RCEA ces dernières années. Ces accidents sont liés à des chocs frontaux avec des poids lourds »². Et chacun, dans les deux départements concernés, d'insister sur les dangers de cet itinéraire sur lequel surviennent chaque mois près de trois accidents, mortels dans un cas sur trois.

LE PROJET PROPOSÉ PAR LE MAÎTRE D'OUVRAGE

Si l'on parle depuis longtemps de l'aménagement de la RCEA, qui depuis 1993 a fait l'objet d'aménagements, c'est surtout à compter de 2007 que les prises de position ont été nombreuses. Pour les uns, la solution d'autoroute concédée « retenue »³ par l'Etat est la seule qui garantisse une réalisation sûre et rapide. Pour les autres, la mise en concession avec l'installation de péages est inacceptable, refusant de faire peser sur les populations concernées le prix d'un désengagement de l'Etat vis-à-vis de ses responsabilités en matière de sécurité. Bien avant le débat, donc, prises de positions très claires et fermement opposées.

La mise à 2x2 voies de la RCEA fait l'objet d'aménagements sur certaines portions depuis plusieurs années dans le cadre du plan de modernisation des itinéraires routiers (PdMI). Mais si cette démarche a en réalité débuté sur certains tronçons dès les années 1980, la section Montmarault/Chalon-sur-Saône/Mâcon n'est aujourd'hui aménagée qu'à hauteur de 30%. L'achèvement des travaux d'aménagement est estimé à 950 millions €.

¹ La mise à 2x2 voies de la section Montmarault-Chalon-sur-Saône/Mâcon, avec le statut de route express, a été par le passé déclarée d'utilité publique par les décrets des 17 mars 1995, 31 novembre 1996 et 9 mai 1997.

² Selon le centre d'études techniques de l'équipement (CETE), il n'y a pas plus d'accidents par kilomètre parcouru sur la RCEA que l'on en recense ailleurs. En revanche, chaque accident est nettement plus grave.

³ Ce qui n'est pas encore le cas.

Cet axe de 240 km est un itinéraire de transit, d'échanges et de trafics locaux traversant les deux départements de l'Allier et de la Saône-et-Loire ; il supporte une fréquentation très importante de poids lourds et se caractérise par une détérioration notable de la situation en termes de sécurité routière. En outre, selon le maître d'ouvrage, ce projet s'inscrit dans le cadre des orientations du Grenelle de l'environnement et participe à la préservation de l'environnement, au désenclavement des territoires, comme à une meilleure attractivité des régions Auvergne et Bourgogne, autant d'objectifs que ne peuvent assurer à un horizon raisonnable des modes alternatifs de transport.

C'est pourquoi il apparaît urgent pour l'Etat de donner corps à ce projet. S'il devait reposer sur l'attribution de crédits publics au même rythme que les années précédentes (soit de l'ordre de 27 millions € par an), l'achèvement de l'aménagement entre les autoroutes A71 et A6 demanderait plusieurs décennies (de 30 à 35 ans). En conséquence, les pouvoirs publics ont étudié et proposé une solution de mise en concession autoroutière de la RCEA (avec péage entre Montmarault et Mâcon/Ciry) afin d'accélérer les travaux, sachant que la section Ciry-le-Noble/Chalon-sur-Saône (aménagée sur crédits d'Etat pour environ 200 millions €)⁴ resterait hors concession, donc gratuite.

On retrouve dans ces propositions des éléments communs avec ceux de deux débats organisés fin 2009-début 2010 par la Commission nationale (l'accélération selon les mêmes modalités des aménagements de la RN154 en Eure-et-Loir et de la RN126 entre Castres et Toulouse) ; ceci étant, ce projet présente des caractéristiques propres qui appellent sans doute des décisions plus modulées ou plus difficiles à cerner, ne serait-ce qu'en raison du nombre d'accès et surtout de l'insuffisance d'itinéraires de substitution pour une partie du linéaire.

Le passage au statut autoroutier s'accompagnerait de mises aux normes permettant notamment aux véhicules légers de rouler à 110 ou 130 km/h selon les sections. Les gains de temps pourraient atteindre 20 minutes entre Montmarault et Mâcon. Par ailleurs, ceci permettrait une approche globale des enjeux environnementaux pour mettre l'ensemble de l'axe en conformité avec les exigences environnementales actuelles. Des mesures de protection sont donc envisagées, notamment afin de contribuer à la constitution de la trame verte et bleue prévue par la loi Grenelle 1.

Le coût de la mise en concession est estimé par l'Etat à 1,1 milliard € (950 millions pour la mise à 2x2 voies auxquels viennent s'ajouter 160 millions pour les aménagements spécifiques à la mise en concession, notamment les barrières de péage et la mise aux normes autoroutières).

Après la décision du maître d'ouvrage en juillet 2011 sur la suite qu'il entendra apporter à ce projet, et si l'option de mise en concession est retenue, une enquête publique serait ouverte en vue d'une nouvelle déclaration d'utilité publique (DUP) fin 2011 ; le choix du concessionnaire interviendrait en 2012, les débuts des travaux en 2014 et la mise en service en 2017, ce qui est apparu très peu vraisemblable à tous les participants.

CONCESSION OU NON ?

■ Des avis tranchés

Cette question a évidemment été l'une des premières à avoir été abordée. Divers acteurs se sont déclarés favorables à la mise en concession afin évidemment d'améliorer la sécurité mais aussi de donner un coup de pouce au développement économique et touristique : l'Assemblée départementale de l'Allier⁵, le sénateur de ce même département, le député de la 2^{ème} circonscription de Saône-et-Loire, la Communauté d'agglomération de Moulins, les CCI de Montluçon-Gannat et de Moulins-Vichy,... Cependant certains d'entre eux accompagnent cet accord de conditions comme la gratuité pour les usagers locaux et le maintien des échangeurs (voire l'étude de nouveaux échangeurs).

⁴ Toutefois une subvention d'équilibre de l'ordre de 150 millions € devrait être prévue au cas où le projet de concession ne s'équilibrerait pas (montant restant à vérifier au vue des résultats de l'appel d'offres).

⁵ Le Conseil général de l'Allier a néanmoins pris une telle décision « non sans état d'âme ».

D'autres, comme le Conseil général de Saône-et-Loire, se sont opposés fermement à une telle hypothèse. Divers intervenants, considérant avoir déjà payé trois fois par le biais de la fiscalité locale, départementale et régionale, sont particulièrement réticents. Confier au secteur privé une infrastructure ayant déjà pesé sur les épaules des contribuables, même si la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) assure que ces efforts seront comptabilisés comme apports en nature dans le cadre du cahier des charges de la concession, hérisse nombre de participants ainsi que l'illustrent les questions posées et avis donnés sur le site Internet du débat.

Cette accusation recoupe celle que l'on avait déjà entendue lors du débat sur l'aménagement de la RN154 évoqué ci-dessus dont le bilan relevait : « On peut déceler à cette occasion l'opposition entre défenseurs du maintien de certaines responsabilités dans le giron de l'Etat et tenants d'une politique plus tournée vers leur attribution au secteur privé, même s'il n'y a pas de coïncidence avec les clivages politiques traditionnels ».

■ Des interrogations...

Mais toutes les interventions n'ont pas été aussi tranchées. Certains se demandent si le régime de la concession peut être appliqué à une partie de l'itinéraire et non à une autre. D'autres s'interrogent sur les moyens permettant d'éviter tel ou tel péage (pourrait-on sortir avant une barrière de péage puis retourner immédiatement sur l'autoroute ?). D'autres enfin attendent de disposer d'informations complémentaires pour se prononcer tout en jugeant qu'il conviendrait plutôt de recourir à des moyens plus simples et moins coûteux. En ces périodes de disette budgétaire, améliorer l'existant est souvent une solution préconisée par nombre de participants aux débats publics organisés par la CNDP.

Par ailleurs, divers intervenants hésitent en raison du calendrier de réalisation des deux hypothèses, jugeant que les délais annoncés en cas de mise en concession paraissent largement optimistes et ceux de l'aménagement sur crédits publics excessivement pessimistes.

■ ...des regrets...

Les intervenants regrettent fréquemment que l'Etat, par le passé, n'ait pas honoré ses engagements, ce qui se traduit par une perte de confiance dans la parole des pouvoirs publics. Comment dès lors passer un « contrat social » sans un minimum de confiance ? Il serait souhaitable de ne plus entendre, comme ce fut le cas, un représentant d'association s'exclamer : « les citoyens que nous sommes se reconnaissent de moins en moins dans l'Etat qui nous gouverne ».

De plus, exemples à l'appui, certains doutent du sérieux des engagements pris par les pouvoirs publics. De surcroît, alors qu'une étude réalisée voici quelques années par le Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement (CETE) de Lyon concluait qu'il n'était nullement recommandé de procéder à une mise en concession de cet itinéraire, on s'étonne parmi l'assistance que les pouvoirs publics remettent cette solution au goût du jour.

En outre, s'est exprimé le regret que le maître d'ouvrage n'ait pas suffisamment approfondi et évalué l'alternative de l'aménagement hors concession, conduisant divers membres de l'assistance à considérer le dossier insuffisant et biaisé puisque ne présentant pas la poursuite de la mise à 2x2 voies sur crédits budgétaires comme une véritable alternative possible.

■ ...et des suspicions

En conséquence, certains membres de l'assistance s'indignent : « Vous nous proposez là tout ou rien, quasiment. Tout, concernant une route à péage, ou rien si nous n'acceptons pas le péage. Je trouve que cela s'apparente à du chantage » accuse une intervenante. D'autant plus que l'argumentaire du maître d'ouvrage et des défenseurs du projet a parfois été interprété comme tendant à leur faire endosser la responsabilité de l'insécurité routière au cas où la solution finalement adoptée impliquerait le retard de l'aménagement.

Si comme le relève la CPDP, les particuliers qui prennent la parole en réunion 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 un peu plus d'un tiers du total. Il est classique dans tous les débats publics que les personnes qui sont favorables à un projet ne se déplacent en général qu'assez peu pour le dire, surtout dans des enceintes dominées par la contestation du projet.

COÛT ET FINANCEMENT : LES CONTROVERSES

■ Comment expliquer un coût supérieur à un milliard € ?

L'assistance s'interroge sur la différence entre l'estimation rendue publique en 2007 de la mise à 2x2 voies, soit 695 millions €, et le chiffrage de 1,1 milliard affiché aujourd'hui. Le trait n'est-il pas grossi volontairement⁶. La CPDP demande que la réunion publique consacrée à ces questions permette de comparer réellement ces deux estimations. Selon la DREAL, quatre facteurs expliquent cette différence : l'évolution du coût des travaux publics ; une meilleure prise en compte de l'environnement dans le projet ; les coûts de maîtrise d'œuvre et le poids du 1 % paysage. Ces informations ne convainquent pas divers élus qui soulignent que contrairement à ce que soutient le maître d'ouvrage le coût des travaux publics, loin d'augmenter, s'inscrit au contraire à la baisse depuis quelque temps.

■ Le financement : une alternative acceptée par certains, inacceptable pour d'autres

De la modalité sur laquelle se portera le choix dépendra le calendrier de réalisation du projet. Les partisans de l'aménagement sur crédits d'Etat demandent aux pouvoirs publics de faire face à leurs responsabilités, d'autant plus - soulignent-ils - que ne subsiste en Saône-et-Loire qu'une seule route nationale. Ils s'étonnent aussi du versement à l'éventuelle société concessionnaire de 150 millions € au titre de subvention d'équilibre. Et ils regrettent à l'occasion que l'Europe ne participe plus au financement de ce type de projet.

Un argument trouble particulièrement l'assistance. L'Etat fixe à 350 millions € sa participation au cas où serait retenue la mise en concession (200 millions de travaux pour la branche nord située en Saône-et-Loire auxquels s'ajoutent 150 millions sous forme de subvention d'équilibre). Or, dans la foulée, il affirme n'avoir prévu sur la même période que 150 millions sur l'ensemble de l'itinéraire en cas de renoncement à l'idée de concession, ce qui ne permettrait donc pas l'achèvement de l'itinéraire de la branche nord puisque cette somme, compte tenu des questions d'insécurité, ne serait réservée qu'à des aménagements de mise en sécurité sur l'ensemble de l'axe. Comment s'attendre à ce que le public reçoive, sans réagir, une telle information ?

LE PÉAGE

Dans l'hypothèse d'une mise en concession, un système de péage dit « ouvert » avec barrières de péage régulièrement espacées serait mis en place. L'utilisateur ne paierait pas en entrant sur l'autoroute, mais s'acquitterait d'un tarif forfaitaire par tronçon. Ce système permettrait selon le maître d'ouvrage de maintenir la quasi-totalité des échangeurs actuels fréquemment utilisés pour les déplacements locaux, domicile-travail notamment.

Le coût pour les usagers s'élèverait à 7,63 centimes par kilomètre pour les véhicules légers et à environ 24 centimes pour les poids lourds, ce qui représente à peu près 40 % de moins que les tarifs pratiqués sur les autoroutes récemment mises en service.

⁶ « La stratégie gouvernementale consiste à grossir les coûts et à présenter une réduction des délais jamais égalée, pour conduire naturellement à la seule voie de la privatisation » affirme le collectif des usagers et salariés de la RCEA.

La question de l'équité territoriale est évidemment soulevée : on pourrait en effet circuler gratuitement dans le département de la Creuse mais moyennant péage dans l'Allier et en Saône-et-Loire⁷. Ce souci d'équité territoriale, auquel s'ajoute souvent celui de l'équité sociale, s'exprime fréquemment ; on ne veut plus « rester sur le bas côté » lorsque l'on juge être moins bien traité qu'ailleurs ; on souhaite disposer des mêmes chances de développement ou des mêmes avantages que ceux dont bénéficient d'autres territoires. Pourquoi, se sont demandés lors d'un débat précédent les habitants de Chartres, devrions-nous payer pour utiliser la future RN154 concédée traversant notre département de l'Eure-et-Loir alors que dans le département voisin de l'Eure la même infrastructure peut être empruntée gratuitement ?

La loi ne permettant pas d'opérer une discrimination entre les usagers selon leur origine géographique, il s'avère qu'il est hors de question de filtrer aux péages selon l'immatriculation. Ceci encouragera, selon certains, des stratégies d'évitement, qui se traduiront, surtout si une forte proportion de professionnels de la route les pratiquent, par des coûts de maintenance élevés à la charge des deux départements en raison d'une circulation accrue sur les réseaux dont ils ont la charge. Et même si le maître d'ouvrage évoque la possibilité d'instaurer des systèmes d'abonnement au profit des usagers « fréquents » de l'autoroute, cette proposition est loin d'emporter l'adhésion de l'assistance. De nombreux échanges ont évoqué le coût du péage pesant sur l'utilisateur en fonction de diverses hypothèses de parcours et d'implantation des barrières de péage.

C'est pourquoi le choix des modalités de péage, de l'implantation des barrières⁸ comme de celle des échangeurs⁹ s'avère fondamental ; ainsi, s'il est donné suite au projet de mise en concession, il reste à effectuer un important travail, d'autant plus nécessaire qu'il semble, d'après certains intervenants, que les contacts préalables au débat entre la maîtrise d'ouvrage et ses partenaires locaux ont été insuffisamment approfondis.

L'INSUFFISANCE DES ITINÉRAIRES DE SUBSTITUTION

Toute mise en concession appelle l'existence d'itinéraires de substitution ne dégradant pas les conditions de circulation précédemment offertes aux usagers. La situation des deux départements est différente : un seul itinéraire de ce type est disponible en Saône-et-Loire alors que le département de l'Allier en dispose de trois, ce qui explique sans doute les positions différentes adoptées par les deux conseils généraux. D'autre part, tout le monde s'accorde à reconnaître la qualité plus qu'insuffisante de ces réseaux, surtout au sein du premier département, ce qui conduit les intervenants à s'élever vivement contre les propositions du maître d'ouvrage. Ce dernier est d'ailleurs amené à reconnaître qu'il est conscient de leur piètre qualité et qu'il étudiera les moyens d'y remédier. Et son rappel de la réglementation permettant aux communes d'interdire le trafic poids lourds est loin d'apporter une réponse suffisante. En outre, le département de Saône-et-Loire n'envisage nullement de financer les travaux de mise à niveau (de l'ordre de 130 millions €) de ces itinéraires, ce qui conduit l'Etat à modifier sa position initiale en annonçant qu'il est prêt à y participer financièrement mais à un niveau bien moindre que ce qui est considéré comme nécessaire par le Conseil général.

FAISABILITÉ JURIDIQUE ET FINANCIÈRE : LA PRINCIPALE PIERRE D'ACHOPPEMENT

Le président du Conseil général de Saône-et-Loire refuse que le péage soit « une fatalité », juge que la question de la légalité d'un tel projet est posée au regard des principes généraux de notre droit et doute de la sincérité des évaluations financières réalisées par le maître d'ouvrage. En conséquence, dès l'ouverture du débat, par lettre du 4 octobre 2010, il a sollicité une expertise indépendante sur la faisabilité financière de l'option d'une mise en concession. Affirmant que

⁷ C'est pourquoi la CPDP a saisi le Directeur général des infrastructures du ministère afin de disposer de l'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.

⁸ Comme entre Le Montet et Montmarault ou à la jonction RN7-RCEA entre autres.

⁹ Ceux de Montbeugny et de Deux-Chaises, par exemple.

la population a le « sentiment d'être prise au piège », il souhaite que l'éventail des choix à la disposition de l'Etat soit le plus ouvert possible.

Lors de sa séance du 3 novembre, la CNDP a décidé de demander un dire d'experts sur ces aspects juridiques ainsi que sur l'approche financière du projet, sur la concédabilité de l'ouvrage et les besoins éventuels d'une subvention d'équilibre. Deux experts indépendants ont été mandatés afin d'apprécier la validité des hypothèses en matière de trafic et de donner un avis sur l'estimation des travaux, sur les acquisitions foncières restant à opérer et sur les variables économiques prises en compte pour la modélisation ayant permis de conclure à la possibilité de concéder l'ouvrage. Leurs conclusions ont été présentées en réunion publique. En résumé, l'un des experts mandatés fixe le coût à 848,4 millions € HT contre 759,4 millions selon le maître d'ouvrage ; le second, tout en jugeant prudentes les hypothèses de trafic retenues par le projet et en reconnaissant que les variables économiques se situent dans des fourchettes acceptables, conclut à un besoin de subvention d'équilibre de 200 millions € (sujette évidemment à évolution selon la conjoncture économique). En réalité, seuls les résultats d'un éventuel appel d'offres permettraient d'arrêter ces chiffres.

Mais dès la réunion du 22 novembre à Montceau-les-Mines, un conseiller d'Etat honoraire sollicité par la CPDP, avait fait part de ses réflexions sur les questions juridiques. Prenant l'exemple du tronçon Moulins/Montceau-les-Mines, un usager empruntant l'itinéraire de substitution proposé mettrait 32 minutes de plus qu'aujourd'hui. Or, ces itinéraires alternatifs ne doivent pas, au titre de la liberté de circulation, dégrader la situation existant avant la mise en concession. Afin de bénéficier de conditions normales de circulation, tant en termes de temps que de sécurité, les usagers se verraient donc contraints d'emprunter le réseau autoroutier et constitueraient *de facto* une clientèle « captive ». Par ailleurs, évoquant un autre principe, celui de l'équité entre usagers, posé par la jurisprudence, il estime que le système de péages envisagé introduirait une trop grande disparité : les usagers locaux sortiraient avant les péages¹⁰ et rejoindraient l'autoroute après les péages, tandis que le trafic de transit supporterait un péage pleine voie. Cette intervention a marqué un tournant dans le déroulement du débat, à la grande satisfaction des opposants à la mise en concession avec péage : sans qu'il ait été dit que la solution de concession est illégale, elle présente néanmoins des risques juridiques en ouvrant la voie à contentieux. Ces incertitudes ont d'ailleurs conduit un intervenant à se demander si un concessionnaire prendrait le risque de s'engager dans une telle opération.

UNE 2x2 VOIES AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

La RCEA irrigue des territoires hébergeant d'importantes entreprises du secteur industriel de plus de 1 000 salariés fonctionnant à flux tendu et un fort tissu de PME. Il n'est pas étonnant de constater l'appui que les milieux économiques apportent à ce projet d'aménagement, bien qu'ils ne se prononcent pas tous clairement sur les hypothèses de la concession et de la gratuité.

Pour les entrepreneurs de Saône-et-Loire, c'est oui à une RCEA à 2x2 voies au service du développement des territoires.

Les deux chambres d'agriculture sont plutôt favorables à la concession, celle de Saône-et-Loire considérant qu'elle favoriserait le maintien de la vie rurale, donc de l'activité agricole. L'accélération de la mise à 2x2 voies est une nécessité pour ce secteur en permettant aussi de rapprocher les exploitations agricoles des centres de service de santé, de culture ou de loisirs que constituent les aires urbaines mais risquerait néanmoins de porter quelque peu atteinte au tourisme « de pérégrination » qui caractérise cette région. Pour certains, cet aménagement routier aurait des impacts non négligeables sur l'agriculture¹¹ qu'il conviendrait de compenser. On assiste comme dans d'autres débats au grand écart entre sauvegarde des terres cultivables et consommation de terres arables au profit de la construction d'infrastructures.

¹⁰ Dans son cahier d'acteur, le Conseil général de l'Allier fait état de « stratégies d'évitement » régulières de la RCEA par les usagers qu'ils soient particuliers ou professionnels de la route.

¹¹ Prélèvements fonciers, destructurations parcellaires, conséquences sur des productions particulières, dysfonctionnements dans les circulations agricoles et perturbations hydrauliques.

Mais l'assistance s'est aussi intéressée plus largement aux interactions entre infrastructures de transport et développement des territoires ainsi qu'aux projets en matière de transport de marchandises et de déplacements domicile/travail.

ENVIRONNEMENT

Les questions environnementales ont en fait été relativement peu abordées. Le maître d'ouvrage a recensé les divers éléments dont il a tenu compte : sites classés Natura 2000, zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique (ZNIEFF) sur l'ensemble du périmètre, corridors écologiques interceptés par l'infrastructure.

Le milieu associatif ne présente pas un front commun ; une association (pour la RCEA) soutient la mise en concession mais exige la gratuité pour les déplacements internes aux deux départements. A l'inverse, une autre, originaire de Saône-et-Loire, s'y déclare fermement opposée. Certaines associations plus locales réclament des protections particulières pour les riverains (contre les nuisances sonores évoquées par la communauté religieuse de l'Abbaye de Sept-Fons) ou se prononcent contre le projet en raison de son impact sur les paysages et les milieux naturels. D'autres, affiliées à un réseau national, invoquent l'incompatibilité du projet avec le Grenelle de l'environnement et s'opposent donc à la mise en concession, tout en contestant l'opportunité du débat public puisque que le Schéma national des infrastructures de transport en est seulement au stade de la consultation. En fin de débat, à l'exception d'Europe Ecologie-Les Verts, toutes les associations se sont ralliées à la mise à 2x2 voies grâce, au moins partiellement, à l'écotaxe.

UN MAÎTRE D'OUVRAGE « BOUSCULÉ »

La présentation du système de péage par le maître d'ouvrage s'est révélée assez opaque pour que le président du Conseil général de l'Allier avoue que « personne n'y comprend rien » et lui demande de produire un document permettant à tout un chacun de saisir combien coûterait le fait d'emprunter tel ou tel tronçon autoroutier. La CPDP, consciente de ces difficultés, a pris opportunément le relai de cette demande.

D'autre part, l'assistance a pris connaissance, par la voix des représentants de la DREAL, qu'il est impossible pour l'Etat, à l'heure actuelle, de dire si l'échangeur RCEA/RN7 sera ou non intégré dans le cahier des charges de la concession (ce que souhaitent vivement les participants) ; elle apprend aussi la suppression de l'échangeur de Deux-Chaises, ce que le maire de cette commune découvre « avec stupeur » en cours de débat. Le sénateur de l'Allier se dit « très étonné », car, dit-il, « vous nous dévoilez un tas de choses qui ont été bannies dès le départ dans les discussions. Vous voulez planter le projet ou pas ?... ». La sénatrice de l'Allier se déclare également « choquée » et accuse la DREAL de ne pas tenir compte du terrain.

Ceci étant, le maître d'ouvrage a apporté en cours de débat des réponses à certaines critiques et pris des engagements pour l'avenir (par exemple sur le maintien de l'échangeur de Deux-Chaises et l'intégration de l'échangeur RN7/RCEA dans la concession). Dans un contexte assez souvent difficile, il convient de saluer le calme dont ses représentants ont fait preuve et les efforts qu'ils ont déployés pour répondre aux nombreuses demandes tant de l'assistance que de la commission particulière.

QUEL BILAN TIRER DE CE DÉBAT ?

■ Le débat a eu lieu

C'est un débat qui a été marqué par une forte intensité et une présence très importante puisque chacune des douze réunions a rassemblé entre 250 et 300 participants.

Une information à la hauteur des attentes

232 000 synthèses du dossier et du journal du débat n°1 ont été distribués, 1 500 dossiers de présentation du projet ont été envoyés par courrier aux élus et acteurs socio-économiques ; un second numéro du journal du débat a été publié en décembre 2010 et 941 personnes se sont abonnées aux publications de la CPDP. De son côté, le site Internet a reçu 16 000 visites et enregistré 300 questions.

Les médias de l'Allier et de la Saône-et-Loire ont porté une grande attention au débat tout au long de son déroulement et ont systématiquement annoncé les réunions et relayé avec constance les avis et les propositions émises lors de ces rencontres.

Une très large expression

Plus de 3 000 personnes ont ainsi participé au débat, près de 300 intervenants ont pris la parole (la moitié d'entre eux étant des élus). La commission particulière a reçu plus de 700 avis, 23 cahiers d'acteurs, plus de 150 contributions et de 300 délibérations.

Le débat a donc eu lieu et bien lieu, a suscité beaucoup de passion et même quelques débordements dans le feu des polémiques. S'il n'a fait que peu évoluer les positions initiales des uns et des autres, quoique d'ultimes contributions écrites présentent des infléchissements par rapport aux propositions initiales, il a été l'occasion d'affiner les argumentations, en particulier au vu des expertises ; il a permis que soient apportées des précisions sur les données du projet, des compléments d'information par la maîtrise d'ouvrage et des contributions des divers participants.

■ Un projet tenant à cœur

L'achèvement rapide de la mise à 2x2 voies de la RCEA recueille un quasi-consensus. Mais, ceci ne doit pas occulter la diversité des perceptions qu'ont les différents acteurs des fonctions que doit assurer cette route, diversité souvent à l'origine des prises de position ou des revendications.

■ Un débat exemplaire

Il a porté sur l'opportunité de la mise à 2x2 voies rapide de la RCEA mais a surtout concerné des aspects précis : la question du péage, ses impacts budgétaires et financiers, les accès à l'infrastructure, les itinéraires de substitution ou encore les mesures compensatoires.

Il a permis une information plus complète du public grâce aux efforts déployés par la commission particulière et à l'intervention des experts. Les questions de fond ont ainsi été identifiées : le trafic, les problèmes de nature juridique et financière, l'importance des itinéraires de substitution.

■ Beaucoup reste encore à faire

Dans l'hypothèse où le maître d'ouvrage donnerait suite à son projet, quelle qu'elle soit, le débat a permis de pointer les engagements pris par la maîtrise d'ouvrage, les questions qu'il conviendra d'approfondir et celles auxquelles il s'agira de répondre à court terme. Mentionnons entre autres¹²:

- Dans les deux départements :
 - le maintien des diffuseurs existants et même la création de nouveaux échangeurs, exigence des élus partagée par les habitants,
 - la demande de protection contre les nuisances phoniques, justifiée par la proximité de certaines habitations et installations.
- En cas de concession :
 - la prise en charge par le concessionnaire de l'échangeur avec la Route nationale 7, le maintien de l'échangeur de Deux-Chaises et le déplacement de l'échangeur de Montbeugny,
 - la possibilité pour l'Etat de prendre en charge l'amélioration des voies strictement nécessaires au respect de l'obligation légale en matière de caractéristiques des itinéraires de substitution (en précisant les voies concernées et les montants envisagés),
 - l'étude détaillée du positionnement et du nombre de barrières de péage, au regard des souhaits exprimés par les intervenants élus ou particuliers,
 - l'exclusion des poids-lourds des (ou de certains) itinéraires de substitution,
 - pour les véhicules légers, en particulier au droit de certaines barrières, l'examen de solutions ponctuelles, y compris en termes de financement,
 - l'engagement de ne pas achever la RN7 par mise en concession.
- En attendant, sur l'actuelle infrastructure, le lancement de travaux destinés à :
 - renforcer la signalisation notamment sur les tronçons à géométrie difficile,
 - mettre en place des aires d'arrêt rythmées et compatibles avec le traitement final de la voie,
 - traiter les abords pour favoriser des manœuvres d'urgence latérales,
 - adapter les équipements routiers pour limiter la surgravité des accidents,
 - traiter de manière différenciée les couches de roulement intégrant des dispositifs d'alerte.
- La définition des modalités d'information et de concertation pour la période de l'après-débat.

Enfin, des montages financiers et des propositions d'aménagements alternatifs ainsi que des attentes particulières ont été formulées vers la fin du débat et appellent que soit procédé à des études et expertises contradictoires avant toute décision de la maîtrise d'ouvrage.

Ce bilan sera rendu public avant la fin du délai de deux mois suivant la clôture du débat. Le maître d'ouvrage disposera alors de trois mois pour arrêter, expliciter et rendre publique sa décision quant au principe et aux conditions de la poursuite du projet.

Philippe Deslandes



¹² Voir à ce sujet le tableau figurant en fin du compte rendu établi par la commission particulière dressant la liste des « amendements et propositions » émis lors du débat.

cndp
Commission nationale
du débat public

Commission nationale du débat public
20, avenue de Ségur - 75007 PARIS
Tél. : 01.42.19.20.26 - Fax : 01.42.19.17.90
e-mail : contact@debatpublic.fr
www.debatpublic.fr