



# Débat public

sur les contournements

autoroutier et ferroviaire  
de l'agglomération lyonnaise

15 octobre 2001 – 15 février 2002



# Bilan

établi par le président  
de la commission nationale  
du débat public

Le débat public conduit par la CNDP  
sur les projets de contournements  
autoroutier et ferroviaire de l'agglomération lyonnaise,  
en partie réclamé depuis juin 1999,  
puis demandé en août 2001,  
s'est-il utilement inscrit dans  
un double processus de décision?

## ■ Le débat public s'est situé en amont des projets ....

La question du moment choisi pour conduire une concertation au sens de la CNDP paraît plus délicate à apprécier dans ce cas circum-lyonnais qu'à propos des débats plus classiques, tels que ceux menés en 1998 sur les projets de réalisation d'un port en eau profonde au Havre, d'une ligne à très haute tension entre Boutre et Carros (Bouches du Rhône), en 1999 pour l'autoroute A32 Metz-Nancy, en 2000 sur la branche sud du TGV Rhin-Rhône, ou sur l'extension du port de Nice, dont le bilan du débat public a été établi le 8 mars 2002, ou encore à propos du débat local recommandé au CEA sur le conditionnement et l'entreposage de déchets radioactifs à Cadarache, clos fin 2001.

La CNDP, tant par les dispositions de la loi du 2 février 1995, ici applicables, que par celles de la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité récemment adoptées, a pour mission d'organiser un débat public qui constitue un temps fort de démocratie participative. Il s'agit d'informer les acteurs concernés et le public intéressé, de les consulter, afin que la concertation sur les objectifs et l'opportunité, sur les variantes et les caractéristiques, sur les impacts sociaux, d'aménagement du territoire et environnementaux d'un projet permette à un maître d'ouvrage ou à l'autorité responsable de recueillir tous les éléments destinés à compléter, à modifier, voire à repenser ce projet.

Le débat public vient donc s'inscrire dans un processus de décision qu'il éclaire. Toute l'expérience de la CNDP montre que le débat public influe sur les intentions et sur le dossier du maître d'ouvrage, ici des deux maîtres d'ouvrage, la Direction des routes via la DRE (Direction Régionale de l'Équipement) et RFF (Réseau Ferré de France). Il accélère la maturation des décisions. Encore faut-il que le débat public intervienne suffisamment en amont d'une détermination trop précise du projet.

C'est d'ailleurs ce qu'améliore la loi du 27 février 2002 en prévoyant des concertations préalables à des projets, comme l'a expérimenté la démarche de débat public sur un nouvel aéroport pour le grand bassin parisien. Concertation amont, dossier d'intention, avant que n'interviennent ensuite la concertation sur un dossier de projet, puis ultérieurement les enquêtes préalables aux déclarations d'utilité publique.

## ■ ... à des stades différents de maturité des deux projets

En ce qui concerne les contournements autoroutier et ferroviaire de Lyon, la question s'est posée d'une manière nouvelle, avec deux projets situés à des stades décisionnels de maturité différente.

Le 7 juin 1999, M. Gabriel Montcharmont et dix-neuf autres députés avaient saisi la Commission Nationale du Débat Public d'une demande de débat public sur les objectifs et les caractéristiques principales du projet de contournement autoroutier de Lyon par l'Ouest.

Après avoir envisagé, dès la fin 1999, d'organiser le débat public sollicité, la C.N.D.P. a hésité sur le bien fondé d'un tel débat, car ce projet avait déjà fait l'objet de deux débats dits " Bianco ", conduits par le préfet de la Région Rhône-Alpes en application de la circulaire du 15 décembre 1992, le premier de février à juin 1997, le second de mars à juin 1999.

Par ailleurs, en 1999 et 2000, plusieurs décisions intervenaient pour modifier le cahier des charges de ce contournement autoroutier ouest (COL), dont la finalité n'était pas tant de distribuer le trafic autour de l'agglomération que surtout d'en écarter le trafic de transit.

Simultanément deux autres projets aboutissant au COL (autoroute A 45 Lyon – Saint-Etienne et autoroute A 89 Chatillon – Balbigny), qui auraient pu être joints, ont été précisés et ont fait l'objet de décisions ministérielles mentionnées au Journal Officiel, ce qui les excluait du champ du débat public d'après les dispositions de l'article 1er du décret du 10 mai 1996 et frustrait une saisine associative de la CNDP sur ces deux infrastructures.

Ainsi la CNDP, s'interrogeant en mars 2001 sur le champ restreint et peu compréhensible pour le public d'un nouveau débat, a souhaité qu'une autre approche soit offerte à la concertation.

Cela s'est avéré possible, car prenait corps un projet de LGV, évoqué lors du débat public sur la branche sud du TGV Rhin-Rhône, de contournement ferroviaire pour le fret par l'Est de Lyon, élaboré par "Réseau Ferré de France", en accord avec la Direction des transports terrestres du Ministère de l'Équipement, des Transports et de Logement. Dès lors, un nouveau débat permettrait, d'une part, d'éclairer le projet du COL d'une réflexion intermodale, au moins en ce qui concerne les marchandises, pour les flux de transit entre le Nord et le Sud de l'agglomération lyonnaise, d'autre part, d'élargir la concertation aux études sur le projet que RFF se devait de préciser, tant pour ce transit que pour le débouché promis par la ligne Lyon-Turin.

Toutefois, la loi du 2 février 1995 et le décret du 10 mai 1996, ne donnaient pas compétence à la C.N.D.P. pour organiser un débat public sur la problématique d'ensemble du contournement ou sur un dossier préalable à plusieurs projets, même si la lettre de mission du Premier Ministre, adressée le 12 février 2001, au nouveau Président de la CNDP, l'invitait à anticiper l'esprit du projet de loi, alors en gestation, adopté le 27 février 2002, élargissant le champ de compétence et diversifiant les modes d'intervention de la CNDP.

Ce projet de contournement ferroviaire par l'Est étant suffisamment élaboré, par une lettre conjointe du 22 août 2001, les ministres respectivement chargés des Transports et de l'Environnement anticipaient effectivement la possibilité ouverte à l'article L 121-10 du Code de l'environnement et demandaient à la C.N.D.P. qu'un débat public porte sur les deux projets complémentaires routier et ferroviaire.

Le 17 septembre 2001, la C.N.D.P., soucieuse de la sûreté juridique de ses décisions, décidait à la fois de confirmer la tenue du débat sur le projet autoroutier, dont elle avait été saisie le 7 juin 1999, et de le compléter par le débat sur le projet ferroviaire. La connexité des deux dossiers permettait de les joindre en retenant, sous la présidence de M. André ORIOL, premier président honoraire de la Cour d'appel de Lyon, une même commission particulière du débat public (CPDP) et un calendrier de déroulement commun.

Pour la loi de 1995, ce double débat public pourrait s'analyser en deux débats concomitants confiés à deux commissions identiquement constituées et mettant leurs moyens en commun, bien que l'esprit de cette loi n'interdise pas la jonction dans un même débat des dossiers de deux projets liés.

Au-delà de cette précision formelle, ce double débat public, par la prise en considération délibérée de l'intermodalité, aura bénéficié de l'éclairage et de l'enrichissement réciproques des deux dossiers. Les enjeux, objectifs communs et cohérence sont mis en évidence dans plus de la moitié du dossier publié, notamment : efforts conjugués pour éviter que Lyon ne soit asphyxié par les trafics de transit et meilleures contributions spécifiques du rail et de la route.

## ■ Un double débat public riche en informations et controverses...

Quatre mois de débat public, durée légalement impartie, entre le 15 octobre 2001 et le 15 février 2002, ont permis une très large information et l'expression de tous les points de vue.

Le compte-rendu du président André ORIOL retrace fidèlement, au-delà du consensus sur les finalités de transfert modal du trafic et de maîtrise des déplacements et encombrements du " nœud lyonnais ", les opinions contrastées manifestées sur les deux projets.

Ce débat public s'est articulé autour d'un dossier commun des maîtres d'ouvrage, dont la réalisation s'est, selon une habitude à combattre, trouvée accélérée à l'approche de sa très large diffusion. Cet aspect écrit du débat public, instruit contradictoirement si l'on observe la production remarquable de 23 contributions également publiées, sous la forme de cahiers d'acteurs, est essentiel. Il ne doit pas être occulté par le caractère plus spectaculaire et mieux médiatisé des onze réunions publiques qui ont été très fréquentées, ont autorisé des échanges directs, extrêmement nourris, inévitablement vifs, voire violents et appauvris, surtout lorsqu'ils ont pu être le théâtre de comportements quelquefois systématiques de préemption de la parole.

La richesse et la bonne tenue d'ensemble du débat public sont dues, d'une part, aux efforts d'information conduits par la CPDP et son président, dès avant le 15 octobre, auprès des autorités locales, des milieux associatifs et professionnels, des médias, notamment locaux et régionaux, qui ont régulièrement rendu compte du déroulement de la concertation. D'autre part, le site web, très consulté, le système de cartes T " questions-réponses ", un abondant courrier, ainsi que les exposés thématiques d'experts et de personnalités européennes ont contribué à la qualité de ce débat public.

L'appréciation de la qualité d'un débat public organisé par la CNDP repose pour une large part sur le caractère complet du dossier soumis au débat.

La question qui se pose traditionnellement à la fin d'un débat public est de savoir si le dossier, a fortiori ici le double dossier commun, pouvait dès l'abord répondre à toutes les interrogations, en les anticipant avant qu'elles ne surgissent dans la concertation.

A-t-on trouvé un compromis satisfaisant entre le souci de pousser plus précisément les études préalables sur le contournement ferroviaire Est et le risque de différer la discussion, prenant en compte les analyses d'intermodalité, sur le contournement autoroutier Ouest ?

Il est ainsi parfois rendu impossible à la CNDP de donner suite à une saisine sur un projet dont les caractéristiques sont trop figées, comme dans les cas de la A45, de la A 89, ou par ailleurs, de la voie à grand gabarit entre Langon et Toulouse ?

[voir l'article 1er du décret du 10 mai 1996, mais aujourd'hui remplacé par les dispositions de l'article L121-1 du code de l'environnement qui laisse la possibilité à la CNDP de veiller à la participation du public jusqu'à la clôture de l'enquête publique].

## ■ ... a éclairé la problématique d'ensemble des contournements de Lyon

Pour bénéficier de la réflexion sur les apports des transferts intermodaux de trafic, le double dossier a été raisonnablement établi, certes hétérogène après son importante partie commune, plus précis quant au tracé autoroutier, plus ouvert à la discussion en présentant la large zone d'étude du tracé ferroviaire.

L'ouverture du débat public a incité à la proposition et à la formulation de compléments sur ce dossier, parfois avec une certaine urgence pour respecter le calendrier du débat, tant de la part des deux maîtres d'ouvrage, DRE autoroutier, RFF ferroviaire, que de la part des nombreux acteurs, par leurs propres contributions ou par l'intervention des expertises complémentaires.

La CNDP en a ordonné deux : d'une part, sur les hypothèses, les méthodes et la qualité des données concourant aux prévisions de trafic avancées par les maîtres d'ouvrage, d'autre part, sur les impacts de la traversée en tunnel éventuelle du nord-est du parc du Pilat du projet autoroutier, ainsi que sur les pollutions gazeuses, sonores induites et les équilibres biologiques, hydrologiques et viticoles.

Pour éclairer le public, la commission particulière a-t-elle suffisamment sollicité les maîtres d'ouvrage quant à la transparence nécessaire tant de leurs certitudes que de leurs hésitations sur l'insertion environnementale du projet autoroutier, sur le respect des coteaux lyonnais et de l'agriculture, sur les avantages et inconvénients des tracés autoroutiers plus ou moins éloignés de Lyon ? Ou sur l'économie générale du développement ferroviaire non seulement en contournement par l'Est de l'axe nord-sud mais aussi en irrigation vers l'Est alpin de Lyon ? En liaison aussi avec d'autres orientations d'aménagement telles que celle du développement de la plate-forme multimodale de Saint-Exupéry, dont l'intérêt a été retenu, notamment à l'issue du débat public DUCSAI (Démarche d'Utilité Concertée pour un Site Aéroportuaire International, menée par le président de la CNDP) ? Ou encore en fonction de la liaison ferrée Lyon-Turin, qui correspond à des engagements internationaux et qui a fait l'objet de concertations, mais dont l'articulation avec le contournement ferroviaire Est de Lyon attend d'être précisé justement dans la zone d'étude de ce projet ?

Par ailleurs, le débat n'a pas manqué de s'interroger sur la préparation de la SNCF aux évolutions nécessaires pour aborder la concurrence modale. Également a été abordée l'imbrication des objectifs et des fonctions du COL et du TOP (tronçon ouest du périphérique) relevant de la compétence de la Communauté urbaine de Lyon.

En effet le champ d'un débat public est difficilement clos et, outre des projets adjacents, il peut évoquer la politique de certains acteurs.

## ■ La différence de maturité des deux projets, clairement liés,...

La CNDP retrouve ici la question du temps préalable de préparation d'un débat public, en l'espèce impérativement limité par la date de sa saisine et par le souhait de faire bénéficier le projet autoroutier des analyses intermodales pour en vérifier le bien fondé et avant que ne soient prises certaines décisions afférentes, notamment à la A89 et la A45.

La CNDP devenue, avec la loi du 27 février 2002, autorité indépendante garante de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement, entendra veiller, en liaison avec les grands maîtres d'ouvrage publics, à ce que soit accordé à chaque débat particulier un temps de préparation suffisant, d'autant plus utile que le débat public se situe en amont dans l'élaboration du projet et que sont alors possibles des propositions de projets alternatifs.

Le double débat public sur les contournements de l'agglomération lyonnaise, face aux avantages indiscutables de mise à disposition des données des projets, de prise de conscience d'une problématique d'ensemble, qui sort des habitudes de concertation sur des dossiers parfois partiels, et surtout d'une première occasion donnée d'appliquer sur des projets concrets les volontés de la politique intermodale du transport, n'a pu éviter l'inconvénient ressenti par les participants d'examiner simultanément deux projets dont les avancements d'études étaient différents.

De plus, comme il a été rappelé, le projet routier a fait l'objet, quelles qu'en soit les modalités, de concertations depuis cinq ans, alors que le projet ferré, a pu, grâce aux efforts accomplis par RFF et aux accords donnés par le ministre chargé des transports, être maintenant seulement mis sur la place publique.

Certains sont-ils dès lors fondés à réclamer un débat public complémentaire sur le projet de contournement ferroviaire de Lyon? Sont-ils surpris par l'irruption tardive de ce dossier qui les prendrait de court, sans leur laisser le loisir de se forger une conviction ou de choisir leur attitude, alors que la très longue réflexion sur le dossier autoroutier facilitait d'en débattre? C'est ce qu'estiment les vingt députés, réunis autour de Madame Martine DAVID et de deux autres députés du Rhône, Messieurs Gabriel MONTCHARMONT, d'ailleurs à l'origine de la saisine du 7 juin 1999, et André GERIN, qui ont adressé au président de la Commission Nationale du Débat Public, en date du 19 février 2002, une demande de saisine de la CNDP en application des dispositions de l'article 2 de la loi du 2 février 1995, ensemble du décret du 10 mai 1996.

Parvenue avant le 28 février 2002, date de promulgation de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, dont l'article 134 réécrit le chapitre 1er du titre II du code de l'environnement issu de la loi du 2 février 1995, cette saisine a été enregistrée. Toutefois elle ne pourra être examinée que par la nouvelle commission, que la loi nouvelle substitue à l'ancienne CNDP et qui appréciera cette demande d'un second débat sur le contournement ferroviaire.



## ■ ... ne devrait pas handicaper la poursuite des études respectives et des décisions

L'esprit de ces lois, comme la pratique de la CNDP, est que la concertation organisée permet une information et une participation du public sur un grand projet, sans laisser croire que le débat public est le lieu de la décision.

La finalité du débat public n'est en effet que d'éclairer le processus d'élaboration et de décision d'un projet. Le débat conjoint sur les contournements autoroutier et ferroviaire de Lyon n'a pas manqué de le faire, avec l'écoute la plus attentive des deux maîtres d'ouvrage, qui paraissent prêts à tenir un large compte des objections, oppositions, propositions, recommandations, dont le débat contradictoire a pu faire apparaître la pertinence pour les décideurs. Ceux-ci, avec les maîtres d'ouvrage, en tireront-ils des enseignements pour compléter les études au niveau de précision où elles sont respectivement parvenues? C'est probable, à en juger par ce qui se passe à l'issue de tout débat public.

En tout état de cause, le débat public aura-t-il eu deux mérites.

L'un, propre à ce double dossier, est d'accélérer la prise de conscience de tous les acteurs les plus concernés pour mieux tenir compte des exigences du développement durable, des orientations propices à l'intermodalité et pour impliquer plus les responsables de la politique ferroviaire dans les nouveaux projets d'infrastructures routières de transport.

Le second mérite, dont bénéficient tous les projets soumis à un débat public, est de marquer la suite des études et décisions du sceau de la concertation. L'habitude de la transparence et du dialogue se prend facilement. Elle ne peut être passagère.

C'est dire que, si les parlementaires précités, d'autres élus et des associations, non convaincus d'avoir participé à un débat public sur le projet de contournement ferroviaire, plus large car juste sorti de l'étude d'opportunité, et pas encore embarrassé des tracés détaillés, donc conforme à l'esprit d'une concertation ouverte, se préoccupent d'un avenir plus précisé de ce projet, ils devraient pouvoir être rassurés par les intentions des acteurs publics responsables du projet, au premier rang desquels se trouve le préfet de la Région Rhône-Alpes, de souscrire pour la suite à cette culture de la concertation qui se répand et que le législateur vient d'encourager.

De ces travaux, sur une année environ, pour l'information et la participation du public, qui favorise la maturation des décisions sur les infrastructures de transport contournant cette articulation, importante pour les déplacements français et européens, qu'est l'agglomération lyonnaise, doivent être remerciés tous les acteurs qui sont intervenus, même si quelques rares comportements ont pu montrer que la pratique collective du débat public peut s'améliorer.

Les maîtres d'ouvrage, RFF avec réactivité et la DRE avec patience, se sont soumis aux règles parfois ingrates de la concertation.

Cette reconnaissance collective doit bien entendu s'adresser aux membres de la Commission particulière du débat public et à son président André ORIOL, dont la sagesse s'est imposée dans cette tâche ardue d'organiser, d'animer un débat public et d'en assurer la pédagogie.

Au cours de ce moment intense de démocratie participative, les élus, pourtant le plus souvent praticiens de la concertation locale, ont parfois hésité entre s'impliquer directement dans un débat public de portée plus que régionale, où le gouvernement est le principal décideur, ou bien se réserver pour les temps où la démocratie représentative, maintenant peut être mieux éclairée, aura à remplir ses prérogatives à tous les niveaux.

Pierre ZEMOR

25 mars 2002