

Projet de Ligne Nouvelle Montpellier-Perpignan (LNMP) Suite de la deuxième étape des études préalables à l'enquête publique conduites par SNCF-Réseau

Compte-rendu du garant de la concertation

Introduction

Désigné par le maître d'ouvrage, en accord avec la Commission Nationale du Débat Public, et pour chaque grand projet d'équipement, un garant veille au bon déroulement de la concertation qui accompagne les études et à la qualité de l'information du public. Il doit aussi suivre attentivement les médias locaux pour juger de la manière dont la concertation est attendue, puis présentée et reçue par le public grâce au relais de la presse. Il dresse un compte-rendu de sa mission, accompagné de ses remarques sur les modalités, le déroulement et les résultats de la concertation.

S'agissant de la LNMP, le garant a déjà établi deux comptes-rendus, correspondant aux deux premières étapes des études, en juin 2011 et en mai 2013. Ils sont en ligne sur le site de la ligne nouvelle "www.lalignenouvelle.com".

L'origine du projet de LNMP, son historique avant 2013, l'attente très forte de la ligne et les instruments de la concertation, en particulier les ateliers, commissions consultatives et réunions publiques, ont été décrits dans ces précédents comptes-rendus du garant. On n'y reviendra donc pas ici.

La première étape, après le débat public de 2009, qui avait envisagé un couloir de 5km pour le passage de la ligne, avait défini une zone de passage préférentielle d'un km. (cf. compte-rendu n°1). La première phase de la deuxième étape avait fixé les principes concernant la mixité de certains tronçons de la ligne, de même que la desserte des agglomérations (cf. compte-rendu n°2).

Le présent compte-rendu porte sur une nouvelle phase de la deuxième étape et sur les études à poursuivre en vue du dossier d'enquête publique. Elles ont été définies par le ministre délégué chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche le 15 décembre 2013.

Elles doivent permettre

- . de proposer un tracé de la ligne,
- . de déterminer un emplacement pour les gares nouvelles de Béziers et Narbonne,
- . de juger de la possible création d'une gare nouvelle au nord de Perpignan,
- . de déterminer la pertinence d'une section de ligne "mixte" dans la plaine du Roussillon,
- . d'informer enfin le ministre sur la possibilité d'un phasage pour la réalisation de l'infrastructure dans la continuité du contournement de Nîmes et Montpellier.

Ces études ont-elles depuis deux ans donné lieu aux échanges de concertation indispensables et à une bonne information du public? C'est la question sur laquelle le garant doit donner son avis. Il sera adressé au Préfet de Région Languedoc-Roussillon, au Président de SNCF Réseau et au Président de la Commission Nationale du Débat Public, puis rendu public comme les deux premiers comptes-rendus.

Ce document, faut-il le préciser, est établi de manière tout à fait indépendante du bilan de la concertation que le maître d'ouvrage doit présenter de son côté et des consultations confiées par le ministre au représentant du gouvernement. Le garant est d'ailleurs tenu à cette indépendance par la charte de déontologie de la Commission Nationale du Débat Public.

Sur le fond, quel est donc cet avis du garant ?

Depuis les premiers comptes-rendus, Réseau Ferré de France est devenu SNCF-Réseau. Mais ce changement de nom et d'organigramme n' a modifié ni l'esprit dans lequel le maître d'ouvrage a travaillé ni la forme de la concertation. Pour cette nouvelle étape des études de la LNMP, l'avis du garant est, de manière synthétique, que le maître d'ouvrage a toujours convenablement respecté l'esprit de la concertation et qu'il a persévéré positivement dans les modalités appropriées. Ce faisant il a cerné de son mieux les points durs qui subsistent au moment des décisions finales.

Ces trois points fourniront la trame du compte-rendu qui suit.

Sommaire

Introduction

I . L'esprit de la concertation a bien été respecté

A. SNCF Réseau a bien appliqué la Charte

Quelques exemples

Un dialogue soutenu

La concertation, coût et rendement.

La mission du garant

B. Bien que la concertation demeure un exercice difficile

Elle conserve son ambiguïté originelle

A l'approche des décisions, le débat se crispe

L'incertitude sur le financement subsiste

II . Ses modalités ont été satisfaisantes

A. son organisation a été efficace

Selon un calendrier resserré

Selon une méthode déjà éprouvée

Et avec quelques novations utiles

B. En relation étroite avec la gouvernance du projet

Une phase d'incertitude

Un renouveau volontaire

III . La concertation a bien cerné les points d'accord et de divergence

A . Autour des gares

B . Sur la mixité

C . Sur le tracé

D . Sur les impacts de la ligne

E . Sur le phasage

Conclusion.

L'avenir du projet.

I . L'esprit de la concertation a bien été respecté.

A . SNCF Réseau a bien appliqué la Charte.

S'adressant à tous les partenaires de SNCF Réseau, et approuvée par eux lors du Comité Partenarial d'Information de Juin 2010, la Charte de la concertation pour la LNMP a organisé le dialogue de manière à faire émerger, de façon progressive, une vision précise du projet au milieu des territoires dans lesquels il s'inscrit. Les principes en sont écoute, acceptation de la diversité des points de vue, argumentation et transparence. Le maître d'ouvrage a été non pas le seul mais le premier qui s'est engagé à les respecter. Et il a tenu parole.

1 . Quelques exemples précis.

Reprenons ces trois principes de la concertation

Savoir modifier le projet après avoir écouté la concertation.

Après l'abandon du tracé dans la plaine littorale des Corbières, à l'issue de la phase précédente, la définition du projet de tracé dans le massif de la Gardiole offre un nouvel exemple de réalisme et d'efficacité de la concertation. Celle-ci a exercé son influence sur la réflexion du maître d'ouvrage et l'a conduit à réorienter ses études. Il a su écouter et tenir compte des avis entendus.

On a vu en effet dans le précédent rapport que l'apparition en cours d'études d'un nouveau projet de tracé, au nord de l'autoroute, avait suscité beaucoup de surprise et d'oppositions, fortement manifestées par les élus et le public. Le garant lui-même, tout en comprenant la nécessité d'offrir des variantes aux organes de décision, avait regretté que cette nouveauté intervienne tardivement, à un stade déjà avancé du projet et de l'information du public comme des élus.

Mais, lors de la dernière phase d'études, SNCF Réseau a su proposer, au grand soulagement des élus, de revenir à l'ancien tracé, au sud de l'autoroute, en ayant procédé aux ajustements techniques nécessaires, sans surcoût notable ni perte de vitesse sensible. Ce changement d'orientation a recueilli l'approbation de tous, assortie bien sûr de recommandations de prudence environnementale dans la traversée du massif. C'est un élément très positif dans l'avancée du projet. Sans les critiques entendues au cours de la concertation ce retournement n'aurait sans doute pas eu lieu. Il y a là de quoi donner confiance dans la concertation. Comme le souhaite le Président de la Commission Nationale du Débat Public, "les citoyens doivent être persuadés qu'il existe des alternatives et que la décision finale n'a pas été prise avant qu'ils soient consultés".

Rester ouvert au dialogue et répondre avec constance et après examen attentif aux observations des opposants.

La bonne volonté du maître d'ouvrage dans l'écoute des critiques sur le passage de la ligne dans la Plaine du Roussillon offre un autre exemple de bonne concertation.

Saisi de propositions alternatives successives de la part de l'association PMCV (Protection et Maintien du Cadre de Vie), principalement désireuse à l'origine que le tracé de la ligne évite les communes de Baho et Peyrestortes, le maître d'ouvrage a accepté de les étudier de manière

précise, de donner connaissance de ces travaux aux élus et au public, de les remettre immédiatement à la presse et même d'en faire une présentation sur le site du projet. Même si la conclusion de cette étude peut être contestée par les demandeurs, chacun pourra ainsi se faire une opinion. Le garant, qui n'avait d'ailleurs pas manqué d'appuyer cette option d'examen ouvert auprès de SNCF Réseau, estime qu'il y a donc eu de la part du maître d'ouvrage argumentation et recherche de transparence.

Faire appel aux avis et aux propositions.

Dans le choix de l'emplacement des deux gares nouvelles, à Narbonne et Béziers, SNCF Réseau a sollicité avec insistance la réflexion et les propositions des instances locales, et d'abord des élus, considérant qu'il leur appartenait de définir d'abord le cadre et les perspectives de développement urbain dans lequel les gares allaient pouvoir s'insérer. Le maître d'ouvrage acceptait donc que les considérations de pure technique ferroviaire s'effacent ou plutôt viennent s'insérer dans les préoccupations de ses partenaires.

Savoir synthétiser ses présentations pour réellement être compris de ses interlocuteurs, non seulement du public mais aussi des décideurs.

Un autre exemple positif de l'attitude du maître d'ouvrage dans la concertation réside dans sa très claire volonté d'informer précisément et nettement la gouvernance de tous les points où la vigilance est nécessaire et, lors des Comités Techniques et de Pilotage, de toutes les réactions enregistrées, favorables et défavorables.

Il a en particulier, lors du dernier COTECH de début juin, utilisé pour ce faire un document simplifié où les résultats de la concertation et les informations recueillies en réunions publiques ont été présentés de manière ramassée et parlante, sans les longs développements techniques qui obscurcissent parfois l'essentiel.

Il importe en effet que lors du Comité de pilotage final du 23 juin 2015, où sera validé le tracé de ligne à proposer au ministre, les co-financeurs et décideurs n'ignorent rien d'important sur les oppositions ou approbations relevées dans les dernières consultations publiques à propos du projet. SNCF Réseau s'est vraiment employé à rechercher la clarté.

2 . Un dialogue soutenu

Force est de constater que la durée des études depuis le débat public (2009), ainsi que l'échelonnement des décisions ministérielles de 2011 et 2013 fixant au maître d'ouvrage le cadre de son travail, ont entraîné chez nombre de participants à la concertation l'oubli des acquis successifs dans l'avancement du projet. De ce fait, certains auraient volontiers repris la démarche à zéro, ayant semble-t-il perdu le souvenir des décisions de principe déjà arrêtées, concernant par exemple la mixité, le choix des gares nouvelles, ou la zone de passage préférentielle à l'intérieur de laquelle le tracé doit être dessiné. D'autres, en raison des changements intervenus parmi les responsables à la suite des élections locales, pouvaient ignorer les débats et décisions antérieurs, ou estimer qu'ils n'étaient pas engagés.

Le garant a pu constater que le maître d'ouvrage ne s'est pas dérobé derrière les décisions acquises pour couper court aux explications et discussions. Il a souvent fait preuve de pédagogie, compréhension et sens du dialogue. Le climat de la concertation en a été amélioré d'autant.

De même SNCF Réseau, au-delà des rencontres institutionnelles prévues par la Charte de concertation, a entretenu des contacts bilatéraux avec toutes les communes ou associations qui le souhaitent.

Il s'est prêté aux rencontres de bonne collaboration qui lui étaient demandées, par exemple à Moussan (environnement), dans les Basses Plaines de l'Aude (hydraulique, bruit, impacts visuels), à Roquefort-les-Corbières (acoustique, paysage) ou Villeneuve-les-Béziers (foncier). A titre d'exemple, la chargée de concertation au sein de l'équipe LNMP de RFF Réseau écrivait ainsi au maire de cette dernière commune, à la veille de deux jours de rencontre avec les habitants: "...L'équipe recevra individuellement vos administrés en rendez-vous d'une demi-heure... N'hésitez pas à leur communiquer l'adresse du site Internet et à leur dire qu'ils peuvent nous communiquer avant leur rendez-vous des informations concernant leur demande, afin que l'équipe projet puisse préparer ces entretiens".

Tous les participants, certes, ne partagent pas cette vision positive de la concertation. Ceux qui risquent d'être touchés dans leur propriété la mettent parfois en cause. Il arrive que des commentateurs moins directement intéressés prennent le relais, allant jusqu'à parler de réunions de concertation qui mobilisent tous les moyens pour faire simplement de l'information et de pronostiquer que faute de réelle concertation, ces questions risquent de devenir un enjeu des prochaines élections régionales. Cependant le garant a aussi entendu beaucoup de compliments qui lui paraissent contrebalancer ces critiques radicales.

3 . La concertation, coût et rendement.

Durant cette phase les études ont porté, comme précédemment mais de manière encore plus fouillée, sur les tracés envisageables et l'emplacement des gares, les trafics prévisibles avec l'utilisation de modèles complexes, l'environnement (humain, naturel, économique) du projet et ses aspects techniques et financiers

L'objet et le cadre financier des études sont donc restés les mêmes.

Les besoins sont toujours évalués à 42 millions d'euros et les deux premières conventions entre financeurs ont permis de réunir $17,30 + 15,05 = 32,35$ millions d'euros pour les deux premières phases des études.

A la fin du mois de juin 2015, les sommes engagées s'élevaient à $17,30 + 8,95 = 26,25$ millions d'euros.

Sur ce montant, l'enveloppe concertation concerne les dépenses de communication de toute nature, édition, diffusion de documents, gestion du site Internet, modélisation des cartes sur les différentes hypothèses de tracé pour leur présentation en trois dimensions, etc... ainsi que l'organisation des différentes rencontres de concertation. Elle s'élève à environ 1,50 million d'euros, donc environ 5,7 % du coût des études, à mettre en relation avec son importance dans le bon déroulement du processus et son effet sur l'avenir du projet.

4 . La mission du garant

Son rôle est, pour simplifier, d'observer sans juger du fond, de faire éventuellement des recommandations sur la seule forme de la concertation et de rendre compte en fin d'étape. Comme lors des précédentes phases d'étude, le garant a pu travailler avec un bon soutien du maître d'ouvrage. Tous les documents et informations utiles lui ont été transmis rapidement. Quand les priorités du calendrier de concertation ne s'y opposaient pas, le maître d'ouvrage a tenu compte des obligations personnelles du garant, afin de lui permettre d'assister au maximum de rencontres.

Le garant n'a relevé aucune rétention d'information à son égard mais au contraire le souci de l'éclairer le plus sincèrement possible sur la démarche de l'équipe de projet.

Il a formulé, soit dans son dernier compte-rendu de concertation, soit au fur et à mesure des contacts avec le maître d'ouvrage, certaines interrogations ou recommandations qui ont été prises en compte pour le bon déroulement de l'étape. On mentionnera l'intensification des relations avec la presse, les documents simplifiés d'information à distribuer lors des réunions publiques, la présidence de ces dernières, l'examen des propositions de tracé alternatif (voir ci -avant), la place à donner au phasage dans la concertation.

Le rôle de recours du garant pour les partenaires du maître d'ouvrage ou pour le public dans son ensemble est demeuré réduit, comme lors des précédentes étapes . Il a parfois renseigné lui-même certains correspondants, par internet et sur des points de procédure ou de calendrier. Il a transmis des demandes d'information précises sur le fond à SNCF Réseau, qui l'a tenu au courant des réponses. Il a, exceptionnellement, informé le maître d'ouvrage de l'importance à ses yeux de donner suite dans la concertation aux préoccupations d'autres interlocuteurs qui, faute de réponse, auraient pu être tentés de se plaindre d'un dialogue insuffisant. Mais, bien que son adresse mail ait été largement diffusée lors des différentes rencontres et dans les documents d'information de SNCF Réseau, ces démarches de recours ont été relativement peu nombreuses, ce qui tendrait à confirmer que le maître d'ouvrage a bien rempli à son premier niveau son rôle d'information et d'écoute.

Le garant a aussi pu prendre brièvement la parole lors des réunions publiques, pour rappeler son rôle, et pour préciser les rôles respectifs des instances de gouvernance et du maître d'ouvrage, trop souvent considéré à tort comme à la fois technicien et décideur.

Il est également intervenu au COPIL pour faire part de son appréciation sur la concertation, ce qui correspond aussi à l'une des facettes de son rôle, établir un lien entre la concertation et les organes de décision. Il a pu alors déclarer que les engagements de la charte lui paraissaient avoir été tenus et ses principes honorés, que le dialogue avec les partenaires de la concertation avait été soutenu et sincère et que la transparence avait prévalu. (cf. annexe)

B . Bien que la concertation demeure un exercice difficile

1 . Elle conserve son ambiguïté originelle

Les précédents rapports avaient déjà permis déjà de constater, sans grande originalité d'ailleurs, que la concertation connaît ses propres limites dans la mesure où elle ne peut être co-décision. Ceci déçoit évidemment certains des partenaires et surtout des personnes directement touchées dans leurs biens par le projet. On n'y reviendra donc pas ici longuement, les développements ayant été suffisants dans le rapport de 2011 (pages 27 et 28) et le rapport de 2013 (pages 35 à 37).

La présente phase du projet n'a fait que confirmer ce sentiment antérieur. Les mots "concertation" ou "participation" recouvrent des concepts assez flous, aux contenus variables selon ceux qui les utilisent. "Consultation" ou "information" seraient peut-être des vocables plus précis et moins susceptibles de compréhensions différentes. Mais ils seraient aussi trop restrictifs. Ce qui est en cause, c'est en fait la "décision" et le "droit de veto": dans un grand projet, qui doit pouvoir trancher de l'intérêt général et qui a le droit de s'y opposer. L'illustration est fournie par le propos de cet intervenant élu en réunion publique à Béziers, demandant au garant de bien noter qu'il pensait venir à une réunion de concertation et qu'il constatait que cela ressemblait davantage à une réunion d'information. "On vous informe que le trajet est celui-là et il n'y a plus rien à en sortir".

La concertation est bien la recherche de la conciliation entre l'intérêt général et des intérêts particuliers légitimes, auxquels les élus locaux sont non moins légitimement attentifs. Mais de cette recherche on ne peut attendre l'impossible. D'autant que dans le cas particulier, s'agissant d'un projet qui concerne tout le réseau ferroviaire européen, elle se déroule sur le terrain, de manière très locale, au plus près de la parcelle. Alors que les décisions, suggérées seulement par le maître d'ouvrage, seront prises ensuite au niveau régional avec le COPIL, puis national et européen, en ce qui concerne tout au moins la participation financière de l'Union à la réalisation du projet. En incidente, ceci pose bien le problème de l'utilisation du referendum local, recours ultime pour les projets bloqués. Quel sera le périmètre électoral sur un sujet local correspondant à un enjeu national, voire continental?

La concertation a pour but que, dans ce dialogue difficile, les sourds puissent un peu s'entendre et les muets être entendus.

Ses effets positifs peuvent cependant être atténués par des prises de position publiques apportant une contre-information univoque, par exemple lors de réunions où un seul point de vue se fera entendre. Il arrive qu'on y évoque "une concertation publique contestable, en déficit de publicité et loin des réalités de nos populations volontairement tenues à l'écart de ce débat". (La Semaine du Roussillon, le 13 novembre 2014, sous la plume de l'association PMCV). Ces démarches parallèles, et ces dénonciations contredites par les faits, peuvent être justifiées par la crainte d'une atteinte au cadre de vie local ou d'une gêne apportée à l'activité économique. Elles peuvent aussi détourner le débat pour en faire une lecture politique et une arme dans des rivalités électorales ou idéologiques, par exemple dans le conflit supposé entre développement et écologie.

Dans leur cadre légal de liberté d'action, certaines associations, défendant légitimement des intérêts locaux, organisent ainsi leurs propres réunions, où elles développent une information à sens unique, à l'opposé du dialogue de concertation, et qui contribue au raidissement des résistances au projet. D'autres, plus politiques, exploitent la situation en attribuant par exemple à l'Europe l'origine d'un projet contraire aux intérêts de la population. Un commentateur emboîte le pas dans la presse locale en évoquant "une réalisation au service des exigences européennes qui ne correspond aucunement à la notion d'intérêt général qui est brandie pour masquer le saccage qui se prépare" (le Midi Libre, 30 mai 2015). On ne peut que rappeler cependant à cette occasion que les libertés d'expression et d'association sont des droits absolus et que la concertation institutionnelle organisée par le maître d'ouvrage n'a pas de monopole quant au débat sur le projet.

En fin de compte, entre l'intérêt général et des intérêts particuliers, défendables et compréhensibles, qui revêtent parfois ses habits, l'arbitrage ne viendra pas de la concertation. C'est aux divers élus et au gouvernement responsable devant ceux de la nation que la démocratie représentative confère le pouvoir de décision. Elle consacre aussi la compétence du maître d'ouvrage dans la préparation du dossier.

Mais il serait simpliste de l'opposer sans nuance à la démocratie participative. En effet c'est bien la loi qui fonde simultanément ces deux formes d'expression du citoyen, même si son droit de vote n'intervient que dans la seconde. Il serait paralysant de soumettre chaque projet à referendum. Il faut bien se résoudre à ce qu'un dernier mot soit prononcé et à ce que le respect de la décision finale s'impose à tous. Le véritable intérêt de la concertation est de permettre que ce dernier mot soit dit en toute connaissance de cause, chacun ayant pu faire entendre son point de vue. La concertation éclairera et servira donc l'arbitrage, ce qui est déjà beaucoup.

2. A l'approche des décisions, le débat se crispe.

La situation a changé puisque le tronçon Montpellier-Perpignan va se trouver dans un proche avenir totalement encadré par des lignes à grande vitesse. Les travaux du contournement de Nîmes et Montpellier, dont la réalisation de la gare nouvelle de Montpellier dans un nouveau quartier restant à créer, avancent, avec une perspective de mise en service en 2017. La LGV Barcelone-Perpignan-Paris sans changement est opérationnelle depuis le 15 décembre 2014 . Cette évolution et l'image d'un vide de 150km sur la carte de la grande vitesse du continent devraient normalement jouer en faveur de la réalisation rapide du chaînon manquant du réseau européen jusqu'à Séville, comme le pronostiquait déjà le précédent compte-rendu du garant en 2013, non sans un certain optimisme.

Il est naturel que l'approche de décisions définitives concernant le tracé, avec leurs conséquences sur les propriétés bâties ou agricoles, entraîne craintes et protestations, ou en tout cas réactions émotionnelles . Des comités de défense des intérêts locaux se réactivent, par ex à Moussan (Le Midi Libre, 26 janvier 2015).

Le maître d'ouvrage, s'attendant à devoir faire face à de nombreuses questions sur tout le tracé, s'est donné les moyens d'y répondre, soit par les documents qu'il a édités, soit par sa remarquable présentation en 3D, réaliste jusqu'à montrer le passage des trains sur la future ligne. Il a aussi renforcé la participation de son équipe foncière aux différentes rencontres et en particulier aux réunions publiques, pour répondre aux multiples sollicitations.

3 . L'incertitude sur le financement subsiste

Il n'est pas inutile de revenir ici sur la chronologie des évènements.

Lors de la rédaction du précédent compte-rendu, l'incertitude régnait sur le financement des projets de réseau ferroviaire, après les déclarations du Secrétaire d'Etat au Budget en juin 2012, alors que le gouvernement entreprenait de hiérarchiser les projets d'infrastructure ferroviaire, prévus pour un montant de 245 milliards d'euros sur 25 ans. Il était difficile de prévoir comment cette réflexion allait interférer avec le calendrier du projet LNMP et donc avec la concertation qui l'accompagnait.

La Commission Mobilité 21, tout en ne classant pas la LNMP dans les premières priorités, a prévu d'inscrire une provision pour engager, autant que de besoin et avant l'horizon 2030, les premiers travaux en lien avec le projet. Mais il y a de la concurrence et il faudra au gouvernement des éléments objectifs de choix. C'est pourquoi a été créé l'Observatoire de la Saturation ferroviaire Nîmes Perpignan, (en même temps que l'Observatoire Paris-Lyon et en complément des observatoires déjà existants, dont Paris Hendaye), et un Conseil Scientifique de la Saturation ferroviaire dont la mission paraît être de contribuer à définir les priorités comparées d'investissements en lignes nouvelle à grande vitesse.

La technicité de ces travaux, menés pour chaque projet dans chaque région concernée est grande. Ils utilisent les recherches entreprises par le Conseil Scientifique qui cherche à définir les meilleurs indicateurs de saturation des lignes. L'observatoire pour la LNMP s'est déjà réuni plusieurs fois. A la lumière de la circulation existante et des évolutions attendues, tant sur le trafic voyageur à grande vitesse que sur le trafic régional, le trafic intercités ou le trafic de marchandises, son rôle est de déterminer à quel moment la ligne sera saturée entre Montpellier et Perpignan ou même, compte tenu du manque de régularité des trains ou de l'impossibilité d'augmenter le nombre des TER, si elle l'est déjà.

Mais dans la presse régionale on lit parfois que, pour l'heure et vu le nombre de projets de lignes nouvelles à l'étude en France, l'option d'une mise en sommeil du projet Perpignan-Montpellier est probable. Voilà qui ne facilite pas la concertation..

Répondant aux demandes des co-financeurs et en particulier du nouveau Président de la Région, le Gouvernement, selon une procédure coutumière pour des grands projets de cette nature, a nommé un haut fonctionnaire, membre du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, M. Eric Rebeyrotte, par ailleurs président de l'Observatoire de la Saturation ferroviaire Nîmes-Perpignan, en qualité de "Monsieur Financement", chargé d'organiser et de coordonner le financement du projet, c'est-à-dire d'examiner comment financer la réalisation non plus seulement des études mais des travaux en eux-mêmes. Le public semble commencer à sortir de la confusion entre les deux, sur laquelle il est vrai personne n'avait trop insisté jusqu'alors. Le dossier est donc en train de basculer du technico-environnemental, même si tout n'est pas réglé, au financier.

Pour juger de la manière dont la concertation a été menée, il faut bien voir son contexte général. Certes le projet de LNMP est désiré et considéré comme d'une utilité évidente, au plan local, national et européen. Cependant, la concertation est rendue difficile par trois facteurs:

1. le grand écart à réussir entre une consultation menée au plan local et une décision prise au plan national, avec ses critères propres échappant en grande partie au seul Languedoc-Roussillon.

2. les difficultés habituelles de la confrontation entre intérêts divergents et contradictoires., avec sa part de conflits soit positifs (Quelle ville bénéficiera du possible facteur de développement représenté par une gare nouvelle sur la LGV? Les élus malgré leurs différends, arriveront-ils à faire un front commun à l'image d'autres projets, comme semble-t-il GPSO, susceptible de peser et de convaincre les instances supérieures?), soit négatifs (Comment détourner le tracé de son propre territoire et le reporter chez autrui?).

3. la menace d'une insuffisance de financement pour réaliser le projet rapidement, nonobstant l'espoir d'un retour à meilleure fortune. Dans un premier temps de la concertation la question n'a curieusement pratiquement pas été abordée. Peut-être y pensait-on sans oser le faire, de crainte de décrédibiliser le projet. Elle est apparue progressivement, sous l'angle d'abord de l'exigence d'une contribution européenne. Avant enfin que la véritable interrogation, sous jacente jusque là, se fasse jour, avec réalisme et volontarisme: L' Etat et les collectivités locales pourront-ils disposer des moyens de leurs intentions?

On permettra à un garant bien entendu laïc une référence biblique: "Qui de vous en effet s'il veut bâtir une tour, ne commence par s'asseoir pour calculer la dépense et voir s'il a de quoi aller jusqu'au bout, de peur que, s'il pose les fondations et se trouve ensuite incapable d'achever, tous ceux qui le verront ne se mettent à se moquer de lui, en disant: Voilà un homme qui a commencé de bâtir et a été incapable d'achever" (Luc, 14, 28-30).

On citera aussi le rapport de la Cour des Comptes sur la grande vitesse ferroviaire, rendu public en octobre 2014. "...Lorsqu'un processus est engagé en vue du lancement d'une ligne nouvelle, il se révèle, dans les faits, quasi irréversible...Le critère du financement, en dépit de son caractère essentiel, ne constitue pas un élément déterminant dans la décision de lancer ou non une ligne nouvelle". Mais des interrogations de plus en plus nombreuses sur le sujet ont été entendues dans les réunions de concertation.

II . Ses modalités ont bien été mises en oeuvre

A . Son organisation a été efficace

1 . Selon un calendrier resserré

Voici la chronologie de la concertation sur deux ans, après une décision ministérielle du 15 décembre 2013, à laquelle le maître d'ouvrage a donné une grande publicité, notamment par l'édition d'une brochure synthétique largement diffusée, très claire, rappelant les prochaines étapes de la poursuite du projet.

En fait les principales réunions ont dû se tenir sur à peine plus de six mois, de fin 2014 au printemps 2015, après une interruption prolongée. Car les élections municipales (mars 2014) et sénatoriales (septembre 2014) puis départementales (mars 2015), avec leurs périodes de réserve, ont empêché la tenue de commissions consultatives et de réunions publiques et ont donc retardé le calendrier de la concertation, même si le maître d'ouvrage a tenté d'en réduire les délais. Avant le COPIL de juin 2015, dont la date s'imposait, les créneaux étaient réduits; ils ont été bien utilisés. On a compté:

Cinq commissions consultatives en novembre 2014

Trois ateliers au début de l'année 2015

Dix réunions publiques dans la seconde quinzaine d'avril

Le garant a pu assister à la plupart de ces rencontres.

Les comptes rendus en ont été mis en ligne sur le site internet de la LNMP, aussi rapidement que l'a pu le maître d'ouvrage. Pour cette information complète, comme pour la préparation et l'animation des réunions de toute nature, il a agi avec persévérance et volonté d'explication, utilisant toutes les techniques de communication dont il pouvait disposer. Il convient de lui en donner acte, même si cela paraît à juste titre normal aux yeux du public et des élus.

2 . Selon une méthode déjà éprouvée.

les ateliers

Trois ateliers ont donc été réunis par SNCF Réseau entre janvier et mai 2015 , le garant ayant pu assister aux deux premiers. Lors de ces trois ateliers et comme lors des phases précédentes, la technicité et l'utilité des échanges pour la mise en place du projet ont été évidentes.

Un atelier "Environnement" a traité principalement, en janvier 2015, de la protection des continuités écologiques, zones humides et cours d'eau dans la zone traversée par la ligne. Il a été caractérisé par une participation nombreuse, attentive, active et positive.

Un atelier "Phasage" a permis de préparer, en avril 2015, les éléments d'information à donner au ministre sur le possible échelonnement dans le temps de la réalisation du projet

Un atelier "Agriculture" a eu lieu fin mai 2015, sur la présentation des résultats des études agricoles et viticoles, à partir des enquêtes réalisées auprès des exploitants, lors duquel il a été demandé par la profession que la possibilité d'un réaménagement foncier (autrefois

remembrement) puisse être examinée en liaison avec les Conseils Départementaux. SNCF Réseau avait d'ailleurs anticipé sur cette éventualité et entamé les études, avec les Chambres d'Agriculture.

Les commissions consultatives

Le garant a pu assister aux cinq réunions qui se sont toutes tenues en novembre 2014, moment essentiel de la concertation puisqu' associant les élus au plus près du terrain, sous la présidence d'un membre du corps préfectoral.

Comme à l'ordinaire, le souci de bien informer les élus et la transparence des échanges sont là aussi clairement apparus.

Pour leur organisation, le tracé a été divisé en cinq tronçons:

Plaine du Roussillon

Corbières littorales

Basse Plaine de l'Aude

Bassin de Thau / Vallées de l'Hérault et de l'Orb

Secteur de la Gardiole et de la Mosson

Le maître d'ouvrage a, lors de chaque rencontre, fait le maximum pour bien expliquer comment il avait procédé dans l'analyse des différentes variantes de tracé avant d' arriver à celle qu'il entendait proposer à la validation des co-financeurs. Il a présenté avec soin les critères objectifs utilisés (concernant pour simplifier les effets sur l'environnement, le coût et les performances de chaque hypothèse de tracé), permettant comparaisons et choix entre quatre variantes (variante PIG, variante la plus directe, variante jumelée aux infrastructures existantes et variante au moindres enjeux environnementaux), en utilisant notamment une représentation graphique simple et très pédagogique "en toile d'araignée".

C'est la méthode qui a conduit à ses propositions de tracé et de sites pour les gares nouvelles.

Ce fut l'essentiel de l'ordre du jour commun aux cinq commissions consultatives, auquel est venu bien entendu s'ajouter l'examen des questions spécifiques à chaque tronçon, comme l'emplacement des gares nouvelles ou les problèmes hydrauliques. Les élus ont eu tout loisir pour exprimer leurs questions, avis, suggestions, oppositions ou approbations.

A la suite de ces commissions, tous les maires ont été invités à visiter le chantier du contournement de Nîmes et Montpellier, réalisé par Oc via, pour le compte de RFF Réseau. Mais il faut noter hélas que cette initiative n'a pas rencontré un très grand succès auprès des élus, malgré le vif intérêt de ce déplacement, auquel le garant a participé. L'impact des travaux en grande nature (déviation des réseaux existants, terrassements, ouvrages d'art) a clairement été présenté, de même que les procédures d'indemnités et compensations, et le calendrier, notamment entre la DUP et le début des travaux sur le terrain.

On peut enfin assimiler aux commissions consultatives les rencontres, spécifiques de cette étape des études, tenues sur les gares nouvelles de Béziers et Narbonne., entre le maître d'ouvrage et les élus concernés par les gares nouvelles, avec leurs services. Dans cette étape, SNCF Réseau passait si l'on peut dire la main aux collectivités chargées d'exprimer comment elles imaginaient la meilleure intégration des gares nouvelles dans leur projet urbain. Le garant a assisté à deux d'entre elles lors desquelles, sous l'égide des agglomérations, les participants ont réfléchi au meilleur emplacement possible, à la fois du point de vue

ferroviaire et sous l'angle du développement urbain, en espérant que les deux démarches simultanées, à la différence des parallèles, puissent se recouper pour parvenir à une vision commune... Consacrée aux avantages et inconvénients des deux sites proposés pour chacune des deux gares, cette réflexion collective a bien permis aux collectivités locales d'exprimer leurs souhaits puis au maître d'ouvrage d'en tirer ses propositions au COPIL du 23 juin 2015.

Les réunions publiques

Dix ont été organisées en seize jours, du 13 au 29 avril 2015, dans un laps de temps très court en raison de la brièveté du délai entre les élections départementales et le Comité de Pilotage depuis longtemps fixé au 17 juin 2015. SNCF Réseau n'a rien négligé pour en assurer le succès en encourageant la participation, tous les médias ayant été sollicités pour les annoncer. Par ailleurs une brochure de 4 pages, format demi 21x29,7, intitulée "LNMP, le projet avance, parlons-en maintenant" a été distribuée à 18.000 exemplaires dans les lieux de vie communaux, pour inviter à participer et aussi à donner un avis par écopli.

On n'exposera pas ici le contenu détaillé ni même les thèmes principaux de ces rencontres de Perpignan

Montpellier

Portel-des-Corbières

Pinet

Caves

Nissan-lez-Enserune

Narbonne

Poussan

Salses

Béziers

Les comptes rendus publiés sur le site internet et le rapport de SNCF Réseau sur la concertation permettront au lecteur de se renseigner s'il le souhaite avec plus de précision.

Leur importante fréquentation montre que le choix de SNCF Réseau quant au lieu de leur tenue, villes ou communes moyennes, s'était bien fondé sur l'existence de questionnements ou d'inquiétudes réelles, mobilisant la population.

Elles furent nettement plus longues que les précédentes, plus de quatre heures pour certaines, avec de nombreuses questions et prises de position, souvent passionnées -ce qu'on peut comprendre étant donné l'imminence des décisions et l'impact de la ligne. Elles ont réuni plus de 2000 personnes. Le garant, qui a participé à la moitié d'entre elles, n'a cependant pas constaté de dérapage grave, même s'il est arrivé au moins une fois que le service de sécurité doive intervenir pour mettre dehors provisoirement un assistant perturbant l'une des réunions, car énervé d'avoir trop attendu avant d'intervenir, mais qui a eu ensuite la possibilité, heureuse conclusion, de revenir dans la salle pour exprimer calmement ses doléances... Cette forte participation et cette ambiance relativement apaisée sont un succès de la concertation.

Le maître d'ouvrage a relevé dans les interventions du public le temps global consacré aux différents thèmes abordés, qui a évidemment varié selon le lieu de la réunion. Pour l'ensemble, sans surprise, près de la moitié de ce temps a été consacré aux impacts qui touchent le plus directement le public, bruit, menaces d'inondation ou de pollution, atteinte au paysage et au cadre de vie, et bien entendu inquiétude pour les exploitations agricoles, principalement viticoles, et pour les propriétés bâties. Le public n'a majoritairement pas remis en cause le projet mais s'est projeté dans l'avenir et a exprimé ses inquiétudes quant à sa réalisation.

Un quart du temps a été consacré aux questions et réponses sur le projet dans son ensemble, surtout parce que le maître d'ouvrage avait prévu deux moments dans chaque rencontre et que le premier était consacré aux aspects généraux de la ligne, objectifs et calendrier en particulier. On sait par ailleurs que, la structure des entreprises publiques ferroviaires françaises ayant été modifiées, SNCF Réseau a succédé à RFF. Le Directeur Régional a aussi profité de chaque réunion publique pour une présentation de "Réseau 2020: un projet d'entreprise et des investissements", soulignant la priorité donnée aux besoins de transport du quotidien et au réseau existant. Le reste du temps a été consacré aux gares, au détail du tracé, au financement et au déroulement de la concertation elle-même, le maître d'ouvrage la présentant et certains des intervenants l'approuvant ou la critiquant.

Cette phase de la concertation a montré que le projet dans son ensemble est globalement attendu et soutenu, malgré des oppositions sur certains points précis du tracé. Les décideurs qui, contrairement aux précédentes réunions, se trouvaient à la tribune pour ne pas laisser le maître d'ouvrage exposé comme seul et unique intervenant, se sont engagés fortement sur la construction de la ligne, sinon sur le détail de ses modalités, dans l'attente de la validation à décider en commun, avant la présentation du dossier au ministre. Il a aussi été signalé qu'un soutien est attendu de la prochaine réunion au sommet des villes pour la Grande Vitesse, qui se tiendra à l'automne à Montpellier, et devrait réunir les représentants de Barcelone, Béziers, Carcassonne, Figères, Gérone, Lérida, Montpellier, Narbonne, Nîmes, Perpignan, Tarragone et Toulouse.

Plusieurs centaines de questionnaires ont été distribuées aux participants lors des réunions publiques pour recueillir leurs opinions. Le public s'est réparti, comme lors des précédentes étapes, entre écoute, questionnement et manifestations d'opposition voire d'hostilité au projet, mais sans perturbation, malgré parfois la vivacité des propos, dont les verbatim ont rendu compte intégralement sur le site.

L'articulation des commissions consultatives et des réunions publiques n'a pas non plus toujours été évidente. Plusieurs mois séparant les unes des autres, certains ont pu avoir oublié la présentation du tracé proposé par SNCF Réseau en commission et se montrer surpris de la voir apparaître en réunion publique. A moins que ce soit seulement l'occasion de s'opposer une nouvelle fois, et en public, au tracé qui n'a pas leur préférence, comme s'il était nouveau. Exposé à ce combat en faveur de l'intérêt étroitement local de la commune, et dans cette concertation qui ressemble parfois à l'ouvrage de Pénélope, le maître d'ouvrage a su comprendre et respecter la responsabilité des élus.

La concertation au quotidien.

Il s'agit ici d'une concertation "bilatérale".

De très nombreuses rencontres ont été organisées avec tous les partenaires, élus, associatifs acteurs économiques, etc...soit qu'ils l'aient demandé, soit à l'initiative du maître d'ouvrage, et ceci qu'ils fussent acquis au projet ou opposants.

Au printemps 2013 SNCF Réseau a rencontré les 55 maires pour expliquer les études, les variantes de tracé et le déroulement de la procédure. L'opération a été rééditée au printemps 2014 pour une vingtaine de communes.

En outre plus de cent vingt rencontres entre mars 2014 et mai 2015 (une vingtaine avec des associations et des entreprises; une soixantaine avec des élus, principalement dans les mairies ou au siège des communautés d'agglomération; plus de quarante avec diverses administrations)

ont nécessité de la part de l'équipe mission temps, énergie et volonté dans le dialogue. Même s'il n'est pas possible d'en rendre compte dans le détail, ces contacts bilatéraux constituent certainement un des éléments essentiels de la concertation, déjà souligné dans les précédents rapports du garant.

L'information comme instrument de concertation..

La presse offre un bon reflet de la concertation, qu'elle démultiplie avec une forte influence sur les esprits. On a déjà dans les précédents rapports insisté sur le style très différent des comptes rendus que la presse peuvent faire des rencontres de concertation. Ils sont parfois catastrophistes, insistant comme à plaisir sur le mécontentement et la révolte des riverains. Ils sont parfois très équilibrés, cherchant à avoir une vision plus panoramique du débat, donnant la parole à la défense du maître d'ouvrage, comme à l'accusation, quand le débat tourne au procès. Exemple: "Edouard Parant et ses collaborateurs ont répondu point par point à chaque question après avoir présenté le projet en 3D... Pas facile de donner satisfaction à chacun car c'est l'intérêt général qui prime, ce qui a déclenché la colère de certains participants particulièrement remontés" (le Petit Journal, à propos de la réunion publique de Pinet). On a déjà aussi souligné la nécessité pour le maître d'ouvrage de rapports fréquents à entretenir avec la presse, dans le respect de son indépendance. SNCF Réseau s'est incontestablement appliqué en ce sens avec succès, tout au long de cette étape des études, et notamment dans la fourniture des dossiers de presse et l'envoi de nombreux communiqués. On peut citer comme exemple de communiqué celui qui a concerné "l'espace agricole, un des enjeux essentiels de SNCF Réseau sur la LNMP" et qui soulignait qu' "Eviter, Réduire et Compenser" étaient les trois mesures successivement mises en oeuvre pour protéger ce secteur-clé de l'économie régionale, avec toute la démonstration nécessaire.

Sous sa propre bannière, SNCF Réseau a aussi établi des documents d'information et communication, parfois interactifs et permettant au public d'interroger le maître d'ouvrage et d'émettre des avis sur le projet, démarche qui peut désamorcer les situations les plus complexes avant l'enquête publique.

On citera d'abord un quatre pages 21x29,7, différent pour chacune des réunions publiques, distribué aux participants et posant les principales questions concernant le tronçon. Par exemple, pour la réunion de Perpignan: "Faut-il une ligne nouvelle mixte dans la Plaine du Roussillon? La mixité de la ligne de Rivesaltes à Toulouges: faites-vous votre avis. Avantages et limites d'une nouvelle gare au nord du département. Donnez votre avis sur le projet dans les Pyrénées Orientales...etc..." On peut difficilement être plus explicite et incitatif à participer. Jointe à ce document était distribuée une carte, en format double 21x29,7, présentant la carte des variantes de tracé et raccordements étudiées dans chacun des cinq tronçons

On citera aussi la brochure de quatre pages 21x29,7, avec carte, très complète sur le projet, intitulée "A deux, c'est mieux; une deuxième ligne entre Montpellier et Perpignan, ce n'est pas une ligne de plus...c'est une ligne de mieux; une nouvelle étape de la concertation".

Un registre de la concertation a aussi été adressé à toutes les communes concernées. Mais les 80% de registres retournés, sur 56 envois, ne comportaient des commentaires que dans 30% des cas. Ils ont été soigneusement analysés par l'équipe de RFF Réseau. La mairie de Roquefort-les-Corbières a accompagné son retour d'une pétition de 400 signatures exprimant une opposition au tracé proposé. La proposition a été aussi faite de communiquer à chaque mairie sur sa demande un DVD présentant le détail du tracé (réunion publique de Bages).

On peut donc constater que l'information du public n'a pas manqué, sans crainte de surabondance, avec un grand souci de vulgarisation sincère sur le projet.

Les expositions

Une exposition d'une journée sur la LNMP, destinée à la fois à présenter le projet et à recueillir le sentiment des voyageurs, a été organisée pendant le mois d'avril 2015 dans les gares de Perpignan, Narbonne et Béziers. Une hôtesse a pu répondre aux questions, expliquer les panneaux descriptifs, distribuer et recueillir des questionnaires (près de 200 retours).

Le site Internet

Soigneusement et rapidement tenu à jour avec la publication de tous les documents d'études ou comptes rendus de rencontres, il a aussi un aspect interactif. Il permet effectivement

- . de se renseigner sur le fond du projet comme sur la concertation
- . d'accéder aux documents de présentation ou de compte-rendu des réunions de gouvernance et de concertation
- . de situer précisément les différents tracés sur tout point du parcours et de mesurer leurs conséquences par exemple sur les propriétés bâties
- . d'échanger avec le maître d'ouvrage

Le site a permis de traiter environ 130 questions individuelles en deux ans et demi.

Tous les moyens classiques, reprenant largement ceux des précédentes phases d'études, ont donc été utilisés. Leur emploi et leur utilité ont été évoqués dans les précédents comptes-rendus du garant, sans qu'il soit utile d'y revenir, sauf pour évoquer les améliorations parfois apportées à la concertation dans cette étape.

3 .Et avec quelques novations utiles.

Cette étape des études a été caractérisée...

...par des contacts encore renforcés avec la presse, dont les articles ont de ce fait souvent été plus pertinents et moins anecdotiques.

...par la préparation de documents simplifiés, de 2 pages 21x29,7, distribués lors des réunions publiques et mis en ligne sur le site, dans les domaines non seulement des acquisitions foncières, mais encore de la protection contre les inondations et contre le bruit ou de la protection des paysages. Les quatre brochures ainsi élaborées par SNCF-Réseau sont à la fois claires, précises et pédagogiques, de nature à bien informer et éventuellement rassurer l'utilisateur:

- . Bruit ferroviaire et protection acoustique
- . Eau et transparence hydraulique
- . Patrimoine agricole
- . Acquisitions foncières

...par la réalisation d'un film introductif à chaque réunion, visible depuis plusieurs mois sur le site Internet de la ligne, et présentant une rétrospective de l'ensemble du processus d'études et des décisions déjà prises.

...par l'amélioration du dispositif de présentation en trois dimensions des tracés envisagés, y adjoignant les lignes projetés, y compris les caténaies..., et atteignant un très grand degré de réalisme. "Un petit film qui a scotché l'assistance par son souci du détail...", relève la presse (l'Indépendant de Perpignan, 16/avril 2015). Une telle démarche est incontestablement courageuse, nul des présents ne pouvant ignorer les menaces d'empiètement foncier ou de nuisances pesant sur son bien. Elle a provoqué des prises de conscience parfois cruelles, mais nécessaires en toute objectivité.

Cette réalisation est venu compléter une panoplie remarquable d'outils d'information (cartes, rapports d'études, comptes rendus de rencontres, croquis, schémas ...etc...) constituée par le maître d'ouvrage au fur et à mesure de l'avancée de la concertation, le site Internet pouvant ainsi fournir une masse considérable d'information à la disposition du public.

...par la réorganisation de l'organisation des réunions publiques. Le maître d'ouvrage, du fait de l' intervention d'une animatrice chargée de présenter la rencontre et répartir la parole, également par la présence d'élus codécideurs à la tribune, endossant leur responsabilité dans le déroulement du projet, s'est vu replacer dans la position objective de celui qui étudie et expose. Le public a sans doute mieux compris qu'il n'était pas l'homme-orchestre jouant toutes les partitions.

Dans la mesure où le garant avait suggéré certaines de ces modifications à la fin de son précédent compte rendu, il ne peut qu'être satisfait d'avoir été entendu.

B . En relation étroite avec la gouvernance du projet.

Voici la chronologie de la gouvernance sur deux ans

Après une période d'attente, les rencontres ont repris dès le mois suivant la décision ministérielle n°2, c'est à dire en janvier 2014. Un premier COPIL a été consacré à la présentation de la décision, aux études à poursuivre et aux perspectives techniques et financières. Ensuite chaque COTECH a servi à la préparation du COPIL suivant. La concertation proprement dite a dû en revanche attendre jusqu'à l'automne 2014 pour les commissions consultatives et jusqu'au printemps 2015 pour les réunions publiques.

- Cinq COTECH, les n° 8 le 23/04/2014 (point sur le financement des études et des acquisitions de terrains; définition des tâches à accomplir durant cette nouvelle phase d'études)
- 9 le 02/06/2014 (acquisitions foncières; marchés d'études à engager; validation du calendrier jusqu'à fin 2015)
- 10 le 19/09/2014 (présentation de la méthode d'analyse multicritères; présentation de la variante de tracé)
- 11 le 13/03/2015 (point financier sur les acquisitions foncières; examen du tracé à proposer à partir des cartes)
- 12 le 02/06/2015 (présentation des conclusions des réunions publiques; remise du projet de dossier ministériel à examiner en COPIL le 23 juin)

- Quatre COPIL,
- les n° 7 le 9/01/2014 (rappel de la DM2; reprise et présentation du programme; perspectives financières)
 - 8 le 18/06/2014 (échanges sur les études, le calendrier et le financement)
 - 9 le 22/10/2014 (accord sur l'analyse multicritères et la variante de tracé à présenter à la concertation, avant retour au COPIL pour validation)
 - 10 le 23/06/2015 (validation du dossier à transmettre au ministre pour décision avant la fin d'année).

Cette période de deux ans a connu en fait deux moments successifs.

1. Une phase d'incertitude, sans concertation.

Au début de l'année 2013, six mois après le COPIL qui validait les propositions faites au ministre sur la desserte et la mixité, l'interrogation portait bien sur la survie du projet de LNMP, dans l'attente de l'arbitrage de la Commission Mobilité 21. Son président évoquait les idées d'élagage, hiérarchisation, planification, programmation...Le ministre des Affaires Européennes n'avait pas complètement levé les doutes en confirmant que le projet pouvait raisonnablement prétendre à une contribution européenne à hauteur de 30% du financement. Les services de l'Etat relevaient que ne pourraient être retenus que les projets réunissant deux conditions: être innovants, robustes et à coûts modérés; dégager un consensus entre les différents pouvoirs publics et une acceptabilité par la population. Le président de la Région faisait cependant appel à l'optimisme.

Au milieu de l'année 2013, le gouvernement confirmait bien sa priorité aux trains du quotidien. Considérant que la LNMP n'était pas prioritaire, il la classait parmi les projets à grande vitesse à reporter à l'horizon 2030, malgré le lobbying des élus.

N'était cependant pas exclue la possibilité d'un rattrapage, grâce à une réserve à distribuer après une révision de l'ordre des urgences, tous les cinq ans. Et par ailleurs les études entamées n'étaient pas interrompues, ce qui atténuait les craintes des élus. Au lendemain de la décision, ils n'avaient pas épargné les critiques au traitement subi par le projet de LNMP mais préféraient finalement retenir le positif, comme par exemple l'intérêt de la Commission Européenne pour les projets de réseaux transeuropéens, dont le Corridor méditerranéen auquel appartient la LNMP.

2. un renouveau volontaire, avant la reprise de la concertation

A la fin 2013, la confirmation par la décision ministérielle numéro 2 de la poursuite des études et leur définition précise jusqu'à leur complet achèvement sont bien accueillies, avec aussi l'enthousiasme de l'inauguration de la ligne à grande vitesse Barcelone-Perpignan. Le volontarisme se maintient.

Le premier COPIL depuis octobre 2012 peut se réunir en janvier 2014. Les collectivités votent le préfinancement de certaines acquisitions foncières qui seront utiles au projet à venir. La presse peut titrer: "Montpellier-Perpignan: un tracé fin 2015" (Midi Libre, 10 janvier 2014) et le rapport de la Commission Mobilité 21 semble parfois n'être qu'un mauvais souvenir, malgré les inconnues du financement rappelées par certains. Le Directeur régional de RFF et le chef de projet expliquent: "...Le projet renaît... L'objectif d'une enquête publique à l'horizon

2016-2017 est techniquement réalisable pour RFF, mais nous ne sommes pas les seuls à décider, et il y aura des étapes obligatoires, comme des concertations à mener, et le comité de pilotage à réunir à nouveau à plusieurs reprises... "(La lettre M, 16 décembre 2013). Avant les élections municipales, le lancement du chantier de contournement ferroviaire Nîmes-Montpellier le 21 février est un encouragement.

A la mi-juin 2014, le ministre des transports précise encore le calendrier, en demandant que le Comité de pilotage lui propose un tracé définitif de la ligne à la fin de l'année 2015. "Une fois ce tracé approuvé, je retiens l'objectif d'un lancement de l'enquête publique d'ici la fin 2016". Cette nouvelle renforce la confiance, sous réserve que les crédits soient obtenus pour les travaux de la LGV.

La disparition du Président du Conseil Régional, Christian Bourquin, fervent et courageux défenseur du Languedoc-Roussillon et de sa ligne à grande vitesse, le 27 août 2014, vient assombrir la démarche. Celle-ci ne ralentit pas cependant, soutenue par l'Espagne et en octobre par le 7ème sommet des villes et agglomérations pour la ligne à grande vitesse. (Sa prochaine réunion aura lieu à l'automne 2015 à Montpellier). Le nouveau Président de la Région, M. Damien Alary, marque d'emblée son attachement à la LNMP, à la concertation et à la recherche d'un plan de financement, sans lequel le projet ne pourra avancer longtemps. Les démarches sont multipliées au plan national et européen. En même temps se fait jour une nouvelle interrogation. "La future grande région, qui aura très probablement Toulouse comme capitale, pourrait être plus revendicative pour le projet Bordeaux-Toulouse que pour Montpellier-Perpignan." (Les Echos, 18 mars 2015).

La nécessité d'anticiper sur le financement des travaux, bien que tardivement apparue, (voir page 29 de mon rapport de 2011 et page 30 de mon rapport de 2013), finit par se faire jour, y compris lors des réunions publiques. Les interrogations de certains participants sur la possibilité pour les co-financeurs d'apporter les crédits nécessaires, voire leur perplexité, ou leurs doutes, ont été parfois exprimés, de même que la demande renouvelée et unanime d'une forte participation européenne et le souci que les élus et l'Etat se mobilisent, réunissant leurs efforts en ce sens. Dans les interventions des élus régionaux en réunions publiques, le compte-rendu des démarches entreprises et en particulier auprès de la Commission Européenne ont pris une part notable. Il a bien été rappelé à ces occasions que l'Etat avait déposé un dossier de demande de subvention pour les études et, s'agissant des travaux, promis de s'engager dans les démarches auprès de la Banque Européenne d'Investissement et de la Commission pour accéder au plan Juncker dédié à la relance de l'investissement. La distinction entre financement des études et de la réalisation a donc bien été faite. Il est certain cependant qu'une réponse favorable quant aux études, attendue pour le mois de juillet, serait déjà un signe favorable pour le soutien ultérieur au financement des travaux.

En 2014, les pouvoirs publics ont recréé un groupe ferroviaire unique, à l'inverse de la réforme de 1997 qui avait séparé un établissement public propriétaire et gestionnaire du réseau (RFF) et la SNCF, chargée de l'exploitation. Dans la nouvelle organisation, qui a pris effet le 1er janvier 2015, deux établissements sont rattachés à une structure mère, la SNCF, chargée du contrôle et du pilotage stratégique du rail. Le premier, SNCF Réseau est gestionnaire de l'infrastructure, responsable directement, et c'est la novation, de l'entretien et de l'organisation des parcours. Le second, la SNCF Mobilités n'est plus qu'exploitant. Mais cela n'a fait, s'agissant des projets de lignes nouvelles, que transférer la compétence de RFF à SNCF Réseau, sans autre conséquence que le simple changement d'appellation.

III . La concertation a bien cerné les points d'accord et de divergence

La décision ministérielle de 2013 et l'évolution des études ont fait disparaître des difficultés majeures concernant la traversée éventuelle de la Plaine des Corbières et, comme on l'a expliqué plus haut, le massif de la Gardiole. Il en reste cependant d'autres et voilà ce que le garant a retenu à ce propos, sans prétendre à une complète exhaustivité.

A. Autour des gares.

C'est un aspect important, voire essentiel, des propositions à valider, l'emplacement des gares déterminant nécessairement le tracé.

Au nord de Perpignan, dans le secteur de Rivesaltes, aucune demande n'a été fortement exprimée pour une gare nouvelle ou même pour la réservation de son emplacement. La préférence nettement exprimée depuis la reprise du projet, pour une desserte par la gare centrale de Perpignan, a bien en revanche été confirmée.

Pour la Gare nouvelle de Narbonne, un consensus s'est dessiné, études de tracé et perspectives d'aménagement à l'appui, pour une implantation au Pont des Charrettes. Dans l'Aude, on tient à la ligne et à la gare.

Pour la Gare nouvelle de Béziers, les cofinanceurs ont manifesté une préférence pour l'emplacement dit A75, plus accessible, moins contraint et permettant plus de développement urbain dans son voisinage, par rapport à l'emplacement proche du Canal du Midi qui, bien que permettant un raccordement à la ligne actuelle, est apparu à beaucoup comme une aberration en raison de son impact sur la ville.

Cependant de fortes appréhensions se sont faites entendre à Villeneuve-les-Béziers et Cers quant aux conséquences foncières et environnementales du tracé principal de la ligne nouvelle, ainsi que de son raccordement à la ligne nouvelle pour faire sortir le fret venant de Montpellier. Le maire de Cers souhaiterait que ce raccordement soit repoussé (mais la mixité de ligne entre Montpellier et Béziers ne serait pas alors effective; le fret continuerait de circuler sur la ligne actuelle où moins de sillons seraient donc libérés pour le trafic régional). Et le maire de Béziers souhaite avant tout la mise en accessibilité et la rénovation de la gare centre dès que possible.

Des voix se sont élevées dans le Bassin de Thau, malgré les arbitrages déjà rendus, en faveur d'une gare sur la ligne nouvelle qui assurerait mieux la desserte des communes littorales et de ce secteur touristique important que celle de Montpellier, parfois contestée localement.

B . Au sujet de la mixité

La précédente décision ministérielle de 2013 a tranché en faveur d'une ligne nouvelle mixte voyageurs et fret entre Montpellier et Béziers.

Elle a laissé la porte ouverte à une section mixte dans la Plaine du Roussillon, entre l'extrémité de la section internationale à Perpignan et Rivesaltes, et demandé des études complémentaires sur sa faisabilité. Ce dernier point fait débat localement.

On évoque l'apparition d'une "cicatrice" dans la plaine du Roussillon. La traversée de certaines communes, principalement le Soler, Baho et Peyrestortes, par le fret suscite des craintes. En réunion publique, leurs représentants ont reçu un net soutien de l'assistance, indifférente à la décision ministérielle demandant au maître d'ouvrage d'étudier la ligne sur la totalité du parcours, mais semblant surtout craindre la mixité, génératrice de nuisances.

On réaffirme donc un attachement de pur principe au projet mais on rejette sa réalisation sur son propre territoire, avec des raisons au demeurant légitimes. Il a été souligné au début du rapport que l'association PMCV avait proposé une solution alternative de tracé, et soutenu des arguments plus larges pour appuyer cette défense purement locale. On a rappelé aussi que le maître d'ouvrage a étudié cette proposition et exposé pourquoi elle ne lui paraît pas viable.

La dernière période de la concertation a également fait apparaître des réserves fortes non seulement sur la mixité de la ligne entre la fin de la concession TP Ferro et Salses mais même sur la simple réalisation immédiate de la ligne à grande vitesse sur ce tronçon.

La commune et l'agglomération de Perpignan appellent l'attention sur les difficultés que traverse l'entreprise TP Ferro et qui seraient en grande partie provoquées par l'insuffisance du trafic sur le tronçon concédé (en même temps que par le retard pris dans la jonction avec la LGV espagnole). Elles suggèrent de ne pas surestimer le marché du transport ferroviaire, malgré le nombre de camions qui traversent quotidiennement la frontière du Perthus, et, dans l'attente en particulier d'une augmentation suffisante du trafic de fret, de continuer à faire circuler voyageurs et marchandises sur la ligne actuelle. Il s'agirait donc d'une réalisation différée de la jonction à la concession TP Ferro. Mais certains commentateurs font apparaître que, au moins s'agissant des voyageurs, l'échec économique de la ligne de TP Ferro pourrait aussi être lié à l'absence de grande vitesse du côté français entre Perpignan et Nîmes (bientôt Montpellier) où l'on ne roule qu'à 160km/h". (Midi Libre, 13/5/2015).

On doit aussi noter que, proche de Béziers, la commune de Cers souhaiterait le prolongement de la mixité entre Béziers et Nissan-les-Enserune, pour éviter une section de raccordement traversant son territoire déjà éprouvé par le réseau ferroviaire. La question a été évoquée plus haut.

Enfin, semblant ignorer les arbitrages déjà rendus, la Fédération Nationale des Usagers des Transports et d'autres associations environnementales continuent à réclamer la mixité sur tout le tracé.

C. Sur le tracé

Le tracé envisagé reprend à environ 70% celui qui avait fait l'objet, en 1995, d'un avant-projet sommaire étudié par la SNCF pour une ligne dédiée à la seule grande vitesse et qualifié en 2000 de Projet d'Intérêt Général (PIG).

Ce linéaire n'est pas contesté, en dehors, comme on vient de le voir, de la Plaine du Roussillon.

En revanche celui qui sort du PIG, surtout en raison de contraintes environnementales apparues depuis 2000 ou de modifications rendues indispensables par l'emplacement des gares nouvelles fait débat. Par exemple, dans le Narbonnais où deux tracés ont pu être envisagés entre Montredon et Cuxac-d'Aude.

Ou encore à Roquefort-les-Corbières. La commune a proposé une alternative de tracé, à l'est de l'autoroute A9, que le maître d'ouvrage a étudiée. Il en a rendu compte à la commune et, même si les conclusions sont négatives, ce dialogue est à mettre au crédit de la concertation. Des associations de protection de l'environnement ont également demandé un tunnel entre Salses et Roquefort-des-Corbières.

D. Sur les impacts de la ligne

Il s'agit de tous les impacts du projet sur l'environnement humain, économique et naturel.

Bien évidemment, les conséquences sur le foncier, bâti ou agricole, suscitent les premières craintes, et sur la totalité du tracé. La seule information sur les procédures habituelles et les garanties qu'elles offrent aux propriétaires concernés ne suffit pas à les apaiser. Chaque situation particulière, souvent douloureuse sur le plan humain ou menacée sur le plan économique, chaque atteinte au cadre de vie, mérite effectivement écoute et attention, au-delà de la seule application des dispositions légales et réglementaires. Sous cet angle, l'équipe SNCF Réseau a su faire le plus souvent preuve d'empathie avec le public, malgré d'inévitables reproches de technocratie, voire d'inhumanité, réellement infondés

Les problèmes se posent pour les viticulteurs dans les secteurs de Pinet, Leucate ou encore Baixas, mais non exclusivement.

Les revendications de tous les propriétaires concernent partout la rapidité de réalisation du projet, afin que le foncier ne demeure pas gelé pendant trop longtemps. Ils espèrent légitimement que toute incertitude sera levée au plus vite. Une acquisition immédiate de la totalité des terrains nécessaires à la ligne, une fois le tracé adopté et consacré par la DUP, est également souhaitée, en particulier en cas de phasage de la réalisation, sans même attendre, dans cette hypothèse, que la disposition des terrains soit techniquement nécessaire à brève échéance.

A Villeneuve-les-Béziers, où seraient touchées de nombreuses habitations, des rencontres spéciales entre le maître d'ouvrage et les habitants se sont tenues les 8 et 9 juin, auxquelles 50 personnes étaient inscrites pour évoquer leurs problèmes fonciers personnels. "Le tracé passe au mieux sur mon jardin, au pire dans mon salon... Vous n'avez même plus envie de planter une fleur chez vous..." a-t-on pu entendre en réunion publique.

Les inquiétudes concernent aussi les nuisances sonores, (sur tout le tracé, et bien sûr surtout là où la ligne se rapprocherait de l'habitat, comme au Soler où une tranchée couverte est fortement réclamée) ou les paysages, là où la ligne doit se trouver en remblai ou en viaduc (l'ensemble du Bassin de Thau, Poussan, la zone de la source d'Issanka, Treilles, Roquefort - les -Corbières...etc...). Aucun maire, aucun riverain ni aucune association de défense n'est évidemment ravi à l'idée de voir passer le TGV près de son village.

Les craintes portent en outre sur les impacts hydrauliques, en matière de risques d'inondation (par exemple dans les Basses Plaines de l'Aude où un viaduc est réclamé sur la totalité de la traversée soit 8 kms, ou à Sigean) ou de pollution (Issanka, en cas d'accident d'un train de fret toxique, Opoul-Perillos). SNCF Réseau a présenté spécialement à Cuxac d'Aude, au début du mois de juin, les études hydrauliques concernant la commune, dans le cadre d'un bon dialogue bilatéral de concertation qui a porté sur la nature et l'implantation des ouvrages prévus dans la vallée de l'Aude, lors d'une réunion publique spéciale de deux heures et demi, à laquelle environ 130 personnes ont assisté.

Tous ces points durs qui subsistent n'ont donc pas été dissimulés par le maître d'ouvrage lors de la concertation. Et dans ces différents domaines, quels que soient les efforts de SNCF Réseau, le rappel des obligations de résultat qui s'imposent au maître d'ouvrage et du contrôle que les services de l'Etat exercent sur lui ne suffit cependant pas toujours à rassurer les populations.

E. Sur le phasage

Cette question du phasage n'a pas été au cœur de la concertation dans la dernière période, où d'autres sujets, et en particulier le tracé, étaient prioritaires et plus simples à aborder.

Elle est évidemment en relation avec celle des moyens financiers. C'est parce que la Commission "Mobilité 21" a proposé de réserver une enveloppe pour l'anticipation avant 2030 d'éventuels premiers travaux qui concernerait des projets de seconde priorité, comme la LNMP, que le ministre a demandé à être éclairé sur les possibilités d'un phasage de l'infrastructure.

Elle est aussi liée aux perspectives de saturation ferroviaire sur les grands projets d'infrastructure de transport d'envergure nationale en compétition pour l'obtention prioritaire d'un éventuel financement. Pour le dire de manière simpliste: Quelle sera la première ligne sur laquelle la demande de trafic ne pourra plus être satisfaite? Mais pour comparer les projets, grâce au Conseil Scientifique dont la création a été décidée par le ministre fin 2013, il faut évidemment en premier lieu définir des indicateurs de saturation. Tenant compte de la capacité de la ligne actuelle, du nombre de trains envisagés et de la qualité de service souhaitée, il convient qu'ils aient une validité dans le temps suffisante. Ils doivent donc être établis non seulement sur la base des trafics passés et actuels, mais aussi en tenant compte du niveau de service futur que l'on souhaite donner à une ligne, c'est à dire des besoins prévisibles, tant voyageurs que fret, et du développement des dessertes locales. La démarche de l'Observatoire entre Nîmes et Perpignan est en cours.

Ce phasage, s'il s'avère nécessaire, pourrait être géographique, avec la réalisation successive de tronçons de ligne nouvelle délimités par des raccordements à la ligne actuelle et donc des engagements financiers échelonnés en proportion. Il pourrait aussi être fonctionnel, toute la ligne nouvelle étant réalisée en une fois, mais avec une mise en oeuvre décalée par fonctionnalité, circulation des voyageurs et circulation des marchandises, et des raccordements échelonnés en conséquence.

On pourrait sans doute résumer ainsi la problématique de phasage: une réalisation totale, plus rentable et plus chère, ou une réalisation fragmentée, moins rentable mais moins immédiatement coûteuse...et donc plus aisément réalisable. L'ensemble des raisonnements à suivre est bien sûr fondé sur des études de trafic très techniques et qui peuvent toujours être contestées.

Le ministre a souhaité seulement la présentation cet été de plusieurs scénarii de séquençement, avec leur coût et leurs fonctionnalités, de manière à pouvoir comparer et sans doute arrêter un choix à son niveau. Le maître d'ouvrage a bien précisé, lors de l'atelier Phasage que son positionnement était essentiellement technique et que le calendrier de réalisation était une prérogative de l'Etat, en charge de la politique des transports. Le ministre n'a pas émis le voeu qu'une proposition lui soit soumise. Le maître d'ouvrage fournit donc simplement des éléments d'appréciation sur le phasage dans le dossier soumis aux cofinanceurs pour le COPIL du 23 juin 2015, mais n'entend pas leur demander de valider une suggestion.

La question, complexe et sensible, n'a été que très marginalement abordée lors des commissions consultatives, principalement axées sur le tracé, et ceci sans doute pour éviter d'introduire trop de confusion dans les débats. On peut à la fois le comprendre et le regretter, dans le panorama par ailleurs très satisfaisant et complet de la concertation. Le garant l'avait alors signalé au maître d'ouvrage. Les particuliers sont évidemment concernés non seulement par le lieu mais par la date de construction.

Le problème a fait l'objet d'un atelier Phasage, qui ne s'est réuni que le 9 avril dernier, entre spécialistes, pour présenter des retours d'expérience de phasage concernant d'autres grands projets (LGV Sud Europe Atlantique, LGV Bretagne Pays de Loire, LGV Est Europe, LGV Rhin Rhône, LGV Provence Alpes Côte d'Azur), établir les principes et modalités d'un phasage éventuel et passer en revue des scénarii encore en cours d'étude. Cet atelier n'a pas eu une grande publicité. Le problème a également été très peu évoqué en réunions publiques. Mais certains participants ont tout de même semblé voir dans une réalisation phasée le moyen de repousser dans l'immédiat la réalisation des infrastructures qu'ils contestent en raison de leur impact local. Tandis que d'autres, comme on l'a vu plus haut, ont réclamé que, phasage ou pas, les terrains leur soient achetés au plus vite.

L'avenir

Lors du COPIL du 23 juin, seront donc proposés à la validation, avec une estimation des coûts:

- . le tracé définitif de la ligne, raccordements compris,
- . les emplacements proposés pour les deux gares nouvelles,
- . la pertinence d'éléments d'information à faire remonter au ministre sur un éventuel phasage du projet.

Un Comité Partenarial rassemblera tous les partenaires pour clore cette période de concertation, en principe avant la mi-juillet.

(En juillet devrait aussi intervenir la décision de la Commission Européenne sur la participation au financement des études).

En même temps, le préfet de Région consultera pour avis les élus, acteurs socio-économiques et associations concernés.

Il transmettra ensuite le dossier complet au ministre dont la décision sur le projet à soumettre à l'enquête publique devrait intervenir avant la fin de l'année.

Suivra la concertation interadministrative entre services de l'Etat, avant, sauf omission ou erreur dans les diverses étapes de la procédure, la transmission à l'Autorité Environnementale et au Commissariat Général à l'Investissement, la remise de leur avis, le passage au Conseil d'Administration de SNCF Réseau, la remise du dossier d'enquête d'utilité publique au ministre, une nouvelle décision ministérielle, cette fois sur le lancement de l'enquête, la saisine du Préfet qui lui même saisira le Tribunal Administratif pour désignation du Commissaire Enquêteur, l'enquête et enfin la déclaration d'utilité publique.

Il est évident que les délais nécessaires à chaque étape ne permettent pas aujourd'hui de préjuger le calendrier. On ne peut donc que souhaiter pour le projet qu'ils soient courts et, pour cela, d'une part que n'apparaissent ni difficultés techniques ou administratives, et d'autre part que les moyens financiers de la réalisation soient eux-mêmes dégagés en temps utile.

Mais en tout cas, pour ce qui concerne le présent compte-rendu sur la dernière étape des études, et comme il a été annoncé en introduction, la concertation aura été convenablement assurée par le maître d'ouvrage, RFF puis SNCF Réseau, qui s'est appuyé sur l'expérience acquise en six ans, depuis le débat public de 2009 et la décision de réalisation de la LNMP.

Annexe

LNMP . Troisième Phase d'études

COPIL du 23 juin 2015

Appréciation du garant sur la concertation

Cette appréciation sur six ans de concertation conduite par SNCF Réseau depuis 2009, et plus spécialement pendant la dernière des trois phases des études, depuis 2013, est positive.

Certes la concertation demeure un concept incertain et qui se définit surtout négativement. Ce n'est ni une simple information, ni une négociation, ni une co-décision. Elle est souvent critiquée par qui a le sentiment de ne pas avoir été entendu.

Mais elle est utile et, dans le cas de la LNMP, le garant a pu constater chez le maître d'ouvrage un état d'esprit aussi ouvert que possible, compte tenu des contraintes qui pèsent sur lui comme porteur du projet. Il a par ailleurs mis en oeuvre au service de la concertation un ensemble de procédures bien réglées, conformément à la charte établie au début des études.

La concertation a recouvert trois étapes de consultations successives. Les réactions enregistrées à chacune d'elles ont été prises en compte par SNCF Réseau, quand cela paraissait faisable techniquement et financièrement. La démarche a ainsi permis de définir progressivement un projet soumis aux validations du COPIL puis aux décisions ministérielles, et attendu depuis longtemps.

Le garant considère en particulier, que le projet de dossier ministériel soumis aujourd'hui au COPIL, et sur le fond duquel lui-même ne doit pas émettre d'avis, fait bien apparaître les points qui suscitent encore des avis divergents ou des inquiétudes, comme les points d'accord. Il estime qu'il est bien le fruit à la fois des études et de la concertation et que celle-ci a été menée avec bonne foi, compétence et transparence, dans un dialogue respectueux avec les partenaires du territoire et avec le public.

Le détail de cette appréciation et ses motifs sont donnés dans le compte-rendu écrit du garant, qui sera adressé comme le prévoit la charte de la concertation au Préfet de région, au Président de SNCF Réseau et au Président de la Commission Nationale du Débat Public.