

Le Président

DÉBAT PUBLIC SUR LE PROJET DE DENIVELLATION ET DE COUVERTURE DE LA RN13 A NEUILLY-SUR-SEINE.

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

Lorsque, le 2 Février 2005, la Commission nationale du débat public décide d'organiser un débat public sur le projet de dénivellation et de couverture de la RN13 (ou Avenue Charles de Gaulle) à Neuilly, elle prend en considération deux sortes d'arguments :

- l'importance des enjeux économiques et sociaux d'abord : car, si le projet lui-même n'a qu'une dimension physique limitée (dans l'hypothèse de la couverture totale, il n'atteint qu'1,4 kilomètres), la RN13 tient une place essentielle dans le réseau routier de l'Ouest, et notamment du Nord-Ouest, parisien ; d'autre part, divers projets comparables de couverture de grands axes franciliens existent, et donc le choix de réaliser cet aménagement, ou la définition des priorités, constitue un enjeu de portée au moins régionale, voire nationale compte tenu du coût important de l'ouvrage.

- d'autre part, les objectifs assignés au projet, selon le dossier du maître d'ouvrage, sont : réduire les nuisances sonores et reconquérir l'espace urbain d'abord, améliorer la sécurité et la fluidité du trafic sur l'axe réaménagé, favoriser le développement des transports collectifs ; tous concernent le cadre de vie ou les conditions de vie de la population et méritent d'être soumis à la discussion du public ; or la concertation engagée depuis quelques années a associé les collectivités locales et deux associations mais ne s'est pas élargie en direction du public lui-même. La CNDP est bien dans l'exercice de sa responsabilité, favoriser la participation du public à l'élaboration des projets pouvant avoir une incidence sur son environnement, lorsqu'elle décide qu'un tel projet doit faire l'objet d'une information du public et recevoir ses observations.

Mais elle a aussi le souci que la participation du public s'exerce dans les meilleures conditions, ce qui suppose une information initiale complète et de qualité ; elle précise donc, comme elle le fait régulièrement, les conditions que devra remplir le dossier du débat pour qu'elle le considère comme suffisamment complet pour permettre l'ouverture du débat public ; (rappelons que le dossier du débat est le document élaboré par le maître d'ouvrage à destination du public). En l'occurrence la CNDP attend des indications plus précises sur trois points :

- les modes de financement et plan de financement de l'opération,
- les mesures envisagées pour l'organisation de la circulation pendant la phase des travaux (prévus pour durer 8 ans),
- les orientations retenues pour les futurs aménagements en surface de l'Avenue Charles de Gaulle libérée de la circulation, qui constituent le complément indissociable de l'opération routière.

On le voit ces demandes ne s'adressent pas au seul maître d'ouvrage, le Ministère de l'équipement ; elles supposent un travail d'élaboration concerté avec la ville de Neuilly pour la troisième et avec les différentes collectivités contributrices, ou concernées, pour les deux premières.

*

En formulant ces demandes, la CNDP était consciente que leur satisfaction pourrait nécessiter plus que les six mois qui sont normalement accordés au maître d'ouvrage pour préparer son dossier ; par exemple, pour nourrir sa contribution sur les aménagements de surface, la Ville de Neuilly prévoit très logiquement de procéder à une consultation d'architectes, mais les délais (délais légaux de mise en concurrence, puis temps nécessaire au travail des architectes) sont tels que les projets des architectes ne seront présentés à la Ville qu'en Octobre ; mais ce n'est qu'un élément parmi d'autres et finalement il faudra 11 mois pour que le projet de dossier du débat parvienne à la CNDP.

Comme le phénomène, sinon son ampleur, était prévu, la phase de préparation a été adaptée en conséquence. M. Roland PEYLET avait été désigné par la CNDP comme président de la commission particulière chargée d'animer le débat dès le 2 Février 2005 ; il commença à prendre les premiers contacts avec ses interlocuteurs en Mars et Avril ; mais il attendit la séance de Juillet pour proposer la désignation des personnes qui allaient l'assister comme membres de la commission particulière : Mme Marie-Françoise SEVRAIN et MM. Jean CULDAUT, Michel GAILLARD et Jean-Pierre THIOLON ; il ne les réunit pour une première réunion de travail qu'en Septembre car ils n'auraient eu auparavant que bien peu de matière à traiter.

Quelques difficultés diverses s'ajoutent. Alors qu'il était prévu que le Conseil Régional contribuerait au financement des dépenses d'organisation du débat public, il apparaît en Septembre que sa décision est repoussée à une date indéterminée et finalement ce sera l'Etat qui se substituera à lui. Après diverses péripéties, le Secrétaire général de la CPDP est recruté deuxième quinzaine de Septembre ; il ne prendra effectivement ses fonctions que début Novembre. Enfin, la CPDP ne disposera de ses locaux que fin Janvier....

Finalement, recevant le projet de dossier du débat le 2 Janvier 2006, la CNDP, dans sa réunion de 4 Janvier, le considère comme suffisamment complet pour être soumis au débat public et arrête le calendrier et les modalités d'organisation de celui-ci.

*

* *

Le débat se déroulera du 22 Février au 30 Mai ; il comportera la gamme habituelle des moyens d'information et d'expression mis à la disposition du public.

Comme toujours, mais plus particulièrement dans ce cas, le débat public doit viser un public plus large que celui situé dans le périmètre du projet. Certes les premiers intéressés sont les riverains de l'Avenue Charles de Gaulle ; mais les autres habitants de Neuilly le sont aussi à des titres divers ; et les habitants des communes voisines le sont du fait que, pendant la phase des travaux, les itinéraires de déviation toucheront ces communes directement ou indirectement ; les « utilisateurs » de l'Avenue (automobilistes ou usagers des transports en commun qui l'empruntent) sont évidemment concernés ; enfin, même si l'on ne veut pas prolonger le raisonnement à l'excès, les usagers et les contribuables de la région parisienne sont aussi, d'une certaine façon, concernés.

La diffusion des documents d'information, tout en ayant le souci de ne pas parvenir à des sommes déraisonnables, s'efforçait de répondre à cette problématique :

- pour la diffusion initiale : envoi de la synthèse du dossier aux foyers de Neuilly (26 000 exemplaires) le dossier complet (une centaine de pages), tiré à 4000 exemplaires, étant adressé à tous ceux qui en avaient fait la demande, puis mis à disposition du public dans les locaux de la CPDP et lors des réunions publiques ; des dossiers, des dépliants et des affiches seront adressés aux mairies des communes voisines et arrondissements parisiens voisins ; un dépliant d'information tiré à 100 000 exemplaires est distribué dans les stations de métro et adressé (24 000 exemplaires) aux abonnés de l'autoroute A14,

- en cours de débat : la « Gazette du débat » a connu trois éditions, correspondant à chacun des mois du débat, et un tirage variable de 4 000 exemplaires (le fichier des institutionnels et des « abonnés », ceux qui avaient demandé à recevoir les documents du débat) à 45 000 exemplaires (permettant de servir les foyers de Neuilly mais aussi de diffuser dans les communes et arrondissements voisins) ; de même les tracts d'annonce des réunions publiques ont été largement diffusés.

- en permanence : le site Internet ouvert au début du débat et alimenté régulièrement par la publication de documents, par les comptes-rendus des réunions publiques... ; l'accueil du public dans les locaux de la CNDP où était visible une exposition sur le projet (panneaux de présentation, plans, études, vidéos).

*

Le public a pu s'exprimer à travers les différents moyens qui étaient mis à sa disposition.

- Les réunions publiques. Outre la séance d'ouverture et la réunion de synthèse, sept réunions thématiques étaient prévues ; pour six d'entre elles, les thèmes avaient été retenus à la suite des travaux préparatoires afin d'examiner tous les aspects du projet : les différentes solutions techniques, l'évolution du trafic et les conditions de sécurité, les impacts sur l'environnement (bruit, air et eau), la gestion de la circulation pendant les travaux, les perspectives d'aménagement urbain, coût et mode de financement ; l'objet de la septième avait été laissé libre de façon à répondre au mieux aux besoins qui s'exprimeraient pendant le débat ; c'est ainsi qu'il lui fut donné deux grands objectifs : d'une part revenir pour les approfondir sur des sujets apparus comme particulièrement sensibles (et en fait ce fut le problème des entrées-sorties du souterrain qui monopolisa l'attention), d'autre part, permettre à tous les auteurs de « cahiers d'acteurs » (association ou mouvement politique) de présenter avec un temps de parole moins contraint leurs positions et propositions ; cette formule de la « réunion-atelier », déjà

pratiquée dans d'autres débats publics, s'est une nouvelle fois révélée très intéressante – et appréciée par ceux qui peuvent ainsi développer leurs observations de façon plus construite et plus détaillée.

La première séance a attiré 700 personnes et a été marquée par la présence de M. Nicolas SARKOZY, Ministre d'Etat et Président du Conseil Général des Hauts-de-Seine ; la séance de clôture comptait environ 350 participants ; les réunions thématiques en ont compté de 80 à 120. Soit au total environ 1 700 participants. Ce chiffre confirme ce que l'on avait déjà pu constater, et encore récemment lors du débat public sur le projet d'extension du tramway de Paris : la difficulté à attirer le public dans une grande agglomération. Mais, comme le relève M. PEYLET dans son compte-rendu, ce que l'on peut regretter, plutôt, c'est que le débat public n'ait guère mobilisé au delà de Neuilly et que l'on n'ait pas entendu certains grands acteurs parmi les institutions publiques ou les collectivités locales a priori concernées (notons cependant que le Maire de Paris a pris position par une lettre du 15 Mai).

Je veux cependant rappeler, comme je le fais dans chaque bilan, que la participation du public ne se mesure pas à la seule présence aux réunions publiques ; il faut ajouter les cahiers d'acteurs (8) élaborés par des associations ou groupements politiques, les questions posées par courrier ou courriel (150), les 8 000 visites du site Internet.

*
* *

En tout état de cause, le contenu du débat a été diversifié et intéressant ; cela est dû à la fois à la façon dont la Commission particulière a conçu puis animé ce débat, et je veux en remercier son Président et ses membres, et à l'implication, parfois à la passion, manifestée par un certain nombre de participants.

1) La question de l'opportunité se présentait dans ce dossier de manière particulière.

En effet, le débat public portait sur un projet parvenu à un stade assez avancé, qui n'évoquait diverses options que pour les écarter rapidement et ne comportait en définitive qu'une solution.

Cependant, comme toujours, les interventions du public ont refait le cheminement jusqu'à l'amont et le débat sur l'opportunité a bien eu lieu, même si certains l'eussent souhaité plus ample. La question de principe (la situation de l'Avenue Charles de Gaulle nécessite-t-elle que l'on fasse quelque chose ?) appelle une réponse que l'on peut considérer comme unanime, même si les motivations peuvent varier ; cette réponse est affirmative, pour les uns en raison de la pollution, pour d'autres en raison de l'insécurité, pour d'autres encore en raison de la coupure de la Ville qu'elle provoque... . D'autre part, les objectifs fixés au projet (que j'ai rappelés au début de ce bilan) sont validés au moins implicitement : personne par exemple n'a demandé que l'on augmente les dimensions de l'ouvrage afin d'absorber un supplément de trafic (ce qui d'ailleurs aurait été contraire aux objectifs du plan de déplacements urbains), ou d'améliorer le gain de temps tout symbolique prévu par le projet.

Mais ensuite le public ne se contente pas de se prononcer sur le projet proposé ; il revient sur les solutions écartées par le maître d'ouvrage, il les complète ou en avance d'autres ; à l'appui de chacune, une personne ou une association apporte ses arguments. Ceux qui critiquent

l'idée même de tunnel, comme à la fois coûteuse, dangereuse et inefficace, préfèrent la solution du boulevard urbain, qui pourrait être amélioré par des « mini-souterrains » aux endroits les plus saturés. Le renforcement des transports en commun, qui a de nombreux défenseurs, est présenté soit comme un complément indispensable, soit comme une solution alternative ; mais d'autres, notamment le maître d'ouvrage, font valoir que l'axe Paris-La Défense est déjà très bien desservi (RER, métro et bus) et que les progrès possibles ne suffiraient pas à répondre aux besoins, ce que semble confirmer la RATP ; cela a été l'occasion pour certains intervenants de souligner que la solution qui capterait le maximum d'usagers serait le projet de métro « Orbital ».

*

2) De fait, ensuite, la plupart des intervenants soit se sont prononcés en faveur du projet, soit ont considéré, explicitement ou, pour la plupart d'entre eux, implicitement, que le choix de principe était fait et le débat s'est développé sur le projet tel qu'il était présenté, sur ses caractéristiques et sur ses impacts.

Les caractéristiques techniques ont fait l'objet d'un certain nombre de questions ou d'observations, parfois en relation avec les préoccupations de sécurité qui se sont exprimées, mais aussi en relation avec les problèmes de coût que l'on retrouvera plus loin.

Les risques d'accident et d'incendie (qui pour certains, on l'a vu, justifient une opposition de principe à la solution du souterrain) préoccupent certains participants ; le maître d'ouvrage répondant que ces risques, ou leurs conséquences, sont atténués par le fait qu'un tube distinct est affecté à chacun des deux sens de circulation, certains demandent que l'accès soit interdit aux poids lourds. Cela permettrait de réduire les dimensions de l'ouvrage et d'avoir deux tunnels plus petits, solution défendue en tout état de cause par d'autres. L'idée de superposer les deux tunnels, là aussi en réduisant leur gabarit, a également été défendue.

Une question est revenue avec une insistance qui a surpris : celle des entrées et sorties du tunnel ; les premiers qui l'ont soulevée voulaient qu'on les supprime car elles seraient une cause de nuisances pour les riverains ; mais la direction de l'équipement et la ville en ont expliqué la nécessité, le rôle qu'elle joueraient pour éviter l'accroissement du trafic sur les contre-allées, l'intérêt pour les habitants de Neuilly eux-mêmes. Cette argumentation n'a pas suffi à convaincre, les critiques se sont poursuivies et, à la réunion thématique du 11 Mai, le maître d'ouvrage reconnaissait que toutes ces entrées et sorties n'avaient sans doute pas le même caractère indispensable et que le problème méritait d'être approfondi.

*

3) Les impacts sur l'environnement.

- L'ouvrage achevé a pour but de réduire les nuisances aujourd'hui constatées, mais il peut en créer d'autres, ou les déplacer ; deux aspects surtout ont été débattus, les risques de pollution de l'eau étant assez peu évoqués : le bruit et la pollution de l'air.

Pour le premier, les riverains ont noté que les deux extrémités du souterrain et les entrées-sorties intermédiaires resteraient des zones de bruit ; de même, ils ont craint que le trafic ne se développe sur les contre-allées, aggravant le phénomène.

En ce qui concerne l'air, des questions nombreuses et insistantes ont été posées sur le mode de ventilation du souterrain mais surtout sur l'évacuation de cet air : le nombre et l'emplacement des cheminées, le mode de traitement. La réponse du maître d'ouvrage : une seule cheminée, ayant une hauteur (au dessus des immeubles voisins) assurant une bonne diffusion, et sans dispositif de traitement car la baisse de la pollution sera assurée essentiellement par les progrès techniques des moteurs, n'a pas satisfait les auteurs de ces questions. Une réponse argumentée ne pourrait résulter, une fois le projet plus avancé et plus précis, que d'études techniques approfondies ; elle ne pouvait donc être espérée pendant le temps du débat public ; mais elle sera à l'évidence indispensable le moment venu pour répondre à des interrogations et à des critiques qui réapparaîtront inévitablement.

- Pendant la phase des travaux. Toutes les questions habituelles n'ont pas manqué d'être soulevées : nuisances diverses pour les riverains, bruits, vibrations, poussières, risques de fissuration des immeubles, pertes de chiffre d'affaires pour les commerces ; les intervenants ont souligné qu'elles méritaient d'autant plus d'être soit prévenues, soit traitées avec attention, que la durée du chantier serait considérable, environ 8 ans, ce qui a été pour beaucoup une surprise.

Pour la même raison, toutes les questions liées à la circulation et au stationnement ont abondamment retenu l'attention. Certaines réponses du maître d'ouvrage et de la Ville de Neuilly rassurent : le glissement progressif du chantier sur chaque moitié de l'Avenue successivement autorise le maintien, sauf une brève période, d'une certaine circulation ; des possibilités de stationnement seront maintenues ; le métro ne sera pas interrompu. En revanche le plan de déviation de la circulation soulève interrogations et critiques : pourquoi comporte-t-il le non-respect d'un « contrat d'axe » de transport en commun pourtant prévu au plan de déplacements urbains de la région ? quelle valeur lui accorder dès lors que toutes les communes voisines concernées ne se sont pas prononcées ? où passera le tiers du trafic qui semble a priori ne pas pouvoir être absorbé par les itinéraires prévus ? Ces points non résolus inquiètent beaucoup et nécessiteront d'être approfondies, en concertation avec les communes voisines, comme les porteurs du projet en sont convenus.

*

4) Les aménagements de surface ont soulevé beaucoup de questions. Cela était prévisible compte tenu de l'attention que mérite le grand axe historique Louvre-Etoile-Défense et c'est pourquoi la CNDP avait souhaité dans sa décision initiale que, dans le dossier du débat, la présentation du projet lui-même soit complété par une information sur les orientations retenues en la matière ; le travail confié par la Ville à deux cabinets d'architectes a permis d'illustrer par des esquisses, de façon indicative, les orientations à caractère général figurant dans le dossier. Ces esquisses de restructuration de l'Avenue Charles de Gaulle ont suscité l'intérêt, notamment celle qui prévoit de marquer par deux tours à la fois l'extrémité de l'Avenue et le lien avec la Défense (on retrouvera le sujet à propos du financement). Mais le plus souvent, M. PEYLET en donne un certain nombre d'exemples dans son compte-rendu, ce sont des questions plus ponctuelles ou plus concrètes qui sont posées, manifestant, comme dans beaucoup de débats publics, les préoccupations des habitants quant à leurs cadre et conditions quotidiennes de vie ; qu'on n'en

déduise pas que ces questions sont négligeables, c'est, pour une part, des réponses qui leur sont apportées que dépend, non pas la qualité technique, mais le caractère animé, vivant, du projet achevé, son adaptation aux besoins des habitants, et en définitive son acceptation.

*

5) Le coût et le financement du projet.

Le coût du projet, estimé à 750 millions d'euros, a compte tenu de son importance suscité beaucoup de commentaires – et de critiques : pour certains il suffit à condamner le projet, pour d'autres il impose de revoir à la baisse ses caractéristiques, pour d'autres enfin il nécessite un examen attentif avec d'autres projets d'infrastructures afin de définir un ordre de priorité raisonné.

Le mode de financement, ou plutôt son imprécision, ont suscité de l'incompréhension ; on a rencontré le problème dans plusieurs autres débats publics : il est difficile de faire comprendre qu'un projet qui ne sera réalisé qu'à échéance de 10-15 ans ne peut pas avoir aujourd'hui un plan de financement bouclé, que cela n'a rien d'irrégulier. Le débat a permis d'évoquer les différentes solutions possibles : soit financements budgétaires par les collectivités publiques, soit solutions faisant appel à des capitaux privés.

Pour chacune, on a listé les problèmes à régler : dans le premier cas, quelles collectivités s'associeraient à l'Etat – et selon quelles clé de répartition ? On a vu que le Conseil Régional avait été absent du débat ; le Conseil Général, par la voix de son Président à la première séance, a exprimé son engagement ; la Ville de Neuilly en revanche n'envisage pas d'y contribuer de façon significative ; en réponse à des questions, le Maire a indiqué que les ressources qui pourraient résulter de la construction des deux tours évoquées plus haut iraient à des dépenses liées aux aménagements de surface (qui relèveraient directement de la compétence de la Ville), dépenses non incluses dans le coût du projet.

L'appel à un opérateur privé, que ce soit par la voie classique de la concession ou par la voie nouvelle du partenariat public-privé, ne règle pas tous les problèmes ; il nécessite dans les deux cas un apport de fonds publics, sous forme de subvention dans le premier cas, sous forme de « loyer » dans le deuxième ; il implique dans le premier cas, il pourrait comporter dans le second, une contribution de l'utilisateur sous forme de péage ; mais le débat l'a montré, l'instauration d'un péage serait, dans un milieu très contraint, techniquement difficile ; elle le serait aussi politiquement – et à deux points de vue : comment ce péage serait-il accepté ? pourquoi un péage sur une seule des entrées dans la capitale ?

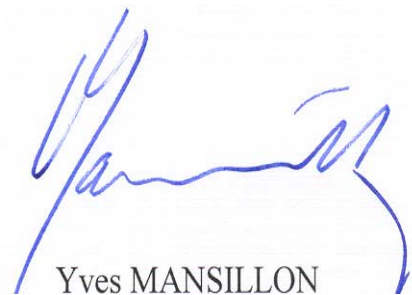
On le voit, le débat n'a pas apporté la solution – et il n'en avait pas la vocation – mais au moins a-t-il permis à chacun de prendre conscience de toutes les données du problème et de leur complexité.

*

* *

Le présent bilan sera rendu public en même temps que le compte-rendu du Président de la commission particulière à l'occasion d'une conférence que nous avons prévu de tenir avec M. Roland PEYLET le 11 Juillet prochain, comme nous le faisons chaque fois que possible, nous n'aurons donc pas attendu la limite du délai de deux mois après la fin du débat public que nous accorde la loi.

Le maître d'ouvrage (le Ministre de l'Equipement) disposera alors d'un délai de trois mois, c'est-à-dire jusqu'au 11 Octobre au plus tard ; pour prendre et faire connaître sa décision sur la suite qu'il entend donner à son projet et sur les conditions de cette poursuite ; comme je le rappelle pour chaque dossier, il est indispensable que cette décision soit motivée et qu'elle le soit notamment par rapport aux sujets et aux arguments qui sont ressortis du débat public ; ce sera la façon de prouver à tous les participants qu'ils ont bien été écoutés et que le débat public a été utile.



Yves MANSILLON