

***Concertation d'après-débat public
du Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO)
Rapport des Garants de la concertation***

Jean-Michel Uhaldeborde

*Garant de la concertation du GPSO lot 1
Professeur des Universités*

Jean-Pierre Wolff

*Garant de la concertation du GPSO lot 2
Professeur des Universités*

André Etchelecou

*Garant de la concertation du GPSO lot 3
Professeur émérite des Universités*

Suite aux débats publics de 2005 (Ligne à Grande Vitesse Bordeaux-Toulouse) et 2006 (Projet ferroviaire Bordeaux-Espagne), Réseau Ferré de France (RFF) a décidé d'un projet ambitieux - le Grand Projet ferroviaire du Sud-ouest (GPSO) - qui combine l'utilisation optimale du réseau ferroviaire existant modernisé, et la création de deux liaisons à grande vitesse pour relier Toulouse et la Péninsule Ibérique au réseau Sud Europe Atlantique, en améliorant les dessertes régionales notamment vers le bassin d'Arcachon, le Béarn, la Bigorre, le Pays Basque intérieur et, à terme, la prolongation du réseau grande vitesse vers la Méditerranée.

L'ambition du GPSO était définie par la conception d'un projet favorisant le développement territorial durable avec notamment le report modal routier et aérien vers le ferroviaire du transport des personnes et du fret, l'élaboration du projet devant se faire avec une concertation permanente entre RFF/GPSO chargé de l'étude du projet et de la concertation, l'Etat porteur principal du projet, les collectivités territoriales porteurs associés, le public.

Pour la mise en oeuvre de ce projet, la concertation a été conçue pour être une composante essentielle du GPSO avec l'élaboration d'une Charte (validée par le collège des acteurs locaux le 23 octobre 2009) et la désignation par la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) de Garants, sur proposition de RFF. La désignation de ces "grands témoins" était dans l'air du temps : elle a été institutionnalisée, peu après, par la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 pour les grands projets ayant des incidences sur l'environnement. La lettre de mission des trois Garants de la concertation du projet GPSO comporte quatre attributions : observer, analyser, faciliter les échanges, permettre les recours.

Les Garants ont été désignés par le Président de la Commission Nationale du Débat Public le 1er juillet 2009. Le Président de RFF leur a adressé la lettre de mission le 20 août 2009, et le contrat de mission le 12 novembre 2009. Cette entrée des Garants dans le processus de concertation vient au terme de la mise en place du processus de concertation : décision de RFF de poursuivre les études après les débats publics de la ligne à grande vitesse Bordeaux-Toulouse (13 avril 2006) et Bordeaux-Espagne (8 mars 2007), création de la mission GPSO (16 juillet 2007), création du Comité de Pilotage (11 janvier 2008), création des Comités territoriaux (juillet 2008), création des commissions consultatives (mai 2009), création des groupes de travail (juin 2009), présentation aux élus du périmètre d'études (1^{er} semestre 2009), validation par le COPIL des conditions d'engagement des études et de l'organisation de la concertation par lot (6 avril 2009).

Le Bilan élaboré par les Garants de la concertation ne prétend pas couvrir l'ensemble du spectre de la concertation du GPSO. Ses scènes sont en effet multiples et s'inscrivent sur des registres différents et connexes. Le témoignage des Garants se borne à rendre compte de leur perception de la concertation institutionnelle au sens de celle définie par la charte de la concertation et de l'architecture des instances formellement définies dans ce cadre. La seule entorse à ce périmètre de restitution est constituée par notre présence, tolérée, après notre insistance, aux réunions du COPIL du GPSO qui, dans l'organigramme de la concertation, n'en fait pas formellement partie car répertoriée comme instance décisionnelle. En revanche, nous ne sommes pas en mesure de témoigner des conditions de fonctionnement de deux scènes ne relevant pas explicitement du dispositif formel de concertation mais qui, chacune dans son registre, y joue un rôle essentiel :

- La scène politique de la négociation stratégique, notamment au regard des enjeux de développement économique territorial de la réalisation du projet, qui concerne les exécutifs des « grandes » collectivités territoriales (Présidents de région, Présidents de conseils

généraux, Présidents de communautés d'agglomération importantes) et les instances politiques de l'Etat ou de la direction nationale de RFF.

- Les scènes « privées » de la concertation-négociation bilatérale de proximité, qui met en face-à-face des acteurs locaux (particuliers « particulièrement » concernés par la réalisation de la LGV, exécutifs des municipalités ou des communautés de communes situées sur le tracé envisagé) et les opérationnels du GPSO. Ces rencontres d'explication, de concertation et, vraisemblablement, de pré-négociation, aussi indispensables et discrètes que sans doute efficaces, se sont déroulées hors du champ d'intervention des Garants. Au demeurant, au regard de l'ampleur et de l'emprise géographique du projet, leur participation aurait exigé une disponibilité hors de leur portée.

Ainsi, sur les quatre années de la démarche de concertation, les Garants n'ont exercé leur mission que durant les trois dernières années. Leur Bilan porte donc principalement sur ces trois années. Le tableau suivant donne une indication des suites données aux recommandations faites par les Garants dans leurs comptes-rendus. Il permet d'avoir un premier aperçu de l'efficacité de leur mission lorsqu'il s'agit de répondre à des demandes techniques relevant principalement de GPSO/RFF, mais aussi des difficultés rencontrées lorsqu'il s'agit de questions plus stratégiques d'opportunité et d'orientations politiques relevant plutôt de l'Etat qui a longtemps considéré que la mission de Garant de la concertation était de son ressort.

<i>Recommandations des Garants</i>	<i>Effet</i>	<i>Compte-rendu des Garants</i>
Justification de la création des lignes nouvelles		18/12/2009 27/08/2012
Préciser le programme de desserte régionales cadencées		18/12/2009
L'Etat devrait préciser les objectifs de la politique de transport combiné		18/12/2009 27/08/2012
Etude d'une liaison à grande vitesse Sud / Sud	OUI	18/12/2009
Répondre plus rapidement aux questions individuelles	OUI	18/12/2009
Diffuser plus rapidement les relevés de conclusion des réunions	OUI	18/12/2009
Faire participer plus les professionnels du transport		18/12/2009 27/08/2012
Espacer plus les réunions des groupes thématiques	OUI	18/12/2009
Visualisation 3D des cartes	OUI	18/12/2009
Diffusion avant réunion des comptes-rendus des réunions précédentes	OUI	18/12/2009
Présenter le bilan annuel des travaux à des journées Forum, avant le COPIL		18/12/2009
Répondre aux demandes des élus sur les perspectives de trafic		09/06/2011
Choix du passage atlantique par rapport aux autres options de passage transfrontalier		09/06/2011
Approche globale du système ferroviaire (Aquitaine, Midi-Pyrénées)		09/06/2011 27/08/2012
Meilleure prise en compte du développement territorial		09/06/2011
Mieux prendre en compte les effets internationaux des LGV		09/06/2011 27/08/2012
Meilleure prise en compte du Développement durable		06/12/2011 27/08/2012

Au terme de ces trois années, les Garants de la concertation observent une efficacité mesurée de la concertation envisagée par RFF tout en soulignant les réels avantages de cette démarche voulue par RFF. Aucun nouveau projet de grande opération d'infrastructure et d'aménagement ne pourra se faire désormais sans une concertation continue de la conception à la décision finale. RFF aura été ainsi précurseur.

Toutefois, pour la concertation de l'après débat public du GPSO, les Garants souhaitent faire apparaître la complexité des réalités sociologiques et socio-économiques dont il importerait de bien prendre conscience pour que la concertation de projets à venir puisse être plus productive. Compte tenu de la date de démarrage des études post-débat public, il aura fallu sept ans pour élaborer le GPSO à soumettre à l'enquête publique avec nombre de questions qui n'auront pas pu être mises à la concertation faute de temps (le délai prévu est normalement de cinq ans entre débat public et enquête publique, un nouvel avis de la CNDP étant nécessaire au-delà de ce délai de cinq ans). Pour les Garants de la concertation, ceci doit conduire à repenser le découpage du contenu des phases d'un grand projet : pré-débat public, débat public, post-débat public. Enfin, si les Garants de la concertation font partie désormais du processus des grands projets, leur mission, pour être rendue plus efficace, doit être mieux précisée et valorisée.

1 - L'ambition initiale pour le développement territorial durable, limitée

1-1 La Mission GPSO centrée sur l'étude des lignes nouvelles

La Mission GPSO a principalement été centrée sur la conception, la faisabilité de lignes nouvelles à grande vitesse même s'il y a été ajouté au cours de la concertation, la possibilité d'utiliser les lignes nouvelles par des trains régionaux à grande vitesse (Aquitaine). Il y a eu le souci d'intégrer les futures lignes à grande vitesse dans une architecture ferroviaire prenant en compte le réseau existant pour alimenter les trains à grande vitesse qui circuleront un jour sur ces lignes nouvelles. Si sur le plan technique, c'est un volet secondaire par rapport aux études menées par les bureaux d'ingénierie ferroviaire sur les deux LGV et leur raccordement, sans oublier le projet Béarn-Bigorre, au plan politique c'est un signal donné par GPSO aux territoires non métropolisés du Grand Sud-Ouest. Pour la Mission GPSO - et pour l'Etat - les lignes nouvelles doivent être un support qui doit permettre le développement durable territorial, ce développement durable ressortissant principalement des acteurs économiques et des responsables politiques territoriaux.

1-2 Le citoyen attaché au développement du ferroviaire

Les citoyens attendent plus et mieux du projet GPSO. Le souci premier est l'amélioration et le développement des possibilités de déplacement par le train. Cela passe d'abord par la modernisation et l'augmentation des dessertes ferroviaires régionales et nationales, c'est-à-dire une meilleure utilisation du réseau ferroviaire existant. Cette préoccupation figurait implicitement dans l'ambition affichée du projet GPSO. En dépit de cela, toute la concertation s'est faite autour des seules lignes nouvelles et des nouvelles gares. Les demandes d'associations et d'élus relatives à la réouverture des lignes fermées au trafic voyageurs comme Agen/Auch ou Agen/Villeneuve-sur-Lot, ont été examinées sans suite favorable à ce jour. L'acceptation des lignes nouvelles, avec le bénéfice de la grande vitesse qui agrandit les périmètres géographiques de vie, demeure pour nombre de personnes subordonnée à la modernisation et au développement préalable du réseau ferroviaire existant. Les difficultés rencontrées dans la concertation d'après-débat public s'expliquent en grande partie par cette différence d'appréciation, personne ne remettant en question l'intérêt du développement du mode ferroviaire.

1-3 Insuffisante appropriation du GPSO

Les Garants constatent une insuffisante appropriation du projet GPSO par les élus dans la dimension territoriale du développement durable (réflexions sur les apports des LGV au développement local) qui doit se traduire notamment dans l'aménagement du territoire et dans l'économie par les relations géographiques nouvelles induites par les LGV. Les Garants ont observé une différenciation entre les « grands élus » (Présidents des deux Régions, les

maires et les Présidents des Communautés urbaines de Bordeaux et de Toulouse et des grandes communautés d'agglomération), et les élus des petites communes ou intercommunalités qui vivent d'une autre façon ce projet : aux grands élus une approche du développement plutôt globale et internationale, aux élus locaux plutôt une approche territoriale et de défense d'intérêts locaux.

2 - Une justification à mieux expliciter pour le report modal

2-1 L'Etat, décideur principal du GPSO

L'Etat est le réel porteur de l'opération GPSO même si l'on peut considérer que les collectivités territoriales (tout particulièrement les Régions Aquitaine et Midi-Pyrénées) sont également très présentes comme en témoigne leur participation financière. La concertation sur le GPSO a été fragilisée par une tutelle peu active de l'Etat, et par des déclarations déroutantes de certains membres du Gouvernement. L'Etat a présidé les Comités territoriaux (COTER), les Comités d'acteurs locaux (CAL), les Commissions consultatives (CC), le Comité de pilotage (COPIL), les décisions finales relevant du niveau ministériel. Les modalités de la prise de décision n'ont pas toujours été bien comprises. La Mission GPSO de RFF n'était chargée que de faire l'étude (technique) du projet enrichie par la concertation, les propositions en résultant étant soumises à l'appréciation de ces diverses instances. La Mission GPSO reste donc très dépendante des injonctions et des directives de l'Etat. Cette distinction a été mal identifiée lors de la concertation. De fait, la Mission GPSO (RFF) a souvent été l'objet de critiques qui s'adressaient en réalité à l'Etat.

2-2 La justification des lignes nouvelles, une demande récurrente

Dans un projet d'une aussi grande importance territoriale (locale, régionale, nationale, européenne) et financière (13 milliards d'euros avec les aménagements des lignes existantes), la justification reste essentielle même si, formellement, la concertation ne s'intéresse pas à son opportunité, celle-ci ayant été traitée lors des débats publics. Si la Mission GPSO n'a pas dans ses attributions à motiver le projet, puisqu'on lui a demandé de faire les études relatives à ce projet, l'Etat a, en revanche, à renforcer la justification première du GPSO dans les engagements à l'égard d'une stratégie européenne, tout particulièrement dans les trafics attendus pour les voyageurs, pour les marchandises, dans la mesure où, dès les débats publics, de grandes interrogations sont apparues sur les perspectives de trafic. Cette justification par les trafics attendus fut une demande récurrente tout au long des années de la concertation, demande relayée par les Garants dans tous leurs comptes-rendus périodiques. Ce n'est que dans la troisième année de concertation que l'Etat a commencé à répondre à cette attente des acteurs locaux par une expertise demandée au Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) à la suite de laquelle fut créé l'Observatoire des trafics. L'absence de réponse durant les deux premières années de la concertation a eu des effets très négatifs. Elle a eu comme résultat de coaliser une opposition de principe au projet GPSO qui s'est traduite par un front commun du refus des trois communautés de communes concernées par le tracé LGV en Pays Basque.

2-3 Des hypothèses de trafic peu explicitées

La position de la Mission GPSO sur cette question est délicate. Si c'est bien RFF qui a évalué des estimations de trafic à échéance 2020 lors des débats publics, si c'est bien la Mission GPSO qui a actualisé en 2012 ces mêmes estimations, c'est l'Etat qui a la maîtrise réelle de cette question. C'est l'Etat qui a demandé une contre-expertise des estimations de trafic RFF au Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD). C'est l'Etat qui a décidé de la création de l'Observatoire des trafics, et qui le préside. Cette question centrale des trafics, formellement hors sujet de la concertation, aurait dû, selon de

très nombreuses interventions de citoyens auprès des Garants, être mieux étayée par une argumentation sur le choix des hypothèses intervenant dans les calculs. Les Garants ne peuvent qu'appuyer ces demandes d'autant qu'en l'espace de quelques années le contexte de crise économique qui affecte tous les pays, a conduit l'expertise du CGEDD à "retarder" d'une dizaine d'années les progressions de trafic retenues en 2005-2006 par RFF pour le fret transpyrénéen. Ce retard de progression ne permettrait plus, aux dires des détracteurs du projet, de justifier la création de la LGV puisque les dernières estimations pour l'échéance de 2020-2025 retenue dans les dernières perspectives du GPSO ne donnent pas un nombre de trains supérieur à la capacité maximale des voies ferrées existantes. Sans sous-estimer la complexité du dossier et l'ampleur des travaux réalisés, les Garants observent que d'une part les perspectives de trafic transfrontalier font l'objet de fortes controverses, que d'autre part l'Etat ne semble pouvoir répondre aux interrogations qu'en demandant une expertise du CGEDD, laissant penser indirectement au public que les estimations établies par RFF n'étaient pas nécessairement crédibles.

La seule grande vitesse n'a pas été considérée par le public comme un argument déterminant suffisant pour justifier le GPSO. L'important pour le public est d'améliorer les relations ferroviaires (régionales, nationales, internationales) en utilisant d'abord au mieux le réseau ferroviaire existant (modernisation des voies et des trains, meilleure desserte territoriale avec plus de trains, report modal route/rail pour le fret). Dans la concertation, on a demandé que l'importance du trafic justifie la création des lignes nouvelles. Il était donc très logique que lorsqu'on évoquait une utilisation mixte des voies ferrées (partie Dax-Espagne), on puisse avoir des arguments pour convaincre, notamment des réponses à la question : quelle politique pour favoriser le transfert modal route/rail des marchandises ? Force est de constater que les réponses n'ont pas convaincu, le public restant dubitatif sur les affirmations d'une augmentation quasi mécanique du fret ferroviaire avec le passage à l'écartement européen du réseau ferré espagnol, et de la progression du fret ferroviaire jusqu'à 17% du fret terrestre entre Pays Ibérique et reste de l'Europe. Ce raisonnement entendu maintes fois au cours des années de concertation n'a jamais trouvé un écho constructif.

D'un côté, le public souhaite sinon être convaincu du moins avoir les éléments objectifs de justification de la nécessité de créer des lignes nouvelles à grande vitesse. Or, les évolutions observées délivrent des messages contradictoires. Si, pour les voyageurs, sur le réseau existant, on relève une poursuite de la progression du trafic (8% entre 2010 et 2011 au total sur les lignes à grande vitesse, les grandes lignes classiques du Grand Sud-Ouest, et les lignes régionales), pour le fret, le trafic continue de reculer. Toutefois, la part du fret assuré par des opérateurs autres que le SNCF (29% au plan national) connaît une forte croissance.

D'un autre côté, l'Etat juge que la question est hors sujet de la concertation puisque tranchée par la décision issue des débats publics de mettre à l'étude les projets de lignes nouvelles à grande vitesse. L'incompréhension première s'est traduite par une rupture de concertation.

2-4 La comparaison rail/route/avion, trop peu développée

L'argumentation écologique liée au développement du mode ferroviaire n'a pas ou peu été abordée au cours des années de concertation. N'aurait-il pas encore été souhaitable de mettre plus en avant les avantages procurés par les lignes à grande vitesse pour le report des voyageurs du mode aérien vers le mode ferroviaire lorsqu'on observe que par exemple le mode ferroviaire assure plus de 90% de part de marché sur Paris-Lyon, 66% sur Paris-Marseille ? Les avantages pour l'effet de serre, pour minimiser les pollutions (effets sur la

santé, sur l'environnement naturel), voire les coûts collectifs (risques accidentels, entretien des infrastructures ...) dans une comparaison rail/route auraient pu être des éléments positifs dans la concertation. C'est un point essentiel et le manque parfois de réponses précises de la part de la mission GPSO n'a pu qu'entretenir une certaine suspicion à son encontre.

2-5 En attente d'un accord politique France/Espagne

L'Europe a entériné comme 3^{ème} priorité en 1994 (liste d'Essen) l'axe du sud-ouest de l'Europe Madrid-Barcelone-Perpignan-Montpellier et Madrid-Vitoria-Dax. Le traité de Lisbonne a confirmé en 2007 cette liste d'Essen en précisant les Réseaux transeuropéens. Toutefois, on attend encore la signature d'un accord politique de réalisation entre la France et l'Espagne pour asseoir une politique commune pour le report modal du transport de fret.

3 - Une concertation plus institutionnelle que publique

3-1 Le manque d'expression des opérateurs de transport

La démarche de concertation mise en place par RFF a privilégié principalement les acteurs institutionnels : élus territoriaux, acteurs selon la typologie retenue au Grenelle de l'Environnement. Au sein des groupes thématiques de travail, une large ouverture a néanmoins été faite. A plusieurs reprises, relayant des demandes, les Garants de la concertation ont recommandé la participation du principal opérateur ferroviaire actuel (SNCF) et celle des opérateurs de transport de fret. Il est vrai que la mission GPSO est chargée de réaliser des équipements non l'exploitation de ces équipements, et RFF, en tant que propriétaire et gestionnaire du réseau, ne peut pas favoriser l'opérateur historique, sans inviter d'autres opérateurs européens. Mais, l'absence dans les débats de concertation des principaux opérateurs futurs du réseau ferroviaire a été jugée anormale voire inadmissible par les citoyens.

L'absence des opérateurs de fret dans la concertation est perçue avec beaucoup d'inquiétudes puisque dans les estimations les plus récentes, il y aurait au moins 4 trains sur 10 qui seraient des trains de fret à hauteur de la frontière franco-espagnole. Tous les experts du transport alertent les autorités sur le fait que le passage atlantique de Biriadou est le siège du plus important transit actuel de camions en Europe, qu'il y a absolue nécessité de promouvoir une politique de transport combiné favorisant le mode ferroviaire (le transport maritime représentant déjà 40% du transit Europe/Pays Ibériques). Les Garants ont été saisis de cette situation. Ils ont fait des recommandations à ce sujet dans leurs comptes-rendus : sans effet autre que l'affirmation selon laquelle des négociations seraient en cours avec la SNCF.

3-2 La concertation directe du public en retrait

La Mission GPSO s'est appuyée et s'en est tenue au protocole envisagé avec trois niveaux dans la concertation : le niveau décisionnel avec comité de pilotage et comités territoriaux (mais le vrai niveau décisionnel est celui du Gouvernement), le niveau consultatif avec commissions consultatives et comité des acteurs locaux, le niveau thématique avec les groupes de travail. Sur la demande de la CNDP, la Mission GPSO a accompagné l'information du public (site GPSO, lettres d'information, totems) par une consultation vers le public avec cinq questionnaires. On n'a pas mesuré le réel impact de ces modalités sur le public. Toutefois, les Garants ont observé que la diffusion des données papiers, l'installation des totems n'ont pas pu se faire partout, certaines mairies refusant toute forme d'information ; l'information, la consultation ne peuvent pas être assimilés à de la concertation, même si elles la précèdent et la favorisent.

Le choix fait par la Mission GPSO de privilégier la concertation avec des représentants institutionnels peut s'expliquer par des motifs pratiques (la Mission GPSO doit assurer et le montage technique du projet et la concertation dans un laps de temps très court) mais aussi par une conception de choix de tracés et de fonctionnalités fondés sur la démocratie représentative dans la phase d'après débat public laissant la démocratie participative au débat public antérieur. Ce choix a eu pour effet, peut-être d'aboutir à des tracés de LGV dans un temps relativement court d'après RFF, mais n'a pas empêché la cristallisation d'oppositions ayant fait naître des stratégies d'action qui ont rendu la concertation très difficile sur certains territoires, la consultation publique non probante (très peu de réponses, envois en nombre réfutant par principe le projet GPSO), les Garants absents de la concertation de proximité avec les élus.

3-3 Le choc de cultures ?

Trois années de concertation GPSO révèlent un écart entre la concertation institutionnelle mise en oeuvre par RFF (l'estimant plus appropriée pour les phases d'élaboration de projet) et la participation directe du public demandée par la Commission Nationale du Débat Public. Culture d'ingénieur et culture de l'Etat sont ainsi remarquées avec des modes de raisonnement et d'action peu adaptés à l'évolution des mentalités qui se méfient de plus en plus des dires d'expert et des choix politiques. Cette méfiance fait élaborer des contre-projets fondés sur des choix politiques différents. Les Garants ont été fréquemment témoins de controverses, en raison d'incompréhensions liées à des registres de raisonnement différent, que le public a du mal à accepter. Dans les trois dernières années de la concertation du GPSO, les Garants ont ainsi observé des formes de cloisonnement de pensée et de pratique, complètement en décalage avec le raisonnement du non initié (à la culture d'Etat) et du non spécialiste (de la culture d'ingénieur).

La culture de l'Etat, forme suprême de la traduction du pouvoir, s'est révélée encore très présente à l'heure de la décentralisation et à la fois décalée par rapport aux attentes du public. Citons deux illustrations de ce mode de fonctionnement. Au lieu de répondre aux questions posées par la coalition des élus du Pays Basque, l'Etat a nommé une Médiatrice, alors que la démarche de concertation était en cours, pilotée par la mission GPSO, ignorant ainsi le Garant de la concertation désigné par la CNDP dont une des missions pouvait être la médiation. Le Préfet coordinateur du GPSO, suite à une intervention d'une municipalité, n'a pas donné d'accord pour une proposition de tracé pourtant issue de la concertation, puis a demandé une expertise au CGEDD pour, au total, renoncer à la demande de la municipalité.

Face à une forte opposition, on désigne une commission, une médiation, une expertise, et on présente les résultats obtenus. Les opposants font alors réaliser des contre-expertises. Le résultat ne fait que cristalliser les confrontations. Pour le public, la concertation aurait plutôt dû consister à une explication, à une discussion, à une confrontation des données utilisées, des hypothèses, des méthodes. Mais l'Etat n'en a pas jugé ainsi même si la mission GPSO était favorable à cette façon de faire.

Ces modes de pensée et de fonctionnement de l'Etat, se retrouvent aussi aux échelons régional, départemental, voire communal/intercommunal. La peur des élus communaux par rapport aux associations et à leurs administrés souligne cette culture politique fortement hiérarchisée qui ne favorise pas la mise en place de nouveaux processus d'écoute, d'échange, de respect et finalement de concertation.

A cette concertation institutionnelle est associée une méthode particulière de travail de la Mission GPSO : un dossier présenté, un enrichissement par la discussion, une conclusion par et pour le demandeur de la réunion. Ceci conduit à avoir principalement des dossiers présentés pour information par un technicien de la question (ingénieur le plus souvent) avec l'assurance de l'expertise concluant sur une question posée. Cette forme très directrice est efficace pour des buts très opérationnels, le public des réunions étant déjà très averti des aspects techniques (par compétence ou par profession). En revanche, beaucoup moins adaptée est cette pédagogie pour une concertation publique (citoyenne). Difficiles ont été parfois les réunions des groupes thématiques pour deux raisons : le vocabulaire souvent très spécialisé et à apprendre pour pouvoir échanger et se faire comprendre (ne serait-ce que la différenciation fuseau, tracé, sillon ...), la culture d'ingénieur des meneurs de réunion qui pouvaient être perturbés par des questions ou des interventions non prévues dans l'organisation de la réunion. C'est peut-être dans ces situations que la présence du Garant aide à dénouer les blocages possibles. Une autre forme d'incompréhension par le public résulte de la méthode qui déroule une argumentation logique et des conclusions avec des hypothèses de départ non expliquées. Illustration est donnée par la part de fret ferroviaire estimée pour 2020-2025 : 17 % du fret terrestre transpyrénéen. Ceci alors que tout dépend de l'attractivité du mode ferroviaire, de la nature de la marchandise, des localisations de l'origine et de la destination des produits, du coût relatif du transport ferroviaire par rapport au coût du transport routier, donc au total d'éléments de choix faits par les chargeurs absents de la concertation, et d'une politique de transport ferroviaire de marchandises insuffisamment introduite dans la concertation. La présentation des dossiers dans le cadre des réunions de concertation aurait gagné à être plus contextualisée avant d'aborder les éléments locaux (rappels des conséquences environnementales avant de présenter les diminutions de CO₂ ou de gaz à effet de serre après mise en place d'une LGV, les avantages et les inconvénients du projet n'étant que peu ou pas abordés).

4 - A la recherche du temps ...

Il a manqué de temps pour que la concertation puisse aboutir sinon à un consensus du moins à une convergence jusque dans les détails. Quatre ans sont passés pour aboutir à la définition d'un tracé ferroviaire pour les voies nouvelles sans toutefois recueillir l'aval de tous les acteurs. Beaucoup d'informations devaient être collectées par la Mission GPSO notamment pour les éléments de patrimoine - naturel et culturel -, pour les activités qui pourraient être perturbées par les lignes nouvelles, pour les intérêts privés et publics qui allaient être touchés, cela d'abord sur une large bande foncière pour aboutir à un fuseau de 1000 mètres. Les groupes thématiques ont été nombreux, ont généralement bien fonctionné. La concertation était à l'oeuvre. Toutefois, cette phase de l'élaboration du projet GPSO fut très chronophage. Les administrations de l'Etat n'auraient-elles pas pu aider plus pour la collecte des données qui devaient être insérées dans le système d'information géographique du GPSO ? A moins que les Services concernés n'aient pas encore les bases de données construites selon une méthodologie permettant leur inscription immédiate dans un système d'information géographique ? Les Garants ont reçu de nombreuses remarques sur des redites lors des divers groupes thématiques qui ont parfois démobilisé des participants, sur l'impression que la Mission GPSO en lieu et place d'une réelle concertation était au fond à la recherche des informations ou faisait les réunions pour valider les informations reçues.

De très nombreux participants tant dans les groupes de travail que chez les "acteurs" des CAL, CC, COTER, COPIL ont jugé que les débats publics étaient très lointains, que l'évolution économique était telle que les prévisions imaginées lors des débats publics

devaient être actualisées voire les débats publics refaits. Se pose là la grande difficulté du temps : la durée très longue passée (7 ans) depuis le moment où l'on a jugé opportun de donner une suite favorable au projet GPSO, avec l'aggravation de la crise économique qui a décalé les éléments ayant fondé les prévisions pour le fret. La mémoire du citoyen moyen ne trouve plus de légitimité à des décisions jugées si lointaines.

Cette question des temporalités élastiques pose aussi d'autres limites à l'exercice de la concertation. Les populations impactées par les conséquences du projet sont souvent relayées par des associations pour dénoncer l'utilité des futures LGV - et donc leur réalisation. Mais, pour certains propriétaires localisés sur le tracé, on remarque de l'impatience à trouver une solution en matière de dédommagements ou à entreprendre des travaux de protection. Pour les populations des grandes agglomérations, cette dilatation du temps est mal perçue et très mal vécue car, encore une fois, la réalisation de la LGV pourrait prendre du retard par rapport au calendrier initial annoncé, largement diffusé par les médias et les rumeurs locales. La concertation est alors désignée responsable de cette perte de temps.

Ceci a incité les Garants à mieux analyser le continuum pré-débat public, débat public, post-débat public, enquête publique avant décision. La concertation n'a lieu que dans la phase post-débat public et sur un contenu très - trop - volumineux pour que la démarche de concertation soit efficace. Malgré l'énorme travail réalisé par la Mission GPSO compte tenu des multiples nécessités liées à la collecte des informations, à l'organisation de ces informations, à la restitution de celles-ci à tous les acteurs avec la présentation des possibles fuseaux puis des hypothèses de tracé possibles, les modifications à apporter pour concilier au maximum les souhaits exprimés, les impératifs posés par la tutelle de l'Etat (qui comme on l'a fortement déjà souligné n'a pas laissé RFF répondre à toutes les demandes faites par les acteurs), bien des thèmes restent en dehors de la concertation réalisée.

Le paradoxe est que RFF a mis au point une charte de la concertation, fait désigner des Garants de la concertation pour mieux travailler avec les acteurs des territoires et enrichir ainsi au mieux le projet GPSO. Cette concertation a duré quatre années. Mais certaines situations particulières comme le montre en particulier le cas de la commune de Layrac, devront encore faire l'objet de traitement ultérieur. C'est notamment le cas d'éléments qui figureront dans le dossier pour l'enquête publique en particulier l'effet de serre, les risques sismiques, l'imperméabilisation des plateformes, les risques d'effondrement, les nappes phréatiques dans les passages en déblais, les passages près des périmètres de captages d'eau potable, la pollution des eaux souterraines, l'impact sur le milieu naturel, le rétablissement des accès, des routes, les bases travaux, les bases de maintenance, les sous-stations électriques, l'alimentation électrique, les stockages des déblais, le bruit ... sans compter les débats à venir sur les coûts à payer et leur répartition. C'est pourtant à ces niveaux que la concertation est la plus nécessaire. Le temps a donc manqué. RFF a été obligé de saisir la Commission Nationale du Débat Public pour prolonger le délai juridique de cinq ans prévu pour réaliser l'enquête publique. D'autres ont demandé un nouveau débat public compte tenu des modifications jugées substantielles du projet GPSO et surtout de l'environnement économique. Après l'enquête publique (qui peut être considérée comme une forme de concertation citoyenne dans la mesure où tout un chacun peut faire des observations consignées dans le Compte-rendu de l'enquête, et qui généralement sont prises en compte par le maître d'ouvrage), la concertation devra se poursuivre sur la mise au point du projet et d'autres enquêtes auront lieu avant la décision finale notamment sur le foncier, l'archéologie préventive, l'eau.

Les Garants de la concertation, sans évoquer la question de l'opportunité du projet GPSO (ou de tout autre projet qui aurait fait l'objet d'un débat public), jugent indispensable de mieux répartir dans le temps le contenu de projet à soumettre au débat public et à l'après-débat public de façon à ce que la démarche de concertation puisse être réelle en portant sur la totalité du processus préalable à la décision prise après l'enquête publique. Une esquisse de proposition des Garants de la concertation du GPSO figure en Annexe 1.

5 - Les Garants pouvaient-ils mieux faire ?

La réponse est négative, en l'état des choses. En revanche, les Garants auraient pu mieux faire si on leur en avait donné les moyens, ceci, sans mettre en cause les attributions de principe de leur mission : observer, analyser, faciliter les échanges, permettre les recours. Si les Garants n'ont pas pu jouer un rôle plus efficace dans la démarche de concertation, c'est principalement parce que leur mission n'a pas été connue (et de l'Etat et des élus et du public) ou suffisamment reconnue (étant neutres et indépendants, les Garants étaient à même de pouvoir jouer d'autres rôles que celui d'observateur)¹. Nous résumons dans l'Annexe 2 nos propositions adressées au Président de la Commission Nationale du Débat Public en novembre 2012 pour, nous l'espérons, que l'expérience très enrichissante de trois années de mission, puisse alimenter la nécessaire pratique de la concertation dès la conception des grands projets, et rendre plus efficiente la mission de service public rendue par les Garants de la concertation de façon neutre et indépendante.

Le 21 mai 2013



Jean-Michel Uhaldeborde
Garant lot n°1



Jean-Pierre Wolff
Garant lot n°2



André Etchelecou
Garant lot n°3

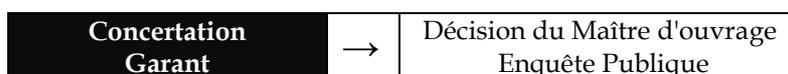
¹ Le contrat des Garants et la lettre de mission du Président de RFF mentionnent que les Garants peuvent, à leur libre appréciation, tenir un "rôle de recours afin de répondre aux demandes des participants à la concertation territoriale et du public". Toutefois, la Charte de la concertation ne mentionne pas cette possibilité.

Annexe 1 : Pour une meilleure efficacité de la concertation, un meilleur étalement dans le temps est nécessaire

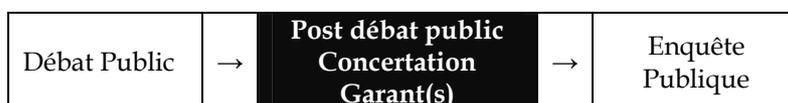
Lorsqu'il y a débat public, la mission du Garant se déroule sur plusieurs mois voire plusieurs années après la décision du Maître d'ouvrage de donner une suite positive à l'opportunité du projet qui doit faire l'objet d'une mise à l'enquête publique en vue, la plupart du temps, d'une DUP. La mission du Garant (du collège de Garants) s'inscrit dans un *continuum* Préparation du dossier pour le débat public, débat public, décision du Maître d'ouvrage après le débat public, préparation par la concertation du dossier en vue de l'enquête publique, enquête publique, décision finale (avec souvent Déclaration d'Utilité Publique).

Deux cas de figure pour l'action d'un Garant (d'un collège de Garants) de la concertation :

1° Pas de Débat Public obligatoire. Un Garant peut être désigné (Maître d'ouvrage / CNDP).



2° Débat Public obligatoire. Un ou des Garants sont désignés (CNDP)



Ce découpage temporel laisse à la phase post débat public un contenu d'études et de concertation beaucoup trop vaste puisque, comme le montre le cas GPSO, on doit progressivement passer d'une étude/concertation qui commence par une tache géographique large, qui se resserre progressivement au fil des années pour d'abord aboutir à un fuseau de 1000 mètres puis de 500 m ce dernier étant établi à partir d'un tracé définitif bordé de 250 m de part et d'autre. Constat : au bout de la quatrième année de concertation post débat public, le tracé définitif du GPSO n'est pas encore totalement décidé, alors que l'enquête publique est programmée dans quelques mois. Ceci présente au moins trois effets négatifs qui pénalisent la procédure très innovante (avant l'obligation légale) instaurée par Réseau Ferré de France :

1 - Le dossier d'enquête publique notamment l'étude d'impact qui est en préparation ne pourra pas être mis à la concertation avant la mise à l'enquête, alors que l'on arrive avec l'étude d'impact à ce qui intéresse le plus le public avec les effets concrets du projet que l'on souhaite réaliser.

2 - L'enquête publique doit, selon la loi, avoir lieu au plus tard 5 ans après la publication du Bilan du débat public. Concrètement, ce délai ne peut pas être tenu pour les grandes infrastructures, Ceci oblige à une nouvelle saisine de la CNDP pour au moins une prolongation du délai ou un nouveau débat public.

3 - Le public a beaucoup de mal à bien comprendre qu'après le débat public, l'opportunité du projet n'a pas à être mise en question puisque la décision a été prise par le Maître d'ouvrage de faire l'étude du projet, l'enrichir par la concertation, pour présenter un projet avec la meilleure acceptation sociale à l'enquête publique pour DUP. Or, les Garants sont témoins que, pour beaucoup de personnes, depuis le débat public, très lointain, beaucoup d'hypothèses qui ont motivé le projet doivent être actualisées. La remise en question du projet n'apparaît pas illégitime (au sens sociologique).

On peut considérablement améliorer le processus en donnant plus d'importance et de contenu à la concertation dans la préparation du dossier pour le débat public.

La concertation aussi pour la préparation du débat public

Même pour les grands projets, on pourrait tenir le délai juridique de 5 ans entre le Bilan du débat public et la mise à l'enquête publique sous réserve que l'on bascule dans la phase pré-débat public une partie du dossier post-débat public. En prenant le cas du GPSO, on aurait pu faire un débat

public sur l'opportunité de mettre à l'étude et à la concertation, par exemple, un projet de fuseau de 1000 m de ligne ferroviaire. Ceci suppose que le dossier mis au débat public comporte tous les éléments du choix du fuseau de 1000 m. Un double avantage à cette proposition de transfert dans la phase pré-débat public de l'étude pour présenter un fuseau de 1000 m :

- le public aurait une meilleure visibilité du *continuum* Débat Public, concertation post débat public, enquête publique ;

- la concertation post débat public serait plus efficace pour l'élaboration d'un projet concret enrichi par la concertation. Par exemple, pour le GPSO, la concertation aurait pu être menée sur tous les constats et choix de solutions faits par le Maître d'ouvrage consignés dans l'étude d'impact du tracé montrant les incidences du projet sur l'environnement naturel et humain, les solutions préconisées pour respecter le développement durable (patrimoine, matériaux, énergie, pollutions, nuisances, et leurs effets sur l'environnement naturel et la santé ...) dans l'intérêt général.

Aussi, le *continuum* serait plus équilibré pour le public selon les étapes suivantes :

Préparation débat public	→	Débat Public	→	Décision du MO	→	Post débat public	→	Enquête Publique	→	DUP
<p>Concertation opportunité d'un projet défini mais à préciser</p> <p>GARANT</p> <p>Ex : opportunité ligne ferroviaire avec présentation fuseau 1000 m</p>						<p>Concertation pour la réalisation du projet retenu incluant le dossier d'enquête publique</p> <p>GARANT</p>				

Annexe 2 : Propositions pour un Garant de la Concertation plus efficace

<p>Mission du Garant →</p>	<p><i>veiller à la mise en oeuvre des modalités d'information et de participation du public (Code de l'Environnement L. 121-13)</i> <i>veiller à ce que la concertation permette au public de présenter ses observations et contre-propositions (Code de l'Environnement L. 121-9)</i></p>
<p>Objectifs</p>	<p>La concertation doit permettre au Maître d'ouvrage de présenter à l'enquête publique un projet respectant trois principes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - aboutir à un dossier d'enquête publique d'intérêt général - construit en respectant au mieux le développement durable - élaboré avec la meilleure acceptation sociale
<p>Qualités du Garant</p>	<p>- Neutre, indépendant, impartial</p>
<p>Désignation du Garant</p>	<p>- Désignation du Garant ou du collège des Garants par le Président de la CNDP sur une liste de personnalités ayant été jugées aptes à la mission de Garant par la CNDP, ou ayant été membre d'une Commission Particulière du Débat Public</p>
<p>Indemnités</p>	<p>- Le Garant recevra une indemnité annuelle comparable à celle de Président de Commission Particulière du Débat Public - L'indemnité sera ordonnée par le Président de la CNDP, octroyée par la Caisse des Dépôts et Consignations sur un Fonds d'indemnisation des Garants alimenté par le Maître d'ouvrage</p>
<p>Durée de la concertation</p>	<p>- sans débat public (calendrier variable fixé par le Maître d'ouvrage) - avec débat public C'est la concertation d'après débat public, engagée par le Maître d'ouvrage suite au Bilan du débat public, pour présenter un dossier à l'enquête publique. La durée de la concertation est au minimum de 4 années Nous proposons de réduire cette durée en instaurant une concertation préalable au débat public (Annexe à cette Note). <i>Avantages : meilleur étalement dans le temps, meilleure participation du public, meilleure acceptation sociale</i></p>
<p>Attributions du Garant</p> <p>Dossier Echanges Comptes-rendus Bilan</p>	<p>- vérifier que le dossier de concertation est le plus complet possible - analyser le déroulement de la concertation par des comptes-rendus publics - veiller à ce que le Maître d'ouvrage réponde aux questions posées, à ce que toutes les contre-propositions soient soumises à la concertation - faciliter les échanges entre le public et le Maître d'ouvrage, le cas échéant par une médiation - décider de réunions publiques d'information et d'échanges en présence du Maître d'ouvrage, aux frais du Maître d'ouvrage - recevoir sans délai du Maître d'ouvrage tout document relatif à la concertation (études, courriers, comptes-rendus, invitations, réunions) - faire un Bilan de la concertation</p>
<p>Moyens pour le Garant</p>	<p>- Le Maître d'ouvrage donnera au Garant (au Collège de Garants) les moyens matériels nécessaires pour exercer sa mission : secrétariat, cartes de visite, frais de déplacement - Le Maître d'ouvrage fera reconnaître et connaître le Garant y compris par une communication dans la presse locale - Le Garant (Le Collège des Garants) sera publiquement présenté par le Maître d'ouvrage au commencement de la démarche de concertation - Le Garant assure la présidence des réunions de concertation auxquelles il assiste</p>

