

**Compte-rendu du garant de la concertation,
accompagnant la première étape
des études préalables à l'enquête d'utilité publique
de la Ligne Nouvelle Montpellier-Perpignan (LNMP),
conduites par Réseau Ferré de France**

Le présent rapport a été établi de manière indépendante du bilan dont RFF a la charge à la fin de cette première étape et de la consultation des élus, des acteurs socio-économiques et des associations confiée au représentant du gouvernement.

Il s'en tient à un plan simple examinant d'abord le cadre de la concertation (origines, définition, principes), puis son déroulement (chronologie, recours aux différents instruments de dialogue et d'information), avant un jugement critique assorti de quelques suggestions.

Sommaire

I . Le cadre général de la concertation

- 1 . Avant le début des études
 - A . L'origine du projet de LNMP
 - B . Le débat public
 - C . L'expérience acquise de la concertation
- 2 . Mise en place de la concertation pendant les études
 - A . La mission d'études de RFF
 - B . La gouvernance parallèle à la concertation
 - C . La mission du garant
- 3 . Dialogue et information, les principes de la concertation
 - A . Dialoguer avec les acteurs
 - B . Informer le public

II . Analyse du déroulement de la concertation

- 1 . Chronologie d'ensemble
- 2 . Usage des instruments de la concertation
 - A . Les moyens du dialogue avec les acteurs
 - a . les ateliers
 - b . les commissions consultatives
 - c . le Comité Partenarial d'Information
 - d . le dialogue quotidien
 - B . L'information du grand public
 - a . les documents d'information
 - b . les expositions
 - c . les medias
 - d . le site internet
 - C . Gros plan sur les réunions publiques

III . Jugement critique sur la concertation

- 1 . Le respect de la charte
 - A . Le garant a-t-il pu accomplir sa mission ?
 - a . participation sur le terrain
 - b . documents mis à sa disposition
 - c . recours pour les acteurs et le public
 - B . Les engagements du maître d'ouvrage ont-ils été tenus ?
 - C . Les principes de la concertation ont-ils été respectés ?

- D . Les objectifs de la concertation ont-ils pu être atteints ?
 - a . déterminer les critères de choix de la ZPP
 - b . échanger sur les points difficiles du couloir

2 . Les limites de l'amélioration de la concertation

- A . L'impossible concertation idéale
- B . Une certaine méfiance du public
- C . La gageure des propositions alternatives
- D . Les liens de la gouvernance et de la concertation

3 . Quelques suggestions

- A . Organiser des réunions publiques sur mesure
- B . Associer la représentation de l'Etat aux réunions publiques
- C . Augmenter le nombre des réunions publiques
- D . Susciter l'intérêt des medias
- E . Acheter de l'espace d'information dans les medias
- F . Valoriser le site internet
- G . Imaginer de nouveaux documents d'information.

Conclusion

I . Le cadre général de la concertation.

1 . Avant le début des études.

A . L'origine du projet de LNMP

C'est un projet ancien.

Le tracé de la ligne actuelle remonte au milieu du 19^{ème} siècle. Elle accueille aussi bien le fret que le trafic national ou international, à une vitesse réduite.

Le projet de LNMP sur 150 km, traversant les trois départements de l'Hérault, de l'Aude et des Pyrénées-Orientales, a été étudié par la SNCF dès le début des années 1990. Un avant-projet sommaire a été approuvé en 1995 et qualifié de Projet d'Intérêt Général en 2000. Il ne concernait alors qu'une ligne à grande vitesse et n'a pas été suivi de réalisation.

Le projet a été repris par RFF après le Grenelle de l'Environnement de 2007, en raison de son intérêt pour la liaison entre la péninsule ibérique, la France et le nord de l'Europe, de son importance en termes socio-économiques et d'aménagement du territoire, spécialement pour la Région Languedoc-Roussillon, et de la nécessité, au titre du développement durable et de la lutte contre le réchauffement climatique, d'une nouvelle répartition entre modes de transport des marchandises.

Il a pris en compte la réalisation, au sud, d'une ligne à grande vitesse entre Barcelone et Figueras ainsi que d'une section internationale entre Figueras et Perpignan et, au nord, le contournement de Nîmes et Montpellier par une ligne mixte (grande vitesse et fret).

B . Le débat public

C'est un projet déjà largement débattu.

Saisie du projet en 2008 par RFF, la Commission Nationale du Débat Public a décidé d'organiser elle-même un débat public. Les études préalables au débat ont bénéficié de la participation de l'Etat, du Conseil Régional, des conseils généraux et des communautés d'agglomération concernées.

Le débat public s'est déroulé du 3 mars au 3 juillet 2009, sur la base d'un dossier présentant quatre scénarios :

- une ligne nouvelle pour les seuls trains à grande vitesse, à 320 km/heure,
- une ligne nouvelle mixte pour les trains de marchandise et les trains à grande vitesse, à 220 km/h,
- une ligne nouvelle mixte pour les trains de marchandise et les trains à grande vitesse, à 300 km/h,
- le doublement partiel de la ligne existante.

La Commission Particulière chargée de l'organisation du débat et la Commission Nationale ont présenté leur compte rendu et leur bilan le 25 Août 2009.

Au vu de ces documents, considérant que le débat public avait très largement confirmé l'opportunité de la LNMP et qu'il avait souligné la nécessité d'élaborer un projet finançable par l'ensemble des partenaires, gage de sa réalisation à l'horizon 2020, RFF a décidé le 26 novembre 2009 d'en poursuivre les études afin de :

- préciser le tracé dans la zone de passage préférentielle (ZPP),
- évaluer les contraintes liées à la grande vitesse et à la mixité,
- recenser et hiérarchiser les sensibilités environnementales,
- préciser les conditions de financement de la ligne nouvelle,
- élaborer les études préalables à la déclaration d'utilité publique.

Le projet doit s'inscrire dans le couloir (5000m de large) « plaine littorale » entre Montpellier et Narbonne et « Corbières littorales » entre Narbonne et Perpignan, avec aptitude à la grande vitesse sur tout son linéaire et à la mixité sur les sections les plus circulées.

L'itinéraire est inscrit par l'Union Européenne parmi ses projets prioritaires.

C . L'expérience acquise de la concertation.

Le passé augure bien de la concertation en cours.

Avant même le débat public, la mise au point du dossier du maître d'ouvrage avait permis à RFF de travailler en collaboration avec les collectivités territoriales et les services de l'Etat, comme avec les acteurs socio-économiques et les associations. Ainsi que le souligne la CPDP dans le compte rendu du débat, l'équipe projet avait « déjà pu mesurer les attentes de ces partenaires et construire une relation de confiance avec eux ».

Pendant le débat public, la présentation du projet et l'échange avec la population au cours de 12 réunions publiques totalisant 3500 participants a permis à RFF de compléter cette expérience du dialogue et d'en mesurer les bénéfices. Comme l'a noté la CNDP dans son bilan, « toutes les catégories d'acteurs...ont très activement participé aux discussions...Le maître d'ouvrage... s'est efforcé d'apporter des réponses claires et argumentées à toutes les questions... Ce débat s'est déroulé dans d'excellentes conditions, les échanges ont été approfondis, l'assistance satisfaisante, l'ambiance jamais tendue ». 3500 personnes ont participé au débat qui a donné lieu à 83 cahiers d'acteurs, 2000 questions, 669 avis et 18000 connexions au site internet.

2 . Mise en place de la concertation pendant les études.

A . La mission d'études de RFF

Elle repose sur une équipe déjà confirmée.

La poursuite des études, prévues pour durer de 2010 à 2015, en vue du lancement à cette dernière date de la procédure d'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique, a en effet été confiée à la Mission LNMP, placée sous la responsabilité du Directeur Régional de RFF, M. Christian Petit, et constituée d'une équipe de cinq personnes à temps complet et deux à temps partiel, dirigées par un Chef de Mission, M. Edouard Parant. Au sein de cette équipe, qui avait déjà porté le débat public, Mlle Anne-Lise Gibbe est plus spécialement chargée de la concertation (cf. ci-après) avec l'assistance de deux sous-traitants, l'un pour l'organisation matérielle des rencontres, l'autre pour les divers aspects techniques de la communication.

Devant progressivement mener à l'enquête d'utilité publique, ces études se déroulent en trois étapes :

- la première doit seulement permettre de choisir une zone de passage préférentielle, c'est-à-dire un fuseau d'environ 1000m de large au sein du couloir de 5000m retenu à l'issue du débat public. La définition de la consistance et des caractéristiques principales du projet d'infrastructure, s'agissant notamment des fonctionnalités ferroviaires (mixité voyageurs/marchandises) et des modalités de desserte des agglomérations n'interviendra qu'ensuite.
- la deuxième doit permettre de retenir une bande de 500m où s'inscrira le tracé définitif soumis à l'enquête publique,
- la troisième doit enfin permettre d'établir le dossier réglementaire pour l'enquête.

Il s'agit, dans les deux premières étapes et afin de choisir le meilleur tracé, de faire la synthèse de nombreux facteurs :

- caractères environnementaux (environnement humain en premier lieu, agriculture, habitat, zones d'activité, patrimoine culturel, environnement physique, contexte climatique, eau potable, inondations, géologie, biodiversité...),
- aspects économiques et sociaux,
- prévisions de trafic,
- rentabilité économique et utilité sociale du projet (évaluation du coût des travaux comme de la préservation et de la sauvegarde des territoires traversés).

Ces études, réalisées pour la première étape par sept bureaux d'ingénierie technique, couvrent donc un vaste champ :

- reconnaissances topographiques,
- études environnementales et d'infrastructures,
- enquêtes et études de trafic de voyageurs,
- études de trafic de fret,
- études socio-économiques,
- études de capacité d'exploitation.

Leur coût prévisionnel s'élève à 42 millions d'euros pour les trois étapes. La manière dont les différents co-financeurs contribueront à ce programme est déterminée par le Comité de Pilotage évoqué dans le chapitre « gouvernance » ci-après.

B . La gouvernance parallèle à la concertation.

Ces deux démarches, bien que parallèles, se rejoignent ...

Un Comité de Pilotage (le COPIL), placé sous la présidence du Préfet de la Région Languedoc-Roussillon, rassemble les partenaires co-financeurs, oriente les études, en valide les résultats et retient en particulier la zone de passage préférentielle de 1000m (ZPP), en fin de première étape. Ce choix doit être entériné par une décision ministérielle comme, en fin de deuxième étape, la bande de 500m où s'inscrira le tracé définitif.

Un Comité Technique (le COTECH) réunit les services des partenaires co-financeurs et ceux de RFF pour l'analyse préalable des propositions préparées par RFF et soumises au COPIL.

Le Préfet de Région coordonne l'élaboration d'un protocole-cadre entre les partenaires afin de définir les modalités d'organisation des études et de leur financement. Il mène les discussions de mise au point des conventions de financement précisant ce protocole. La première de ces conventions doit permettre le financement de l'étape 1 et partiellement de l'étape 2.

C . La mission du garant de la concertation.

. La définition de sa mission.

Vigilance et indépendance en sont les maîtres-mots.

Le paragraphe final de la décision du 26 novembre 2009 de RFF présentée plus haut dispose que le projet de LNMP doit être conduit dans le cadre d'une large concertation. Le maître d'ouvrage l'organise mais a souhaité que la CNDP puisse veiller au respect de la participation des acteurs à ce processus.

La CNDP a donc demandé à RFF de nommer un « tiers garant », personne indépendante, par une décision partagée avec la Commission. Le Président de RFF a bien voulu me confier cette mission et la CNDP a confirmé cette désignation le 3 mars 2010. Le contrat a été signé le 30 avril 2010.

Le 12 juillet 2010 a été publiée la loi portant engagement national sur l'environnement (loi Grenelle 2) dont le titre VI comporte en son chapitre IV la possibilité de désigner un garant chargé de veiller à la mise en œuvre des modalités d'information et de participation du public pendant la phase postérieure au débat public et jusqu'à l'enquête publique. Le dispositif mis en place pour la LNMP a donc constitué une préfiguration de la loi.

La mission prendra fin au dépôt du dossier préparatoire à la deuxième décision ministérielle. Elle requiert que jusque là le garant veille tout particulièrement :

- au respect de l'information et de la consultation du public,
- à l'application d'une charte de la concertation, qui en précise les modalités et notamment la nature, la composition et le rôle des instances de dialogue à mettre en place ainsi que les dispositifs de participation du public,
- au bon usage des outils d'information et de communication prévus par cette charte.

Elle s'exerce en toute indépendance vis-à-vis des services de RFF ou de toute autre partie prenante et dans une stricte neutralité à l'égard du projet.

. La charte de concertation.

Elle a été présentée le 24 juin 2010 au Comité Partenarial d'Information et approuvée par le Comité de Pilotage le 3 décembre 2010.

Il suffit de rappeler ici , à propos de ce document,

- qu'il marque la continuité avec le débat public qui a précédé,
- qu'il décrit les organes de gouvernance déjà mentionnés et les instances de concertation dont le fonctionnement sera exposé plus loin,
- qu'il souligne les objectifs d'information et de dialogue qui doivent faire émerger, de façon progressive, une vision précise du projet,
- qu'il fixe des règles de bonne conduite pour tous les acteurs,
- que le garant, dès sa désignation, a pu être associé à son élaboration par RFF sous l'égide de la CNDP, lors d'une réunion de travail au siège de cette dernière le 20 mai 2010 et lors d'échanges avec l'équipe locale.

3 . Dialogue et information, les principes de la concertation.

A . Dialoguer avec les acteurs.

Il s'agit d'écouter et de répondre.

Fort de l'expérience acquise (cf. plus haut), le maître d'ouvrage peut s'appuyer pour cette nouvelle période sur une culture éprouvée de la concertation, et ceci dès la première étape. Il peut compter en particulier sur la connaissance de la palette des différents acteurs rencontrés précédemment. On va donc essayer de les situer.

. Les spécialistes, leur expertise et les « ateliers ».

Le maître d'ouvrage entend mettre à profit, lors de rencontres avec les spécialistes, leur expérience de techniciens et d'experts, pour rechercher la solution des problèmes essentiels, transversaux ou localisés, qu'il va rencontrer dans l'élaboration du projet. Leurs connaissances sont exploitées dans des ateliers, organisés par sujet ou par zones géographiques présentant des caractéristiques communes, où les apports d'information et échanges vont contribuer ensuite à orienter les études.

RFF réunit donc sous sa présidence des représentants d'organismes socioprofessionnels, d'associations, avec aussi des services de l'Etat, pour des séances de travail et d'échange dans les domaines suivants :

- Agriculture, viticulture, questions foncières,
- Environnement,
- Transport de marchandises,
- Hydraulique et milieux aquatiques,
- Traversée des massifs de la Gardiole et des Corbières.

. Les élus et les « commissions consultatives ».

Il s'agit d'utiliser au mieux leur connaissance du territoire et de manifester le respect de leur désignation par le suffrage universel en les associant étroitement à l'élaboration du projet. Les élus des collectivités locales et les organismes publics des territoires concernés (communes, communautés de communes et d'agglomération, départements, région, avec les services de l'Etat) sont rassemblés au sein de cinq Commissions Consultatives, selon un découpage des 150 km de ligne nouvelle en cinq tronçons, et appelés régulièrement à donner leur avis sur les propositions à présenter aux instances de gouvernance.

Sous la présidence d'un représentant de l'Etat, ils ont à connaître en commun du résultat des études, des réflexions des ateliers et des propositions de RFF quant à la zone de passage préférentielle de 1000m pour la première étape, puis quant à la bande de 500m où s'inscrira le tracé, pour la deuxième. Ces rencontres doivent être l'occasion d'un dialogue, aussi riche et approfondi que possible car au plus près du terrain, non seulement entre les élus et leurs autres interlocuteurs, dont naturellement en premier lieu le maître d'ouvrage, mais aussi entre les élus eux-mêmes, dont certains sont également co-financeurs.

. Les consultations générales au sein du « comité partenarial d'information ».

Il faut rassembler parfois l'ensemble des interlocuteurs.

L'objet des CPI est de réunir tous les acteurs de la concertation, lors de réunions d'étapes pour présenter l'avancement du projet, en présence des cofinanceurs et sous la présidence du Préfet de Région. Ces rencontres plénières de bilan, au croisement de la gouvernance et de la concertation, assurent l'information générale de tous sur l'avancement des études, les attentes des acteurs et les décisions du Comité de Pilotage. Elles peuvent être une occasion privilégiée pour vérifier le bon fonctionnement de la concertation.

. Le « dialogue quotidien » assuré par le maître d'ouvrage.

Si la concertation doit être formalisée au sein d'instances prévues à cette fin par la charte, le fonctionnement de ces dernières n'exclut évidemment pas le dialogue habituel entre un maître d'ouvrage et tous ses interlocuteurs de chaque jour, élus, socioprofessionnels, associatifs, services publics ou simples citoyens, à l'occasion de multiples rencontres particulières, de demandes de renseignements, de visites de terrain ou de réunions ad hoc. Ce dialogue peut être recherché par les acteurs ou entrepris à l'initiative de RFF et surtout de l'équipe de mission. Même s'il est difficile d'en rendre compte de manière synthétique, prendre la mesure de son ampleur fait aussi partie de la mission du garant de la concertation.

B . Informer le public.

Le dialogue à entretenir avec les acteurs de la concertation ainsi définis est indispensable mais ne saurait toutefois faire oublier l'exigence de l'information et de la consultation du grand public dans son ensemble. Pour atteindre directement ce dernier, des techniques et moyens différents mais tout aussi diversifiés sont indispensables car les acteurs eux-mêmes ne peuvent suffire à assurer le relais de la communication.

La diffusion de l'information par le maître d'ouvrage.

Elle va toucher le public par plusieurs canaux :

- La diffusion de documents d'information, adressés ou distribués, tout au long du processus d'études.
- La présentation d'expositions sur le projet et son évolution, organisées à l'occasion des différentes réunions publiques, ou présentées dans des lieux de grande fréquentation.
- L'utilisation des divers medias, télévision, radio, presse locales.

La communication « interactive ».

Elle doit permettre de recueillir les avis et attentes du public de plusieurs manières.

- Le site internet du projet devrait permettre à la fois de diffuser l'information et de recevoir en retour les commentaires des internautes
- Les réunions publiques sont un moment d'échanges privilégié et spontané.

L'application de chacune de ces méthodes et leurs résultats seront commentés ci-après.

Le financement des frais de la concertation est prévu par les conventions Etat /RFF/Région/ autres collectivités.

II . Analyse du déroulement de la concertation.

1. Chronologie d'ensemble.

Cette chronologie est en relation étroite avec le déroulement des études d'une part et avec les décisions de la gouvernance de l'autre.

S'agissant des études, la constitution de la Mission a été suivie de l'établissement des cahiers des charges, puis de la sélection des bureaux d'études et de la passation des marchés, dont il convient de souligner qu'ils n'ont pu être financés, à l'origine et avant l'assentiment des autres participants, que grâce à une avance de RFF. Les résultats de ces études ont ensuite été présentés progressivement au maître d'ouvrage, permettant d'alimenter la réflexion des instances de concertation puis d'établir les propositions de zone de passage préférentielle.

Les principes de la gouvernance ont quant à eux été arrêtés lors du Comité Technique du 6 Septembre 2010. Un premier engagement de principe pour le financement de la totalité des études a ensuite été pris lors d'un Comité de Pilotage du 3 Décembre 2010, en même temps qu'était approuvée la Charte de concertation validée, rappelons-le, dans un Comité Partenarial, dès le 24 Juin 2010. Toutefois le financement des études exigeait encore la signature officielle d'un protocole d'accord entre les co-financeurs et de conventions de financement. Le protocole n'a été signé que le 12 Mai 2011, lors d'un déplacement à Montpellier de M. Thierry Mariani, Secrétaire d'Etat chargé des Transports. (L'absence de deux partenaires importants n'a pas à être commentée par le garant. Elle a cependant fait l'objet de remarques des autres cofinanceurs, dans la mesure où cette défection peut nuire à l'image d'unanimité régionale indispensable en raison par exemple de la concurrence entre les divers projets de développement ferroviaire).

On constate donc d'une manière générale que depuis la fin du débat public le rythme des études et de la concertation a été en avance sur celui de la gouvernance. RFF a su anticiper, pour ne pas retarder le déroulement des études, sur les décisions formelles de la gouvernance concernant à la fois leur financement et l'organisation de la concertation.

Ce préfinancement a permis de respecter un calendrier général rigoureusement construit en ce qui concerne le dialogue avec les acteurs et la participation du public. Cela a été le cas tout spécialement pour les réunions consultatives avec les élus, qui n'ont pas donné lieu entre septembre 2010 et janvier 2011 à moins de trois séries de rencontres :

- juin 2010 : Comité partenarial et présentation de la charte de concertation,
- juillet 2010 : Premiers ateliers,
- septembre 2010 : Première série de commissions consultatives,
- octobre 2010 : Nouveaux ateliers,
- novembre 2010 : Deuxième série de commissions consultatives,
- décembre 2010 : Premières réunions publiques,
- janvier 2011 : Troisième série de réunions consultatives.

Ce déroulement a bien répondu à un souci de concertation sincère dans la mesure où, après la décision de poursuivre le projet, les travaux des ateliers, la production des bureaux d'études et la réflexion du maître d'ouvrage ont alimenté, par avancées successives vers la définition de la zone de passage préférentielle, les présentations faites aux élus, au public et aux co-financeurs. Chacun a pu jouer son rôle au moment opportun.

2. Bon usage des instruments de la concertation.

A . Les moyens du dialogue avec les acteurs

Il est indispensable de rappeler qu'il s'agissait non d'initier un dialogue mais de le poursuivre, avec des partenaires déjà connus pour la plupart du maître d'ouvrage, et depuis plusieurs années.

a. Les ateliers.

Entre Juillet et décembre 2010, RFF a réuni 7 ateliers, selon un calendrier serré lui aussi par rapport au début des études, avec une localisation judicieuse des réunions en fonction des thèmes abordés, une assistance de 30 personnes en moyenne (de 13 à 51, certaines rencontres regroupant de nombreux professionnels). Leur participation a pu être très active en raison d'une compétence souvent très affirmée et d'une écoute attentive de RFF.

Deux ateliers sur l'environnement, en juillet et septembre 2010, se sont déroulés respectivement à Montpellier et Perpignan. Les thèmes abordés ont été :

- l'eau et les crues, la sécurité
- l'eau et la qualité environnementale
- l'impact sur les projets des collectivités locales
- les trames vertes et bleues du Grenelle de l'Environnement
- les espaces boisés
- les zones de protection spéciale
- la faune, la flore et les paysages
- les corridors écologiques
- la revégétalisation du tracé
- les nuisances sonores

Deux ateliers sur l'agriculture, la viticulture et les problèmes fonciers, se sont déroulés en juillet et en décembre 2010 à Narbonne. Les thèmes abordés ont été :

- les enjeux humains d'un tracé empruntant des terres agricoles
- la prédominance viticole entre Narbonne et Perpignan
- le domaine du Picpoul entre Agde et Sète
- la valeur des terres selon la production (AOP, vins de pays, terroirs)
- la valeur des parcelles traversées par la LN
- l'utilité d'un protocole négocié d'acquisition foncière
- le rôle de France-Domaine
- l'intérêt d'un interlocuteur unique pour RFF
- le rôle de la FRSEA et des SAFER
- la constitution de réserves foncières
- les processus de pénétration sur les parcelles pour les reconnaissances géotechnique, hydraulique et environnementale
- les inventaires faune-flore

Un atelier transport de marchandises, s'est tenu en octobre 2010, à Perpignan. Les thèmes abordés ont été :

- l'examen tous modes confondus du transport logistique en Languedoc-Roussillon
- ses perspectives à l'horizon 2020
- le développement des plateformes logistiques
- les projets d'autoroutes ferroviaires
- les opérateurs ferroviaires de proximité
- le chantier de transport combiné rail-route de Perpignan Saint-Charles

Un atelier sur l'hydraulique et les milieux aquatiques, s'est réuni en octobre 2010 à Narbonne. Les thèmes abordés ont été :

- le recueil exhaustif des études déjà menées et en cours
- l'établissement de banques de données sur les crues par bassin
- la réglementation hydraulique
- la définition de la transparence hydraulique
- les viaducs et remblais et le dimensionnement des ouvrages
- la nécessité de prendre en compte les ouvrages de protection contre les crues en cours de construction.

Un atelier sur la traversée des deux massifs des Corbières et de la Gardiole s'est enfin tenu le 14 octobre 2010 à Béziers. Les thèmes abordés ont été :

- les enjeux écologiques
- le volet paysages
- l'impact des profils en travers, viaducs, remblais, tranchées
- la richesse faunistique et floristique des deux massifs
- les profils en long et rayons de courbure
- les carrières
- les parcs éoliens
- les sites touristiques.

De cette énumération, il ressort que les thèmes abordés ont bien couvert l'ensemble des problèmes dans chacun des domaines des ateliers. Les participants ont pu poser leurs questions et se faire entendre sans contrainte, dans la transparence et la clarté, et le maître d'ouvrage a de son côté cherché à recueillir le maximum d'informations et d'opinions utiles.

Chaque atelier a donné lieu à la présentation d'un document « power point » faisant clairement apparaître que l'objet était de déterminer les différentes options de passage, pour chacune des cinq zones géographiques correspondant aux commissions consultatives, et d'identifier les points à approfondir pour les prochaines étapes des études. La rationalité de la démarche a bien été comprise des participants : il fallait d'abord hiérarchiser les problèmes avec l'aide des techniciens et experts, puis associer à la réflexion sur les options de passage les associations, entreprises, services de l'Etat et collectivités territoriales, et enfin partager le produit de ces réflexions avec les élus lors des commissions consultatives de septembre et de novembre, sans oublier de les informer des contraintes technico-financières.

Le compte-rendu de chaque atelier a été mis en ligne sur le site internet de la LNMP, pour élargir l'information au-delà des seuls experts participants.

b. Les commissions consultatives

Il faut d'abord rappeler, en ce qui concerne le dialogue avec les élus, que la phase de concertation proprement dite a été précédée d'une visite rendue par l'équipe de mission à chacun des soixante-quatorze maires concernés. L'objet était de compléter leur information sur le projet et de les aviser de ce que tracé « PIGé » de 1995 était susceptible d'évolutions, en raison des contraintes techniques de la mixité d'une part et de nouvelles contraintes règlementaires concernant l'environnement de l'autre. Au-delà de cette annonce d'un possible « reprofilage » de la ligne, il s'agissait aussi pour le maître d'ouvrage de recueillir des informations sur les projets des communes susceptibles d'être concernés par la LNMP.

Après cette étape qui a nécessité un gros investissement en déplacements et temps de la part de l'équipe de RFF, les commissions consultatives ont été réunies en trois séquences. Les deux premières, en septembre puis novembre 2010, ont concerné chacun des cinq tronçons géographiques d'environ 35 km.

Du sud au Nord :

- 1. Toulouges /Salses-le-Château
- 2. Salses-le-Château / Peyriac-de-Mer
- 3. Peyriac-de-Mer / Vendres
- 4. Vendres / Loupian
- 5. Loupian / Lattes

Elles ont réuni entre 15 et 34 participants, nombre raisonnable pour pouvoir recueillir les commentaires de chacun. La troisième en janvier 2011, a regroupé les cinq commissions en trois réunions, comprenant chacune près de quarante élus.

La fréquence de ces rencontres, présidées tous les deux mois par un représentant de l'Etat, préfet, sous-préfet ou directeur de préfecture, montre encore la volonté de concertation suivie du maître d'ouvrage. Le souci de calmer les appréhensions en présentant au mieux la chronologie des études et les perspectives de calendrier ne s'est accompagné d'aucune ellipse sur le fond des informations données. Le leitmotiv de ces réunions a été la nécessité de l'avis des élus, favorable ou non, sur les hypothèses de zones de passage préférentielles.

Le compte-rendu de chaque réunion, (fidèle et sans omissions, y compris lors d'échanges courtois mais incisifs de la part de certains élus, quant à une supposée position préconçue du maître d'ouvrage sur le tracé, quant à l'emplacement possible d'une gare ou encore au manque de transparence qu'aurait pu présenter le débat public) a été très vite diffusé à chacun et publié aussi rapidement sur le site internet de la LNMP.

Les axes de présentation lors des trois séries de commissions consultatives ont été les suivants :

En septembre 2010 :

- restitution par RFF des études déjà entamées
- présentation des options de passage identifiées respectivement par les ateliers et par RFF
- réactions des élus sur ces options
- débats sur les aspects hydrauliques et viticoles, l'emplacement des gares,
- l'opportunité de retenir le tracé « PIGé », la traversée des zones industrielles sensibles. Ces derniers sujets ont d'ailleurs été évoqués lors des trois séries de réunions.

En novembre 2010 :

- focus de RFF sur les options de passage
- échanges après la présentation de la maquette « vue d'avion et en trois D » pour mieux apprécier le relief et les différentes options
- réactions plus précises des élus quant à leurs craintes ou leurs préférences.

En janvier 2011 :

- présentation après études techniques et financières des différentes options et de leurs coûts
- reprise des débats entamés lors des premières commissions.
- tentative pour dégager les zones de passage majoritairement préférées.

Le maître d'ouvrage ayant opté pour des comptes-rendus complets et précis et pour des documents de présentation faisant place aux débats de la précédente série de commissions, sa démarche, même si elle n'a pas toujours suscité l'unanimité sur le fond, n'a pas, à la connaissance du garant, suscité de critiques quant à la méthode progressive ainsi suivie. L'organisation logistique, dont le soin apporté aux invitations, a aussi toujours été excellente.

c. Le Comité Partenarial d'Information.

Compte tenu de la priorité à donner dans l'information aux cofinanceurs et aux élus, le COPART n'a pu être réuni qu'une seule fois, au début du processus de concertation, le 24 Juin 2010, avec 110 participants, à Montpellier.

La présentation de la charte de concertation par l'équipe de mission et par le garant lui-même n'a pas donné lieu à commentaires, approbation lui ayant été donnée sans débat dans la confiance en la capacité de communication déjà avérée de la part de RFF. Pour le reste, cette réunion de lancement, présidée par le Directeur Régional de RFF, a été l'occasion de rappeler la décision prise à l'issue du débat public, de présenter le premier point d'avancement des études et le calendrier et d'échanger avec la salle.

Les questions, très diverses mais encore générales à ce stade liminaire, ont porté sur l'avenir des terrains rendus inconstructibles par le PIG, la mixité, le coût des études, celui des travaux selon le profil (remblais, tranchées, tunnel), le financement européen, les relations entre le tracé et le schéma des carrières, les flux touristiques estivaux, le raccordement avec le contournement Nîmes-Montpellier...etc...

Le prochain Comité Partenarial devrait être réuni au début du mois de juillet, aussitôt après la réunion où le COPIL pourrait valider les propositions de zone de passage préférentielle.

d . Le dialogue quotidien.

Le garant s'est fait communiquer par le maître d'ouvrage la liste des rencontres bilatérales très nombreuses (plus de 150) et variées de l'équipe LNMP, hors instances de concertation, dès la décision de RFF suite au débat public et tout au long de la première phase d'études. Elles ont concerné aussi bien des précisions à apporter aux élus sur des points insuffisamment développés lors des commissions, que le recueil de précisions réglementaires auprès des services de l'Etat, en matière de patrimoine, de protection de la nature ou de risques technologiques, ou que des discussions avec les experts, associations ou socio-professionnels (dont la profession agricole).

Le garant a également participé, en observateur de la méthode, à l'une des rencontres avec l'un des maires intéressés par le tracé, au printemps 2010 et avant le début de la concertation formelle et pu mesurer ainsi le souci d'information préalable et d'échanges de RFF sur les projets communaux intéressant le projet de LNMP.

2. L'information du grand public.

a . Les documents diffusés.

Le maître d'ouvrage a multiplié les documents destinés au public, comme aux acteurs de la concertation.

Il a déjà été indiqué que chaque rencontre avait donné lieu à une présentation ad hoc distribuée et diffusée sur le site internet en même temps que le compte rendu.

En outre des documents plus généraux ont été mis largement à la disposition du public, comme par exemple :

- la décision du maître d'ouvrage à la suite du débat public, 6 pages, novembre 2009
- un document « Ensemble vers un réseau ferroviaire durable en Languedoc-Roussillon », 16 pages, faisant une place à la LNMP voie structurante, juin 2010
- la charte de la concertation, 4 pages, juin 2010
- un document général sur les études et la concertation, 10 pages, été 2010
- une brochure « 10 questions/réponses sur le projet... », 20 pages, janvier 2011
- un dépliant « Un projet utile à tous...des étapes à franchir ensemble », spécialement destiné aux personnes assistant aux réunions publiques, 4 pages grand format, comportant un coupon « ecopli » préaffranchi, valable jusqu'en mai 2011 et destiné à recueillir leurs remarques, questions et suggestions
- un atlas cartographique de 30 planches, présentant, pour chacun des 5 tronçons géographiques définis plus haut, le milieu physique, le milieu naturel, le milieu humain, les paysages, le patrimoine, les principaux enjeux environnementaux et enfin la synthèse de toutes ces informations, superposant les différentes couches d'informations géographiques avec l'indication du couloir de 5000m, atlas publié le 7 septembre 2010, à l'occasion du deuxième atelier « environnement »
- de nombreuses affiches, apposées localement et annonçant les réunions publiques de chaque tronçon de ligne.

b . Les expositions.

Des expositions itinérantes, composées de trois panneaux d'explications sur le projet de LNMP, ont été présentées pendant une semaine dans les communes de 1000 à 10000 habitants du couloir. Trois expositions permanentes ont été installées dans les Maisons de la Région Languedoc-Roussillon, à Perpignan, Narbonne et Béziers. D'autres expositions ont été présentées dans plusieurs centres commerciaux répartis sur l'ensemble du territoire régional.

c . Les medias.

Le projet de LNMP a donné lieu pendant cette première phase des études à des articles de la presse régionale (Midi Libre, l'Indépendant, la Dépêche du Midi, la Lettre M, la Gazette de Montpellier...), souvent déclinés dans les différentes éditions locales, à des publications dans les revues spécialisées (le Moniteur, Ville Rail et Transports...) ou encore à des émissions de radios et Télévision locale (France Bleu Hérault, France 3 Sud Montpellier).

Le maître d'ouvrage a fait tous ses efforts pour maintenir en permanence l'intérêt des commentateurs, à l'évidence plus soutenu lors d'évènements comme les visites ministérielles ou lors de réunions publiques animées, voire de manifestations d'insatisfaction. Mais il est naturel que le public, et donc les medias, s'intéressent aux évènements à caractère exceptionnel et surtout lorsqu'ils se greffent sur des considérations de politique locale.

d . Le site Internet.

Le site internet de la LNMP, « lalignenouvelle.com », accessible depuis le 1^{er} juin 2010, offre beaucoup d'informations, très régulièrement actualisées.

Sa page d'accueil à l'architecture très simple ouvre sur une animation présentant la méthode qui permettra d'évoluer du couloir d'études aux options préférentielles de passage. Elle offre l'accès au remarquable atlas cartographique mentionné plus haut et surtout à une visualisation en trois D des différentes options de passage.

Les écrans « projet » et « concertation », introduits par deux vidéos du chef de projet et de la responsable de concertation, donnent toutes les informations utiles en la matière.

Les écrans « documents » et « médiathèque » montrent les power points de présentation et les compte rendus de toutes les rencontres de gouvernance et de concertation depuis le débat public et permettent de visualiser un ensemble de photos, d'animations et de vidéos illustrant l'ensemble de la démarche.

L'écran « presse » donne accès aux communiqués et dossiers de presse des différentes rencontres.

Enfin l'écran « contactez-nous » permet non seulement de s'inscrire à la Newsletter du projet, diffusée en ligne (toutefois, un seul numéro a été publié, en juillet 2010, ce qui peut paraître insuffisant), mais encore de poser en ligne toutes questions utiles à l'équipe projet.

Depuis l'ouverture du site, près de 14000 connexions avaient été établies avec ce site le 10 Mai 2011, de la part de presque 8000 internautes. Le site a naturellement connu un pic de consultation en décembre 2010, après le premier COPIL et au moment des premières réunions publiques qui l'ont suivi.

C . Gros plan sur les réunions publiques.

C'est un moment fort de la concertation, pour le maître d'ouvrage comme pour le public. Le calendrier des réunions publiques est étroitement lié à celui de la gouvernance. La première série de réunions publiques s'est tenue dans la première quinzaine de décembre 2010, dès après le COPIL où avait été enregistré l'engagement de principe des cofinanceurs sur les études. Le maître d'ouvrage, qui ne pouvait pas aller plus vite au départ, a ensuite estimé, à juste titre selon le garant, qu'une nouvelle série de réunions ne pouvait se tenir utilement avant au minimum que le COPIL se soit prononcé sur les options de passage à soumettre à la décision ministérielle, voire avant cette décision elle-même.

Cependant il a été nécessaire de tenir une réunion le 14 avril 2011 sur le problème spécifique de la traversée des basses plaines de l'Aude dont une partie de la population manifestait de l'inquiétude quant à l'impact du projet sur sa sécurité en cas d'inondations. Cette rencontre de Coursan paraissait indispensable à l'autorité préfectorale comme au maître d'ouvrage, pour mieux faire circuler l'information, et le garant n'y voyait pour sa part qu'avantages pour un déroulement serein de la suite de la concertation.

Le maître d'ouvrage a choisi de localiser ces réunions dans des communes de moyenne ou petite importance mais situées au plus près du terrain, au cœur des zones géographiques traversées par les différentes options de passage, partant du principe que le milieu rural serait concerné très directement par le passage de la LNMP et moins immédiatement par ses retombées positives. Cette décision, destinée à permettre le rassemblement d'une population qui ne serait sans doute pas déplacée de la même manière en centre ville, a été inspirée par un souhait de diffusion maximum de l'information. Elle s'avère judicieuse puisque l'assistance moyenne a été de plus de 170 personnes (entre 107 et 223).

La réunion de Coursan, très attendue en raison des turbulences observées localement, a rassemblé plus de 350 personnes.

Le maître d'ouvrage n'a pas manqué d'appeler, en termes explicites et incitatifs, à cette participation jugée essentielle aux différentes réunions publiques. Les encarts de presse et affiches comportaient les slogans les plus explicites « Echangeons et avançons ensemble sur les options de passage de la nouvelle ligne » ou encore « Un projet utile à tous, des étapes à franchir ensemble ».

Ces réunions publiques se sont déroulées selon un schéma commun :

- présentation générale du projet, des études et de la concertation,
- présentation commentée de la maquette en trois dimensions des options de passage dans la zone,
- échanges avec le public, où les élus sont moins intervenus que les particuliers, ce qui était parfaitement conforme à l'esprit de ces rencontres.

Des thèmes communs, souvent proches des préoccupations immédiates du public, sont évidemment apparus au cours de chaque réunion, tels que :

- la nature et la sincérité de la concertation,
- la distance des habitations par rapport au tracé futur,
- le bruit et les protections acoustiques,
- l'inquiétude et l'impatience des viticulteurs,
- les estimations foncières,

- le PIG de 1995 et le sort des terrains PIGés,
- le statut de la bande des 1000m pour l'urbanisme,
- les prévisions de circulation,
- le coût de la mixité entre fret et grande vitesse,
- l'ambition du report modal
- les ouvrages d'art,
- le coût des différentes options (encore inconnu en décembre 2010).

Chaque réunion a en outre été l'occasion de répondre à des interrogations spécifiques et de recueillir des avis à propos de :

. Pour la section 1, Toulouges - Salses-le-Château :

- la desserte de l'agglomération de Perpignan,
- l'option unique jusqu'à Salses,
- les options de passage à Salses,
- la traversée des Corbières.

. Pour la section 2, Salses-le-Château - Peyriac-de-Mer :

- le débat sur les options « plaine » ou « Corbières » (deux possibilités),
- l'intérêt de l'option englobant le PIG,
- l'enjeu humain de l'option « plaine »,
- les enjeux des options « Corbières » pour la nature et sur le coût,
- le site Seveso Titanobel à Opoul-Perillos

. Pour la section 3, Peyriac-de-Mer – Vendres :

- les trois options à hauteur de Narbonne,
- l'éventualité d'une gare nouvelle à l'ouest de Narbonne,
- les risques technologiques de l'entreprise Comurhex,
- le risque d'inondation dans les basses plaines de l'Aude,
- les deux options de l'arrivée à Béziers,
- l'évolution du concept de gare de fret.

. Pour la section 4, Vendres – Loupian :

- les options, rétrécie au sud de Béziers, double au niveau de l'étang de Thau, unique au niveau de Loupian,
- la nouvelle gare possible dans le Biterrois, avec préférence pour l'est de Béziers,
- la connexion entre lignes nouvelle et actuelle et la desserte d'Agde.

. Pour la section 5, Loupian – Lattes :

- l'insertion du projet dans l'agglomération de Montpellier,
- la traversée éventuelle de la Gardiole (paysage, tunnels et viaducs, eau),
- la traversée du secteur de Fabrègues.

. La réunion du 14 avril 2011 à Coursan :

Le déroulement de cette réunion, destinée notamment à faire baisser une tension dont les raisons ont été évoquées plus haut, n'a que très légèrement été modifié par rapport au schéma habituel, pour tenir compte de ses objectifs, rappelés d'entrée de jeu par Madame la sous-Préfète de Narbonne :

- Montrer l'attachement commun de l'Etat, du maître d'ouvrage et du garant à la concertation, surtout en cas d'inquiétude de la population.
- Souligner le caractère progressif de la démarche des études.
- Rappeler l'engagement de l'Etat et du maître d'ouvrage sur la protection des populations et l'assurance donnée par le ministre que l'ensemble des obligations législatives et réglementaires en matière d'hydraulique serait scrupuleusement respecté et que les mesures techniques permettant d'apporter une réponse efficace seraient présentées dans le détail jusqu' à la définition précise de la consistance des ouvrages.

Après la démonstration de la maquette en 3 dimensions, permettant de survoler le terrain et de « zoomer » sur les zones de passage éventuelles et présentant les options pour la traversée de l'aire de Narbonne puis des basses plaines de l'Aude, RFF a répondu aux questions et recueilli les avis sur :

- l'impact sur le projet d'usine de traitement des eaux de Cuxac-d'Aude,
- la traversée de la plaine de Cuxac-d'Aude,
- les ouvrages d'art à envisager,
- la zone d'aléas du site Seveso de l'usine Comurhex,
- le soupçon d'option déjà arrêtée pour le passage dans cette zone,
- les avis respectifs en faveur de l'option Ouest ou du passage sous Narbonne.

Le présent rapport reviendra plus loin sur l'esprit de cette réunion particulière qui semble bien, du point de vue du garant, avoir répondu aux objectifs de la concertation.

III. Jugement critique sur la concertation.

1. Le respect de la charte

A. Le garant a-t-il pu accomplir sa mission ?

a. Participation sur le terrain

Le garant a été très régulièrement informé par le maître d'ouvrage des perspectives de calendrier de la concertation et de la gouvernance, à court et à moyen terme, ainsi que de l'ordre du jour des réunions, de manière à faciliter l'organisation de son emploi du temps et à lui permettre d'assister et éventuellement d'intervenir pour exposer sa mission dans le plus grand nombre possible de rencontres, compte tenu de ses autres contraintes. Il a ainsi pu voir fonctionner :

- Le Comité Partenarial d'Information du 24 juin 2010,
- Les trois comités de pilotage du 3 décembre 2010, du 12 mai 2011 et du 16 juin 2011, grâce à l'accord bienveillant de son Président, le Préfet de Région.
- 6 commissions consultatives sur 13,
- 3 ateliers sur 7,
- 3 réunions publiques sur 6.

Le seul type de rencontre auquel le garant n'aura pu participer, du fait de ses contraintes propres, est le Comité Technique, organe interne de la gouvernance. Après chacune de ces rencontres il a été aussitôt destinataire de son compte-rendu.

Le maître d'ouvrage a organisé les déplacements et hébergements du garant avec une grande efficacité et l'a déchargé ainsi de ce qui n'était pas l'essentiel de sa mission.

Le garant a seulement tenu à assurer personnellement l'ensemble de ses tâches de secrétariat.

b. Documents mis à sa disposition.

L'ensemble des documents mis à la disposition des acteurs et du public tout au long de cette phase d'études a été communiqué au garant le plus en amont possible, pour lui permettre de se préparer à l'observation des différentes rencontres. De la même manière, les compte-rendus lui ont été adressés aussitôt, sous forme papier ou (et) par internet.

Une revue de presse locale lui a été fournie tout au long de la période.

Le garant avait également été consulté pour avis en début d'étape sur le dispositif de concertation envisagé puisqu'il a été associé à la rédaction du projet de charte avant sa première présentation au Comité Partenarial d'information.

c. Recours pour les acteurs et le public.

Si le garant est intervenu au début des réunions pour exposer sa mission, en revanche il n'a pas été sollicité par les participants au cours des échanges eux-mêmes, sauf à une occasion pour expliquer ses conditions de désignation et de rémunération.

Quelques lettres lui ont été envoyées à l'adresse de RFF à Montpellier, émanant principalement d'un correspondant assidu de l'aire narbonnaise. Une vingtaine de messages lui sont également parvenus à son adresse internet, ce qui est peu compte tenu de la large diffusion de cette adresse par le maître d'ouvrage. Il s'agissait pour l'essentiel de questions relevant de la maîtrise d'ouvrage, qu'il a suffi de répercuter à celle-ci, qui y a répondu, tout en informant le correspondant, et qui portaient sur :

- l'éventualité d'une gare nouvelle proche de Perpignan
- la ligne Nîmes-Grau du Roi
- le calendrier du projet
- le prix de rachat des terres agricoles
- les prévisions de trafic
- le besoin d'une réunion publique pour calmer l'inquiétude sur la traversée des basses plaines de l'Aude. Cette réunion s'est tenue quelques semaines après à Coursan.

Le fait que le rôle de recours prévu par la charte n'ait pas eu à s'exercer davantage est sans doute à porter au crédit du maître d'ouvrage et à la clarté de ses présentations. Il n'a pas été nécessaire de faciliter des échanges, qui se déroulaient naturellement, mais seulement de rétablir dans quelques rares cas un circuit normal d'information et de renvoyer à la bonne source. Les quelques suggestions que le garant a pu faire discrètement en interne au maître d'ouvrage sur le contenu et la tonalité de la concertation ont été bien reçues.

B. Les engagements du maître d'ouvrage ont-ils été tenus ?

Dans la charte de concertation, RFF s'engageait à :

- organiser et animer les réunions des instances de concertation en fonction de l'avancée des études, des thèmes émergents et des demandes des participants.
Cela a été réalisé, on l'a vu, au prix d'un gros effort de l'équipe de mission, et le fait que le calendrier des rencontres n'ait pas été plus resserré n'incombe pas à RFF, sans que d'ailleurs cela ait paru nuire à la concertation.
- communiquer avant chaque réunion des instances de dialogue les documents facilitant la connaissance partagée des objectifs et des résultats d'études.
Cela a également été respecté, au plus tard au moment même des réunions et le garant n'a entendu aucune critique à cet égard de la part des acteurs ou du public.
- informer du contenu des études, du déroulement des instances de concertation et des décisions prises par les instances de gouvernance.
Cet engagement symétrique permettant un véritable dialogue contradictoire entre gouvernance et concertation a également été tenu, comme cela apparaît à la lecture des divers compte-rendus.

- établir après chaque réunion des instances de concertation des compte-rendus synthétiques diffusés aux participants et rendus publics.

Cet engagement a également été tenu, les compte-rendus étant souvent d'ailleurs plus détaillés que synthétiques, par souci de transparence. Dans l'unique cas, à la connaissance du garant, où un intervenant a demandé que la mention d'une de ses déclarations soit ajoutée au compte-rendu d'une réunion consultative, le nécessaire a été fait et le garant en a été avisé par RFF.

La sincérité dans le dialogue avec les acteurs et le public se retrouve dans le bilan de la concertation établi par la Direction Régionale de RFF, joint au dossier ministériel de fin de la première étape des études. La façon dont le maître d'ouvrage en rend compte est fidèle à la réalité et rien n'a surpris le garant ou ne lui a semblé contraire au déroulement qu'il a lui-même constaté. Le garant n'a donc pas de commentaires particuliers sur ce document, objectif et bien illustré, à la forme soignée, dont le contenu recoupe assez exactement le présent rapport (et dont il n'a d'ailleurs voulu prendre connaissance qu'après avoir rédigé ce dernier).

C. Les principes de la concertation ont-ils été respectés ?

Au regard de ce qui a été constaté par le garant et déjà exposé plus haut :

- S'agissant de la TRANSPARENCE, le dispositif d'information a été permanent, aussi complet que possible et rendu accessible aux non spécialistes. La démarche progressive vers la proposition d'options de passage préférentielles a été expliquée de manière pédagogique à l'ensemble des acteurs.
- Les différents points de vue des acteurs et du public, dans leur très grande DIVERSITE, ont pu se faire entendre dans une totale liberté, à défaut, évidemment, d'être tous pris en considération dans les propositions de décision.
- Dans son ECOUTE des intervenants le maître d'ouvrage, souvent avec patience s'est montré respectueux d'autrui et de la liberté de chacun d'exprimer son point de vue, même lorsque ce point de vue pouvait apparaître comme peu fondé. Cette capacité d'écoute a permis que les différentes rencontres se déroulent dans un climat beaucoup plus serein qu'houleux.
- Pour son propre compte, RFF s'est au contraire efforcé d'étayer ses démonstrations par une ARGUMENTATION claire pour tous, mais sans concession à une vulgarisation simpliste.

La réponse ne peut donc qu'être positive. Les quatre principes ci-dessus, énoncés dans la charte, ont bien été respectés.

D. Les objectifs de la concertation ont-ils pu être atteints ?

Au-delà du dialogue et des échanges d'information réciproques entre le maître d'ouvrage, les acteurs et le public, dont on vient de dire qu'il s'étaient déroulés conformément à la charte, l'essentiel est de savoir si la concertation a favorisé la définition progressive du projet et si RFF en a bénéficié pour éclairer les orientations à prendre par la maîtrise d'ouvrage et par ses partenaires financiers, puis par le ministre, pour définir une zone de passage préférentielle de 1000m au sein du couloir de 5000m.

Le garant ne doit pas émettre d'avis sur le projet. Il n'a donc pas à porter un jugement sur les propositions présentées par le maître d'ouvrage au COPIL, validées par lui et soumises à la décision ministérielle en ce qui concerne cette zone de passage. En revanche, il doit apprécier quelles ont été les principales interrogations soulevées et sur quels points du couloir les échanges les plus argumentés ont porté.

a . Débattre des facteurs essentiels du choix de la ZPP.

C'est le point capital de cette première phase. Parmi tous les critères de choix, quatre sont apparus primordiaux au garant. A ses yeux, ils ont bien été débattus et le maître d'ouvrage a pu recueillir à leur propos toutes les réactions et avis qui souhaitaient s'exprimer :

- 1. L'importance de la sécurité des populations et des règles impératives à respecter en matière d'inondations et de risques industriels, l'Etat et le maître d'ouvrage ayant régulièrement rappelé leur responsabilité en la matière.
- 2. La nature, mixte ou non de la LNMP entre Perpignan et Narbonne, selon que ce tronçon est ou non, selon les termes de la décision du maître d'ouvrage, considéré comme l'une des « sections les plus circulées ».
- 3. La possibilité de suivre ou non le tracé « PIGé » à l'origine en tenant compte des contraintes légales et réglementaires apparues depuis en matière d'environnement, ainsi que des contraintes techniques générées par la mixité de la ligne.
- 4. L'influence des choix concernant la desserte éventuelle par des gares nouvelles et l'emplacement à prévoir pour ces dernières, en relation avec les projets d'aménagement du territoire régional.

A cela s'ajoute bien entendu, et sur toute la longueur du couloir de 150km, la nécessité d'arbitrage entre tous les enjeux énumérés dans l'Atlas cartographique constamment utilisé lors des réunions diverses de concertation (enjeux humains, milieux physique et naturel à prendre en compte, enjeux paysagers patrimoniaux, environnementaux, impératifs techniques et contraintes financières). Ils ont été abondamment discutés et soulignés par le maître d'ouvrage.

Cet examen a révélé sans surprise le poids cumulé de deux types de préoccupations différentes. Pour les élus et les responsables socio-économiques, les projets de développement et d'équipement des collectivités locales doivent être considérés de manière prioritaire dans la définition de la ZPP. Pour les particuliers l'emporte le souci légitime d'écartier les nuisances, de protéger leur propriété de la dépréciation ou de la valoriser en cas de rachat

b . Echanger sur les points discutés du couloir.

On peut ainsi, en se contentant de souligner les plus débattus, les énumérer du Sud au Nord :

- Le transport du fret dans la zone de Perpignan
- L'insertion du projet au droit de Toulouges et du Soler
- La proximité de l'aéroport de Perpignan
- L'éventualité d'une gare future près de Rivesaltes
- L'option de passage Plaine du Roussillon par Salses-le-Château
- Les trois options pour la traversée des Corbières, littorale, par le massif ou médiane
- Les trois options de passage au niveau de Narbonne, centre, ouest et médiane
- L'éventualité d'une gare nouvelle dans l'aire narbonnaise
- La proximité du site Seveso de Malvesy
- La traversée des basses plaines de l'Aude et le risque de crue
- Les options Sud-Nissan et Nord-Nissan
- L'éventualité d'une gare entre Narbonne et Béziers
- L'éventualité d'une gare nouvelle à Béziers
- La connexion avec la ligne actuelle à l'est de Béziers
- Les options Nord A9 et Sud A9 à Mèze
- La traversée de la zone du Picpoul
- Les deux options de passage Fabrègues/Gardirole
- La traversée de la Mosson
- Le contournement Ouest de Montpellier

Tous les compte-rendus des diverses réunions apportent bien la preuve que ces différents sujets, fondamentaux pour la réalité et la sincérité de la concertation avant l'établissement des propositions de ZPP, ont été très largement débattus.

2. Les limites de l'amélioration de la concertation.

A . L'impossible concertation idéale

Il n'y a pas de concertation idéale. La concertation ne peut être l'absence complète de tension. Il serait totalement utopique de penser qu'elle peut se dérouler sans contestation et dans une parfaite harmonie, comme un concert au sens musical. De ce point de vue, la maîtrise d'ouvrage ne peut être tenue qu'à une obligation de moyens et non de résultats. Et lors de cette première étape des études de la LNMP, on peut considérer que cette obligation a bien été remplie, même s'il s'est parfois révélé difficile de convaincre certains que la démarche n'était pas arrêtée d'avance.

Pour le public, une concertation est réussie s'il obtient ce qu'il souhaite et si son intérêt particulier est satisfait, alors que le maître d'ouvrage et les instances de gouvernance ont en charge respectivement la faisabilité du projet et l'intérêt général.

Pour le maître d'ouvrage, la concertation est réussie si ses efforts d'explication ont pu convaincre de la validité des propositions qu'il va soumettre aux instances de gouvernance. Lui seul dispose de tous les éléments de synthèse lors de ce préarbitrage dont il porte la responsabilité. La concertation ne peut être la codécision. Et l'autorité ministérielle est en

définitive le seul porteur de l'intérêt collectif, qui ne peut être réduit à la somme des intérêts individuels.

Un exemple de dialogue lors d'une réunion publique illustre cette compréhension différente du concept de concertation. Une habitante « ayant entendu RFF expliquer que c'était le ministre qui allait prendre la décision quant à ce projet souhaiterait savoir pourquoi le public a été convié à la réunion de ce soir ». Et le maître d'ouvrage répond que « l'objet de la réunion de ce soir n'est effectivement pas de décider...mais pour RFF d'écouter les avis du grand public et de pouvoir concevoir un projet en ayant bien identifié quels sont les enjeux sur tout le territoire ».

B . Une certaine méfiance du grand public

Si les experts et la très grande majorité des élus semblent, pour les raisons exposées plus haut, avoir accordé une grande confiance aux capacités de dialogue transparent du maître d'ouvrage, on peut en revanche s'interroger sur leur capacité à jouer ensuite le rôle de relais de ce sentiment auprès de l'ensemble de la population.

Le grand public venant aux réunions s'est partagé entre trois types d'assistances :

- celle qui est venue pour s'informer et écouter, restant silencieuse,
- celle qui est venue pour poser des questions ouvertes et mener un dialogue constructif avec la maîtrise d'ouvrage,
- celle qui, souvent directement concernée dans ses biens, est venue d'abord pour affirmer une position et a donc peu écouté les arguments contraires,

On peut parfois ajouter une frange minoritaire dont l'opposition peut aller jusqu'à la volonté de perturber les rencontres. Il est sans doute dans l'ordre des choses que la tension ainsi créée, pratiquement inexistante jusqu'à maintenant, s'accroît au fur et à mesure de l'avancée du projet, plus on se rapproche du tracé définitif et du vif de l'atteinte aux biens. Mais jusqu'ici la vigueur des échanges n'a pas nui au calme des rencontres.

Trois préjugés sont parfois sous-jacents parmi l'assistance :

- « de toute façon » la décision est prise à l'avance et la concertation n'est qu'un alibi.
- « de toute façon », même si la concertation est réelle, l'argument financier l'emportera,
- et, « de toute façon », on négligera le facteur humain, au nom de la technique, de la finance et de l'absolutisme environnemental. Cette référence à l'homme, non critiquable en soi, est évidemment le sommet de la contestation.

Une des difficultés est de faire apparaître qu'il s'agit bien de préjugés, surtout quand ces opinions sont exprimées ou soutenues par des élus. Ces derniers accordent légitimement une grande place à la sécurité des populations, aux projets de développement et à l'impact financier local. Ils peuvent être tentés, pour les faire valoir, de s'adresser directement aux instances ministérielles ou à l'opinion, via les médias, en passant outre à la concertation.

Le maître d'ouvrage doit au contraire démontrer que les critères qui le guident sont le service rendu, l'impact sur l'environnement - en tout premier lieu humain, mais aussi naturel - ainsi que, légitimement et par réalisme, la capacité financière de chacun à supporter l'investissement. Il doit aussi rappeler que les informations et avis recueillis lors de la

concertation ne sont qu'un élément de choix parmi d'autres pour les décideurs. La différence est fondamentale entre tenir compte d'un avis et être tenu à une décision sur avis conforme. Les engagements de concertation doivent être clairs sur le sujet et tel a bien été le cas dans la rédaction, sans ambiguïté, de la charte pour la LNMP.

Le recours légitime à l'argument humain par opposition à l'argument financier peut gêner le maître d'ouvrage mais ne doit pas le conduire à s'autocensurer et à ne pas présenter les coûts des solutions qu'il propose. S'agissant de la concertation LNMP, il a bien communiqué des évaluations de coûts dès qu'il a pu le faire, clairement et dans la transparence. Tout au plus aurait-il pu, peut-être, faire valoir encore plus cette légitimité à parler de financement lors des réunions publiques, chacun pouvant comprendre par comparaison avec les budgets familiaux qu'on ne décide pas forcément « à l'économie » mais qu'il est indispensable de choisir en connaissance de cause quant au montant de la dépense envisagée. Il est naturel cependant que le maître d'ouvrage ne se soit pas appesanti d'initiative sur le sujet, par exemple lors de la réunion publique du 14 avril à Coursan, pour ne pas provoquer la contestation, en particulier lorsque des considérations de sécurité sont en cause.

En revanche, la capacité à financer la LNMP au sein de l'ensemble du développement du réseau ferroviaire, selon le programme prévu par le Schéma National des Transports 2010, n'a pas à la connaissance du garant, donné lieu à échanges lors des réunions de concertation.

C . La gageure des propositions alternatives.

La logique même et le courage de la concertation sont de proposer aux avis et réactions des solutions alternatives, c'est-à-dire plusieurs possibilités de ZPP. Mais l'augmentation de l'incertitude croît en fonction du nombre des hypothèses de zones de passage. C'est aussi un risque que RFF n'a pas souhaité écarter s'agissant du projet LNMP.

Si un projet unique est présenté, sans solution alternative, la réaction ne peut être que négative, arguments à l'appui, ou simplement positive, ou encore positive sous conditions. Le dialogue des intervenants et du maître d'ouvrage peut alors clairement porter sur ces arguments du négatif ou ces conditions du positif.

Si au contraire sont présentés des projets alternatifs, de manière à ne laisser dans l'ombre aucune possibilité, la réponse peut là aussi être négative ou positive, ou positive sous conditions comme ci-dessus. Mais elle peut également, solution de facilité, être positive, à condition que soit retenue une des solutions « d'ailleurs », mais pas celle « d'ici ». Et le dialogue devient alors beaucoup plus difficile puisque l'intervenant peut se contenter d'arguments négatifs plus elliptiques pour refuser l'« ici », à partir du moment où il renvoie à un « ailleurs » mais sans se sentir obligé d'argumenter sérieusement en sa faveur.

Le projet de LNMP pourrait offrir des exemples multiples de cette dialectique, chaque fois que des projets multiples de zones de passage préférentielles ont été présentés. Cependant le maître d'ouvrage ne peut être critiqué, au contraire, d'avoir choisi cette voie.

D . Les liens de la gouvernance et de la concertation.

Les difficultés non plus de fond mais de rythme de la concertation ne sont pas imputables à RFF. S'agissant du calendrier, comme on l'a vu plus haut, les résultats des études de la première phase, préfinancées par RFF, étaient connus dès le début de l'année 2011. Mais le décalage avec le calendrier de la gouvernance, puisque le protocole financier n'était pas encore signé et que les options de zones de passage préférentielles n'avaient pas été présentées aux cofinanceurs, venait rompre le déroulement de la concertation. En effet, rien de nouveau ne pouvait être présenté en réunions publiques et les commissions consultatives n'auraient pas eu un nouvel ordre du jour.

Il est certain que le nombre de partenaires intervenant dans les instances de gouvernance, les oppositions d'intérêts entre eux, l'influence des calendriers électoraux ne sont pas des facteurs d'accélération des procédures et que l'absence de décision financière ralentit les études dont la concertation peut rendre compte.

De même, peuvent jouer un rôle la pluralité des échelons hiérarchiques et des services de l'Etat concernés par la préparation de la décision ministérielle. Ou encore la nécessité de rapprocher les points de vue nécessairement différents des services de l'Etat et de la maîtrise d'ouvrage.

Ou même le fait que la date de 2015 pour le lancement de l'enquête publique peut être considérée comme une date objectif ou - et c'est tout naturellement la conception d'une équipe de maîtrise d'ouvrage très motivée - comme une date butoir par rapport à laquelle il serait souhaitable de prendre de l'avance dans la mesure du possible, en menant les études dans les plus courts délais. Le garant partage quant à lui ce dernier point de vue.

3 . Quelques suggestions.

La vertu de la concertation est d'éliminer progressivement les débats secondaires et de focaliser sur les points durs. Le succès de la concertation n'est pas de satisfaire en tout les demandes mais de révéler les insatisfactions sans rien laisser dans l'ombre, de réduire les insatisfactions évitables sans rien proposer de déraisonnable et d'expliquer enfin pourquoi subsistent des insatisfactions irréductibles. A cette fin, elle mérite quelques suggestions d'amélioration.

Le dialogue institutionnalisé avec les acteurs, en raison d'une qualité qu'on a essayé de montrer plus haut, ne paraît pas susceptible de beaucoup d'améliorations. Il faut insister sur ce point essentiel. Le maître d'ouvrage devrait surtout persévérer durant la seconde phase des études dans la voie adoptée, celle de l'information méthodique et des échanges sincères, à son bénéfice comme à celui des participants.

C'est plutôt quant à l'information du public et à sa participation qu'il serait possible en revanche de présenter quelques pistes.

A . Organiser des réunions publiques sur mesure.

C'est déjà ainsi que, dans une certaine mesure, le maître d'ouvrage procède. Cependant la méfiance d'une part du grand public pourrait se voir partiellement réduite par un effort accentué et systématique pour personnaliser et cibler la communication, moins en présentant à chaque occasion un dossier complet, clair et d'une architecture logique rigoureuse qu'en sériant à l'avance les problèmes soulevés, détectés dans la première phase, et en axant sur eux les explications. Le public concerné a le souhait qu'on aille vite à l'essentiel. Des développements liminaires trop généraux peuvent lui donner le sentiment, infondé bien sûr, d'une intention de « noyer le poisson ».

Mieux vaudrait faire intervenir les explications adéquates une fois que les problèmes ont été soulevés par un public à qui la parole serait donnée plus tôt dans la réunion, après un court exposé liminaire. De ce point de vue, la réunion « de crise » tenue à Coursan pour répondre aux inquiétudes des habitants des basses plaines de l'Aude semble avoir été fructueuse. Sans apaiser totalement les craintes, elle a manifesté, avec un ordre du jour limité, la volonté conjointe de proximité du maître d'ouvrage et de la représentation de l'Etat, leur unité dans le souci de protéger prioritairement les populations dans la réalisation d'un projet par ailleurs incontesté et leur souhait, reconnu par la presse d'aller « au fond des choses ».

B . Associer la représentation de l'Etat aux réunions publiques.

Dans la mesure où l'Etat, par deux décisions ministérielles successives, exercera le choix final du tracé, il serait souhaitable qu'un de ses représentants préside formellement chacune de ces réunions publiques, le maître d'ouvrage en assurant bien entendu totalement l'animation. Cette opinion personnelle n'est pas un jugement critique quant à la capacité manifestée en toute occasion par le maître d'ouvrage de mener efficacement les rencontres. C'est l'idée qu'entre celui qui prépare la décision et le représentant local de celui qui la prendra, la continuité, sinon l'unité de vue, est bien assurée en permanence et qu'il faut renforcer le lien entre gouvernance et concertation.

On pourrait aussi imaginer que des représentants des services de l'Etat, judicieusement choisis en fonction des sujets dont on peut imaginer qu'ils seraient soulevés lors de telle ou telle réunion et ayant par exemple participé aux ateliers, soient invités à intervenir ou à répondre aux questions, dans le domaine réglementaire de leur compétence (en matière d'environnement ou d'hydraulique par exemple).

C . Augmenter le nombre des réunions publiques.

Malgré la lourdeur de l'organisation, le nombre des réunions publiques pourrait être augmenté et leur judicieuse localisation au plus près complétée cependant par des rencontres plus urbaines, susceptibles de rencontrer plus d'audience ou en tout cas de la renouveler. (Il aurait également été souhaitable de faire figurer les réunions publiques, dans le Rapport ministériel d'étape, parmi les éléments ayant contribué à élaborer l'outil « enjeux territoriaux et environnementaux », au même titre que les autres rencontres avec les acteurs).

D . Susciter l'intérêt des médias.

Les multiples initiatives du maître d'ouvrage pour atteindre son objectif de transparence et de participation du public ont bénéficié du soutien des médias locaux, concernés par un sujet hélas traité depuis longtemps. Quelques articles ou émissions de radio ou télévision présentant l'ensemble du projet, notamment à l'occasion des rencontres de gouvernance ou visites ministérielles, plus fréquemment des échos dans les multiples éditions locales des quotidiens régionaux, et principalement pour rendre compte des réunions publiques. Il a déjà été dit que ces derniers articles font souvent la première place aux contestations locales, que ce n'est pas anormal et que cela correspond à l'intérêt des lecteurs, les médias portant moins d'intérêt à une information plus institutionnelle telle que peut la fournir le maître d'ouvrage, y compris à l'occasion des réunions publiques.

Mais il semble qu'il y ait disproportion entre l'importance capitale du projet pour l'avenir régional et l'intérêt des médias. Pour encore mieux mobiliser la presse, acteur-clé, en vue d'une information plus performante sur le projet, le début de la deuxième phase des études pourrait donner lieu à un point- presse, avant même le premier Comité Partenarial d'information et sans attendre la décision ministérielle de clôture de la première phase. Chaque réunion publique pourrait ensuite donner lieu à une rencontre de presse, indiquant ce que la maîtrise d'ouvrage a retenu de la réunion et les suites qu'elle entend y donner.

E . Disposer d'espaces d'information dans les médias.

L'idée d'un achat exceptionnel d'espace dans la presse, à un moment-clé de la concertation, pourrait aussi être examinée. Mais on n'avance cette suggestion qu'avec prudence, compte-tenu de son coût, en suggérant, si l'on devait y recourir, que l'avis des cofinanceurs soit préalablement recueilli.

F . Valoriser le réseau internet.

Mieux faire connaître le site internet « lalignenouvelle », sur lequel de très nombreuses informations utiles sont disponibles, présenterait sans doute de l'utilité. Des efforts ont déjà été faits en ce sens, insistant sur les possibilités de participation offertes par son utilisation, mais ils pourraient être renouvelés avec insistance.

Il serait aussi souhaitable d'utiliser davantage qu'il n'a été fait jusqu'à maintenant le vecteur de la Newsletter, simple document de 2 pages 21x 29,7 , diffusé par courriel aux acteurs de la concertation et aux abonnés du débat public, mais apte à assurer régulièrement la continuité de l'information, à un coût réduit.

G . Imaginer de nouveaux documents d'information.

Présentés de manière simple et mis à disposition lors des réunions publiques, ils pourraient être centrés non sur une présentation générale et classique du projet mais d'abord sur les attentes du public. Ils pourraient traiter par exemple des points énumérés plus haut comme déterminants pour le choix aujourd'hui de la ZPP et demain de la bande des 500m. Ils pourraient aussi évoquer concrètement des préoccupations qui seront sans doute de plus en plus à l'ordre du jour dans la seconde phase, comme la sécurité, la protection contre les nuisances phoniques, la transparence hydraulique ou le rachat des propriétés.

Ces quelques suggestions voudraient donc, pour l'essentiel, renouveler l'approche de la concertation, en adoptant davantage l'angle de vue du public et en tentant de répondre d'abord à ses attentes supposées, par la personnalisation de l'information. L'objectif ne serait pas de provoquer la remontée de revendications individuelles plus nombreuses mais, en prenant les devants, de mieux éclairer les jugements, convaincre de l'intérêt général et éventuellement rassurer.

++++

Conclusion.

La rédaction de ce rapport a été achevée à la veille du Comité de Pilotage qui doit examiner les propositions du maître d'ouvrage quant à la zone de passage préférentielle. Ces dernières ont été communiquées au garant. Sa mission ne l'autorise pas à émettre de jugement sur le contenu de ce Dossier ministériel de fin d'étape 1. Mais il peut confirmer que les solutions proposées, même si leur présentation est nécessairement plus détaillée et plus complexe techniquement que celle qui en a été faite lors de la concertation, ont cependant bien été évoquées et même débattues lors de cette dernière.

Après ce Comité de Pilotage, et d'abord lors du Comité Partenarial qui suivra immédiatement, il conviendra d'expliquer la proposition de ZPP soumise au COPIL et ce qu'il en aura retenu pour être proposé au ministre. Ce moment sera certainement un enjeu important de l'information du grand public, à préparer par la maîtrise d'ouvrage.

Celle-ci, selon le garant, devrait pouvoir éclairer chacun de façon aussi simple que possible sur le mécanisme du choix présenté dans le dossier ministériel de fin d'étape 1 :

- quels critères sociétaux, environnementaux et économiques y ont présidé (de ce point de vue, le grand public attachera sans doute de l'importance à ce que les critères sociétaux soient privilégiés, nonobstant l'ordre habituellement retenu pour définir le développement durable, qui privilégie l'environnement),
- comment ont été élaborés les outils d'aide à l'analyse et à la décision pour ces critères,
- comment a été menée la décomposition des coûts en postes principaux et comment ils ont été estimés par exemple pour les ouvrages d'art dans les zones les plus sensibles,
- comment a été calculée la longueur des segments des « radars à six branches » permettant de comparer les différentes hypothèses de zones de passage.

Le garant,

Jean-Pierre Richer