

**XXIIe CONGRÈS MONDIAL DE LA ROUTE
DURBAN 2003**

RAPPORT NATIONAL DE L'ESPAGNE

**SÉANCE D'ORIENTATION STRATÉGIQUE
TS2
*Route et qualité de vie***

La planification des infrastructures du transport en Espagne, et plus concrètement celles qui sont du ressort de l'État, est régie, depuis l'an 2000, par le Plan d'infrastructures 2000 / 2007 (Horizon 2010), qui est un schéma directeur approuvé par le gouvernement et qui contient tous les programmes en infrastructures de ports, aéroports, chemin de fer et routes devant être construits à cet horizon.

La section des routes comprend les voies interurbaines à grande capacité : routes express (5 610 km) et autoroutes à péages (769 km). L'objectif territorial des routes express est de relier entre elles toutes les capitales de provinces, afin de diminuer le nombre excessif de radiales existant actuellement vers Madrid (plan n°1). Les autoroutes à péage sont prévues fondamentalement comme accès à des villes possédant déjà une route express, mais congestionnée, où la demande élevée du trafic permet un financement privé d'un nouvel accès, qui peut même inclure la construction d'un nouveau périphérique sans péage pour les trafics locaux.

En plus de l'objectif territorial de maillage du réseau à grande capacité, le plan prétend atteindre deux autres objectifs principaux : augmenter la sécurité et la qualité du service en incluant dans cette dernière la variable de l'environnement, considérée comme responsable de l'augmentation des coûts moyens de 10 pour 100 dans les programmes prévus, et celle des processus de participation publique qui augmentent les délais nécessaires jusqu'à leur mise en service, ce qui permet d'obtenir une plus grande acceptation sociale et une meilleure intégration dans l'environnement.

Le Livre blanc de la politique des transports pour 2010 propose d'intervenir dans des politiques tendant à dissocier la croissance économique et la demande du transport, en essayant de réduire l'augmentation de celle-ci dans le mode routier au profit de moyens dont l'impact environnemental est moindre. Un des effets globaux les plus importants du transport est l'émission des gaz à effet de serre, raison pour laquelle la Commission nationale du climat en Espagne a évalué les effets des infrastructures des routes du Plan d'infrastructures sur les émissions de CO₂ en estimant qu'en 2010 la route représenterait 90 pour 100 du total du secteur transport, avec un doublement des émissions des véhicules lourds. C'est pourquoi l'accent est mis sur l'élimination des tronçons congestionnés, la réalisation de nouvelles végétations et plantations compensatoires dans le secteur route et le développement du réseau de chemin de fer à grande vitesse comme moyen alternatif.

Toutes les actions du Plan d'infrastructures sont développées et évaluées dans les études informatives, où différentes solutions de tracé à l'échelle de 1:5 000 sont comparées dans des tronçons de longueur comprise entre 50 et 200 km, selon une méthode multicritère qui tient compte des facteurs économiques, fonctionnels, environnementaux et territoriaux.

La rédaction de l'étude est sous-traitée à des entreprises de conseil privées qui disposent d'équipes composées de spécialistes multidisciplinaires formées par des ingénieurs des Ponts et chaussées, des urbanistes, des biologistes, etc., qui sont responsables des différents domaines de l'étude sous la direction d'un ingénieur des Ponts et chaussées, auteur de celle-ci, et d'un fonctionnaire de la Direction générale des routes (directeur de l'étude), responsable de la direction administrative et de la coordination avec les autres administrations.

Le Parlement effectue la programmation des actions dans les lois budgétaires annuelles, lesquelles incluent les investissements pour les programmes à réaliser dans l'année du budget et dans les deux suivantes.

Le développement des études s'exécute en trois phases. Dans la première, sont définies les caractéristiques du territoire du point de vue physique, environnemental, territorial et culturel, pour déterminer les bandes géographiques (couloirs) compatibles avec les principaux paramètres. Ainsi, du point de vue territorial, on tient compte de la planification urbanistique des villes afin d'éviter de prendre des sols urbains ou pouvant être urbanisés ; du point de vue environnemental, on repère et on évite dans la mesure du possible tous les espaces protégés et ceux qui ont une plus grande valeur ou fragilité.

En ce qui concerne les paramètres du moyen et les couloirs proposés pour les tracés, une procédure de consultations est entamée auprès des institutions et des groupes écologistes pour connaître le degré d'acceptation initial ou d'autres solutions possibles.

Dans la seconde phase, des tracés à l'échelle 1:5 000 sont introduits dans chacun des couloirs sélectionnés dans la phase antérieure afin d'en analyser les caractéristiques quantitatives selon les points de vue suivants :

- ✓Économiques (investissement et rentabilité)
- ✓Fonctionnels (captation de trafics, sécurité, tracé, etc.)
 - ✓Environnementaux (impacts résiduels des solutions après les mesures préventives et correctrices proposées).
 - ✓Territoriaux (rapport avec l'ordonnancement du territoire, la planification urbanistique, les usages du sol et les autres infrastructures).

Une analyse multicritère est réalisée à partir des quatre groupes de critères antérieurs, en donnant des poids aux indicateurs et en réalisant une analyse de sensibilité et de robustesse en fonction des valeurs de ceux-ci, ce qui permet finalement de recommander une des solutions étudiées.

Les poids donnés aux quatre groupes de critères de la solution recommandée sont similaires (environ 25 pour cent), mais il faut rappeler que toutes les solutions qui sont comparées évitent les zones les plus conflictuelles, tant du point de vue de l'environnement que de celui de l'urbanisation, et que de plus elles incluent des mesures préventives, correctrices et même compensatoires dans certains cas.

L'étude est soumise à l'opinion publique, et les intéressés – institutions et particuliers - peuvent faire des observations sur n'importe quel aspect de celle-ci, tant du point de vue du tracé que de celui de l'environnement ou de l'urbanisation, ou proposer le changement de la solution recommandée. Avec toutes les observations et les réponses données par le directeur de l'étude, un dossier est constitué et envoyé au département de l'Environnement pour la réalisation de la Déclaration d'impact sur l'environnement (DIE) obligatoire, préalable à l'approbation définitive de l'étude, dans laquelle est définie la viabilité environnementale de la solution recommandée ou de toute autre solution étudiée, avec des conditions pour le développement postérieur des projets et la phase de construction.

Si la DIE change la solution recommandée dans l'étude et déclare une autre des solutions étudiées comme étant plus viable du point de vue environnemental, le ministère des Travaux publics peut ne pas accepter la DIE du département de l'Environnement (ministère de l'Environnement) et en appeler au Conseil des ministres s'il considère que la solution déclarée plus viable du point de vue environnemental présente d'importants inconvénients sur d'autres aspects : augmentation importante des coûts, mauvaise fonctionnalité ou problèmes territoriaux qui ne sont pas compensés par les améliorations de l'environnement.

Finalement, le ministère des Travaux publics approuve définitivement le tracé qui a la viabilité environnementale, en ajoutant aux conditions de la DIE toutes les prescriptions qui sont acceptables et ont été exposées à l'opinion publique, qui sont définies et évaluées dans la troisième et dernière phase de l'étude informative.

La participation publique des particuliers pendant la phase d'information des études réalisées ces dernières années montre que les principaux groupes d'opposition aux actions prévues sont les agriculteurs et les écologistes pour les programmes interurbains et les propriétaires de terrains avoisinants pour les programmes urbains. Les agriculteurs sont préoccupés principalement par l'occupation du sol et la perméabilité transversale des voies de grande capacité, afin que cela ne conduise pas à une augmentation des passages entre les propriétés de chaque côté de la route ; les écologistes le sont par les impacts sur le milieu biotique et le paysage, et les habitants voisins craignent le bruit et la contamination. Les intérêts des trois groupes sont souvent contradictoires, car les écologistes veulent que les tracés passent par les zones les plus altérées par l'homme ce à quoi les deux autres groupes sont opposés. C'est pourquoi le choix de la solution finale pour le projet et la construction est difficile, surtout s'il existe en plus des conditions institutionnelles.

La participation institutionnelle est centrée sur les corporations locales, qui défendent les intérêts urbanistiques et leur programmation, surtout en ce qui concerne la plus grande ou plus courte proximité du tracé et de ses accès, et sur les communautés autonomes (régions) qui ont les compétences en matière d'ordonnancement du territoire et de déclaration des espaces protégés en matière environnementale, et qui sont préoccupées par les connexions aux réseaux routiers et autres infrastructures qu'elles gèrent.

Quant aux augmentations des coûts que le processus de participation et d'évaluation environnementale a introduit dans les programmes de ces dernières années, on a évalué que cela représentait 10 pour cent du devis du projet de la solution recommandée par la méthode multicritères de l'étude informative, selon le détail suivant :

Coût de l'étude de l'impact sur l'environnement	0,1 pour 100 du devis
▪ Coût du choix par la DIE de meilleures solutions pour l'environnement que celle recommandée par l'étude informative multicritères	4,0 pour 100 du devis
▪ Coût des mesures préventives, correctrices et compensatoires d'impact sur l'environnement	2,5 pour 100 du devis
▪ Coût des conditions environnementales des DIE	3,5 pour 100 du devis

L'objectif de l'amélioration de la qualité des études d'impact sur l'environnement suppose une augmentation du coût de celles-ci pendant les dernières années, car il exige la participation d'experts qui garantissent la fiabilité des données de terrain et l'effectivité des mesures correctrices proposées.

Les projets de construction comprennent dans leurs devis tous les paramètres de l'environnement et incluent dans une annexe des analyses de l'environnement toutes les mesures préventives et correctrices de l'impact, avec un coût moyen de 2,8 pour 100 du devis (du même ordre de grandeur que les 2,5 pour 100 des études informatives).

Pour la réalisation des prévisions environnementales pendant les travaux, la présence d'un responsable environnemental dépendant du directeur du chantier et inclus dans le plan d'assurance de la qualité est de plus en plus fréquente. Dans la phase d'exploitation, le contrat de conservation intégrale inclut le suivi et la surveillance des mesures correctrices : nettoyage des bassins de décantation, des drainages, des plantations, etc.

Comme exemple de l'incidence de tous les facteurs exposés antérieurement, on peut citer la planification, le projet et la construction avec financement privé – péage - des nouvelles autoroutes radiales d'accès à Madrid et d'une nouvelle autoroute périphérique – la quatrième - qui relie tous les accès et qui est sans péage pour les trafics locaux (plan n° 2).

Il a été nécessaire de coordonner les nouvelles autoroutes, en particulier la nouvelle autoroute périphérique M-50, avec les plans d'action de la communauté autonome de Madrid, les programmes urbanistiques des municipalités concernées, les tracés des lignes de chemin de fer à grande vitesse et le respect des zones environnementales protégées (zones de protection spéciale du gibier à plumes [ZEPA]) ; il a également fallu tenir compte des milliers d'observations de particuliers et d'associations locales.

L'existence de zones environnementales protégées a eu pour conséquence de réunir à l'intérieur d'une de ces zones l'autoroute périphérique M-50 et une autre qui était prévue par la communauté de Madrid (M-45) en une seule autoroute avec un plus grand nombre de voies. Il a fallu en outre déprimer et construire des tunnels artificiels sur plusieurs tronçons pour augmenter la perméabilité transversale et diminuer le niveau sonore.

Dans les zones de protection spéciale du gibier à plumes, la Société espagnole d'ornithologie (SEO-Birdlife) a étudié et défini des mesures compensatoires comme l'installation de systèmes de protection des oiseaux sur les lignes haute tension, l'invitation au public à visiter ces zones, la surveillance par des patrouilles écologiques qui contrôlent la présence de chiens abandonnés et de braconniers, la récupération des berges des rivières et des cours destinés à la formation des agriculteurs pour leur apprendre à utiliser une agriculture compatible avec l'environnement.

L'investissement des mesures compensatoires, seulement pour la radiale R-2, a été de 2 millions d'euros sur un investissement total de 25,56 millions d'euros (8 pour 100).

Des mesures correctrices ont été introduites en plus des mesures compensatoires pour le contrôle des processus érosifs, le contrôle de la qualité des eaux, la maintenance de la perméabilité transversale pour les personnes et les animaux, les campagnes de contrôle archéologique, l'intégration du paysage et l'installation d'écrans antibruit, ce qui représente un investissement de 1 million d'euros (4 pour 100).

Comme exemple de lutte d'intérêts opposés à laquelle doivent faire face toute participation publique et toute décision, citons la demande d'une urbanisation devant être bordée par un périphérique à 200 m de distance longeant le côté extérieur d'une zone protégée, d'éloigner celui-ci de 400 m au détriment de cette dernière afin d'en réduire le bruit, en se basant sur le principe que « l'homme est plus important que les animaux ». La décision finale a consisté à déprimer le tracé et à construire un tunnel artificiel pour concilier les deux points de vue, avec un coût supplémentaire pour le projet de 10 millions d'euros.