

Ligne Nouvelle Montpellier-Perpignan (LNMP)
Deuxième étape des études préalables à l'enquête publique
conduites par Réseau Ferré de France

Compte-rendu du garant de la concertation

Le 14 novembre 2011, à l'issue de la première phase des études de la Ligne Nouvelle Montpellier-Perpignan, la ministre chargée des transports a souhaité que les résultats des études menées par Réseau Ferré de France et relatives d'une part à la mixité voyageurs/fret et, d'autre part, aux modalités de desserte des agglomérations fassent l'objet d'une décision ministérielle spécifique, en anticipation de celle qui validera ensuite l'ensemble de la seconde étape des études, y compris sur le tracé. Il était alors envisagé que ces premiers résultats lui soient transmis à l'automne 2012. Mais force est de constater le décalage du calendrier.

Le présent compte-rendu du garant de la concertation est destiné à accompagner le rapport qui sera adressé au Ministre par le Préfet de Région Languedoc-Roussillon pour présenter les résultats. Il a donc lui aussi un caractère intermédiaire. Préparé à l'automne 2012, après le Comité de Pilotage d'octobre, il a été mis à jour au printemps 2013, pour pouvoir être adressé à ses destinataires au moment où le Préfet de Région clôturera la consultation des acteurs. Il sera suivi d'un second compte-rendu à l'issue de la seconde phase des études, au moment de l'envoi du rapport permettant de choisir le tracé définitif.

Comme lors de la première phase, il a été établi de manière indépendante d'une part du bilan sur la concertation confié à RFF et, d'autre part, des consultations confiées au représentant du gouvernement. (Le bilan de RFF a toutefois été remis au garant, à la mi-novembre, afin que celui-ci puisse juger de sa conformité avec son propre compte-rendu et faire part en conclusion de son opinion à ce sujet).

Le garant invite les lecteurs de ce compte-rendu
qui auraient besoin d'informations complémentaires
à consulter le site de la ligne nouvelle :
www.lalignenouvelle.com

Sommaire

I. La concertation sur la LNMP est apparue d'autant plus nécessaire que, si le projet lui-même reste inchangé, son environnement a évolué par rapport à la première phase des études.

1. Le projet lui-même reste inchangé

- A. L'attente du projet demeure forte
- B. Les modalités de la concertation sont identiques
- C. Les études se poursuivent dans la continuité
 - . leur objet reste le même
 - . leur cadre financier est inchangé
 - . le coût de la concertation demeure

2. Mais son environnement a cependant évolué

- A. La décision ministérielle de l'automne 2011 a précisé l'objectif des études
- B. Les perspectives d'infrastructures ferroviaires de part et d'autre de la LNMP sont devenues plus précises
- C. La démarche de l'Etat quant aux projets ferroviaires nationaux a été réorientée
- D. Ces changements ont naturellement influencé la concertation

II. Pendant ces dix-sept derniers mois la concertation s'est déroulée selon un calendrier ralenti mais dans des formes inchangées, analysées ci-après

1. Certaines causes de ralentissement sont en effet intervenues

- A. Non pas le déroulement même des études
- B. Mais le calendrier électoral
- C. Et le calendrier de la gouvernance
- D. Le déroulement chronologique de la concertation en a subi le contrecoup

2. Mais les modalités même de la concertation sont restées identiques

- A. Le dialogue avec les acteurs a été soutenu
 - .a. les ateliers
 - .b. les commissions consultatives
 - .c. le dialogue quotidien
- B. L'information du grand public a été renforcée
 - .a. la publicité donnée à la Décision Ministérielle de l'automne 2011
 - .b. les documents d'information diffusés par RFF
 - .c. les expositions et la campagne d'information télévisée
 - .d. les informations données par la presse
 - .e. le site internet

C. Les réunions publiques, moment essentiel de la concertation, méritent un gros plan

III. Le jugement porté sur la concertation est positif, même si la démarche connaît des limites, et les suggestions sur son amélioration sont donc marginales

1. Les règles de la charte de concertation ont été respectées et ses objectifs atteints

- A . Le garant a pu accomplir sa mission
- B . Les engagements de la charte ont été tenus et ses principes honorés
- C . Les objectifs de la concertation ont été atteints

2. La concertation connaît naturellement des limites

- A . Elle ne peut être co-décision
- B . Elle reste locale alors que la décision sera nationale
- C . Elle demeure un travail de Pénélope
- D . Elle est concurrencée par d'autres démarches d'information moins neutres

3. Les suggestions d'amélioration restent marginales

- A . Les améliorations précédemment suggérées, en particulier pour les relations avec la presse, sont à confirmer
- B . Par ailleurs chaque mode de concertation pourra utilement faire l'objet d'une réflexion complémentaire

Conclusion

- A. Un jugement positif sur la deuxième phase de concertation
- B. La suite de la concertation

Annexe (Communication du garant au COPIL du 27/07/2012)

Compte-rendu du garant

I. La concertation sur la LNMP est apparue d'autant plus nécessaire que, si le projet lui-même reste inchangé, son environnement a évolué par rapport à la première phase des études.

1. Le projet lui-même reste inchangé.

A. L'attente du projet demeure forte.

L'ancienneté du projet, l'attente qu'il suscite, le succès du débat public qui a conduit à la décision de réalisation prise par RFF sont des données bien évidemment constantes.

On signalera à cet égard la rencontre, en janvier 2012, pour un cinquième sommet des Villes pour la Grande Vitesse. Une nouvelle fois, Barcelone, Béziers, Carcassonne, Figières, Gérone, Lérida, Montpellier, Narbonne, Nîmes, Perpignan, Tarragone et Toulouse ont réaffirmé que la construction du couloir ferroviaire dont la LNMP constitue un élément était essentielle et qu'un consensus existait bien entre les diverses villes et Régions. Nombreux sont ceux qui au cours de la concertation ont redit leur souhait d'entendre cette position manifestée avec force et unanimité au niveau national et européen.

L'état d'esprit des acteurs de la concertation n'a pas changé non plus, en début de cette deuxième période tout au moins, avec une quasi-unanimité de principe pour le projet mais, tout au moins en début de période, beaucoup de discordances sur la mixité, le tracé, l'implantation des gares. Si les points de vue des décideurs, sinon des acteurs, se sont progressivement et partiellement rapprochés au cours de la période, c'est sans doute en raison de la concertation qui a précédé les propositions soumises à la gouvernance.

Ces points, bien que très importants, ne seront donc pas repris dans le présent compte rendu, afin d'éviter les redites. On peut se reporter, si l'on croit avoir besoin d'information à leur

propos aux pages 6 à 12 du premier compte rendu du garant, établi à l'issue de la première phase des études et publié sur le site internet du maître d'ouvrage, « www.lalignenouvelle.com ».

Pour résumer de manière très simple ce document, rappelons qu'il affirmait qu'on espère localement la construction de cette ligne nouvelle, qu'on y travaille depuis longtemps et que la concertation s'est déroulée jusqu'en 2012 de manière globalement satisfaisante.

.B. Les modalités de la concertation sont identiques.

L'expérience de la concertation localement acquise par RFF, l'organisation de l'équipe de projet, la mission du garant et la Charte de concertation sur laquelle il s'appuie n'ont pas connu de modifications. De la même manière, la structure de gouvernance prévue est restée inchangée.

Il convient toutefois de relever ici, à propos de l'organisation de la mission de projet et pour être complet, que l'équipe de mission constituée par le maître d'ouvrage a dû, en raison de l'avancement des études, être renforcée de trois membres, l'un chargé des études d'environnement, un autre des études techniques et le troisième de la programmation des études.

Les prestataires du maître d'ouvrage, qui jouent un rôle important auprès de lui mais n'apparaissent que de manière très discrète lors des rencontres de concertation, ont également partiellement été renouvelés, pour la communication en particulier. Mais ces quelques changements n'ont en rien transformé la mission de l'équipe de projet ou les formes de la concertation.

.C. Les études se poursuivent dans la continuité.

Le déroulement des études elles-mêmes s'est prolongé dans la continuité de la première phase. Il peut être utile d'en rappeler la nature et le cadre financier

a. Leur objet reste le même.

Pour l'essentiel et de manière très schématique, elles concernent naturellement :

.Les tracés envisageables

.L'environnement concerné, au sens le plus large (humain, naturel, économique)

.Les trafics prévisibles

.Et surtout les aspects techniques, de toute nature, à prendre en compte pour élaborer le projet.

Le déroulement de toutes ces études a suivi son rythme normal.

b. Leur cadre financier est inchangé.

Il est prévu par les organes de gouvernance et le maître d'ouvrage :

Le financement est assuré par l'Etat, la Région Languedoc-Roussillon, les conseils généraux de l'Aude et des Pyrénées-Orientales, les agglomérations de Montpellier, Hérault - Méditerranée, Béziers, Narbonne, Carcassonne, Perpignan et RFF.

Les besoins prévisionnels pour les études préalables à l'enquête publique sont de 42 M d'euros.

Les conventions entre financeurs ont permis de réunir 32,35 M d'euros.

Les tâches entamées en 2010/2011 ont nécessité l'engagement de 10,455 M d'euros

Les études complémentaires à engager en 2012 étaient estimées au printemps dernier à 14,12 M d'euros.

c. Le coût de la concertation demeure.

Il n'est pas inintéressant, à ce stade du rapport, de situer le coût de la concertation elle-même par rapport au coût global des études.

Etudes au total : 42 millions d'euros

Etudes des deux premières phases : 32,5 millions d'euros

Enveloppe concertation pour 2011/2012 : 1,025 millions d'euros soit environ 3%

Dont montant engagé au 01/07/2012 : 0,883 million d'euros.

Cette enveloppe destinée à la concertation comprend l'ensemble des dépenses de communication, d'édition et de diffusion des documents remis aux acteurs et au public, d'insertion d'informations dans la presse, de réalisation et de fonctionnement du site internet de la LNMP, de rémunération des sous-traitants pour l'organisation matérielle des rencontres de concertation, de modélisation en trois dimensions des informations cartographiques et techniques sur les différentes hypothèses de tracé (en effet le logiciel photographique conçu pour les études sert aussi à la concertation et est donc partiellement financé à ce titre sur l'enveloppe ad hoc).

Le garant laisse le lecteur juge de l'importance relative de ce coût spécifique de la concertation, compte tenu de la variété de ses formes et de l'importance qu'elle revêt dans le bon déroulement du projet.

2. Mais son environnement a cependant évolué.

.A. La décision ministérielle de l'automne 2011 a précisé l'objectif des études.

On a déjà évoqué plus haut le fait qu'en conclusion de la première phase d'études, la décision ministérielle (DM) est intervenue le 14 novembre 2011. Elle a précisé les objectifs que les études menées par RFF doivent permettre d'atteindre. Elle a donc, à l'évidence, fait évoluer le cadre de la concertation.

a. Elle a tout d'abord défini la zone de passage préférentielle de 500 à 1000 mètres (ZPP).

Sont retenues :

- . l'option « Plaine du Roussillon » entre Toulouges et Salses-le-Château
- . deux options pour la traversée des Corbières, l'option « médiane » si la section est réservée au trafic voyageurs, ou l'option « littorale » si la section est mixte voyageurs-fret.
- . l'option « ouest » entre Peyriac-de-Mer et Vendres
- . l'option « Nord A9 » entre Vendres et Loupian
- . l'option « Plaine de Fabrègues » jusqu'à Montpellier

.b. La DM a également décidé que la seconde phase des études devrait permettre de préciser les modalités de desserte des agglomérations de l'itinéraire, en particulier de Béziers, Narbonne et Perpignan.

.c. Qu'elle devrait préciser les sections où la mixité paraîtra pertinente, le tracé devant permettre une circulation à 350km/h sur l'ensemble du parcours

.d. Qu'elle devrait approfondir les raccordements entre ligne nouvelle et ligne actuelle, la circulation du fret entre Le Soler et Rivesaltes et les voies d'évitement permettant la coexistence des trafics fret et voyageurs.

.e. Que RFF devrait veiller particulièrement à la qualité de la concertation et examiner les impacts dans le domaine de l'eau, du bruit, de l'activité viticole et de l'insertion paysagère des ouvrages d'art, tandis que les préfets devraient tirer les conséquences de la définition de la ZPP en matière d'urbanisme et d'acquisitions foncières.

Deux décisions ministérielles doivent donc intervenir avant le terme de cette seconde étape : la première sur la mixité et la desserte (et c'est ici qu'intervient le présent compte-rendu), la seconde sur le tracé définitif (sera alors présenté un nouveau compte-rendu de la concertation à venir).

Dès sa publication, cette décision ministérielle a été adressée par RFF à chaque acteur de la concertation avec une lettre personnelle et un document de communication (4 pages 29,7x42), pour bien marquer le début officiel de la seconde phase des études. La presse régionale lui a aussi donné un large écho. Son texte intégral figure sur le site internet de la ligne nouvelle.

.B. Les perspectives d'infrastructures ferroviaires de part et d'autre de la LNMP sont aussi devenues plus précises.

Il est maintenant établi que le tronçon Montpellier-Perpignan va se trouver encadré par des lignes à grande vitesse. S'agissant des tronçons ferroviaires proches de la LNMP, au nord, le contournement de Nîmes et Montpellier par une voie ferrée mixte a été définitivement arrêté, après la signature le 28 juin 2012 du contrat de partenariat entre RFF et Oc'via, avec une perspective de mise en service en 2016 ou 2017.

Par ailleurs, au sud, la LGV mixte Barcelone Perpignan pourrait être opérationnelle, d'après les autorités espagnoles, au printemps 2013, après la fin des chantiers à Barcelone et Gérone. Toutefois la date de fin avril n'est pas encore officiellement confirmée et un possible report pour raisons techniques peut encore intervenir. Cette liaison mettra Perpignan à 45 minutes de Barcelone alors que la ville chef-lieu des Pyrénées Orientales restera à 1heure et demie de Montpellier. L'Espagne est qualifiée par certains organes de presse de reine européenne des trains rapides.

Reste à savoir si ces faits nouveaux pourront jouer en faveur de la réalisation rapide du chaînon manquant du réseau européen jusqu'à Séville.

.C. La démarche de l'Etat quant aux projets ferroviaires nationaux a été réorientée.

Il s'agit sans doute là du changement essentiel.

L'Etat s'est vu en effet contraint de considérer les projets de nouvelles lignes ferroviaires d'un œil nouveau. Les craintes quant au financement des projets du Schéma National des Infrastructures de Transports (SNIT) existaient sans doute déjà en début de période mais n'avaient pas été évoquées lors de la concertation de première phase. Il faut rappeler que le ministère de l'Ecologie en novembre 2011 avait inclus la LNMP dans son projet de SNIT au titre de la réalisation de 2000 KM de lignes ferroviaires nouvelles à grande vitesse d'ici à 2020.

Le précédent rapport du garant avait fait allusion à cette question puisqu'il relevait déjà, avec un certain étonnement (cf. page29) : « 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 ».

L'ambiance a évidemment changé après les déclarations du Secrétaire d'Etat au Budget en juin 2012, et lorsque le gouvernement a entrepris de hiérarchiser ces projets d'infrastructures, prévus pour un montant de 245 milliards d'euros sur 25 ans. Les commentateurs s'interrogent d'ailleurs sur la portée de cette mission. Se limitera-t-elle à suggérer une simple hiérarchisation ou ira-t-elle jusqu'à proposer un « élagage » ? Ces travaux devraient être achevés à la fin du premier semestre de cette année 2013 et il est difficile de prévoir comment ils pourront interférer avec le calendrier du projet LNMP, donc avec la concertation qui devra l'accompagner.

.D. Ces changements ont naturellement influencé la concertation.

Les évolutions évoquées ci-dessus ont doré et déjà entraîné certains changements dans la concertation durant cette seconde phase d'études.

En ce qui concerne les institutions concertantes (ateliers, commissions consultatives), leurs rencontres se sont évidemment déroulées dans le prolongement naturel de la première phase. Mais leur travail immédiat n'a plus concerné au principal le tracé.

Il s'est trouvé recentré d'abord sur les gares et la desserte, domaine de réflexion qui constituait un périmètre sans doute facile à cerner, mais porteur de concurrence et de rivalités.

Cette réflexion a ensuite concerné la mixité. Le sujet, en apparence moins conflictuel mais d'une grande incidence sur le coût des infrastructures et par voie de conséquence sur le tracé, ne pouvait être traité, comme d'ailleurs le précédent pour le choix des gares, sans les résultats des études et prévisions de trafic. Le calendrier, le contenu et la présentation de ces études de trafic par les bureaux qui en étaient chargés ont donc eu une grande importance pour la concertation. Mais c'est surtout l'analyse par le maître d'ouvrage de ces études très complexes, largement fondées sur l'utilisation de modèles, qui a été déterminante puisque ses conclusions ont guidé les présentations de RFF aux instances de concertation et de gouvernance.

Non moins importante a été l'analyse des études techniques et d'environnement. Elles ont conduit le maître d'ouvrage à des propositions nouvelles de tracés alternatifs, dont on verra plus loin l'importance à la fois sur le fond et sur l'ambiance de la concertation.

Au-delà de la desserte et de la mixité, la détermination des tracés s'est donc trouvée renvoyée à une phase ultérieure, même si la question n'a pas été totalement absente de la concertation, du fait de son imbrication étroite avec les deux sujets précédents. Or c'est ce point qui agite le plus les particuliers, surtout quand se rapproche la décision sur le tracé définitif. Le garant fera remarquer que, autant il est indispensable de bien échanger avec le public en la matière, de manière complète et transparente, autant il peut être aventureux pour le bon climat de la concertation de trop faire attendre les décisions en cette matière de tracé, en risquant d'exaspérer les attentes et les inquiétudes.

A titre d'exemple, il n'était pas surprenant qu'apparaissent d'entrée de seconde phase d'étude deux domaines de tension : la traversée des Corbières et aussi le sort des exploitations viticoles, dans un cadre sans doute compliqué par des luttes d'influence mais rendu encore plus sensible pour les exploitations du Languedoc par le déficit hydrique exceptionnel dont elles souffraient au printemps 2012. Les viticulteurs ne dissimulaient pas leur inquiétude car avec quatre mois sans pluie, la végétation n'avait pu sortir de terre. Un épisode de gel inhabituel avait au surplus aggravé cette situation exceptionnelle.

Telle était donc le panorama de la concertation au début de cette deuxième étape des études, à l'automne 2011 et dans les mois suivants. On va voir maintenant comment elle s'est déroulée et comment les relations entre acteurs en ont été modifiées.

II. Pendant ces dix-sept derniers mois, la concertation s'est déroulée selon un calendrier ralenti mais dans des formes inchangées, analysées ci-après.

1. Certaines causes de ralentissement sont en effet intervenues

Trois facteurs pouvaient influencer le calendrier de la concertation.

A. Non pas le déroulement même des études

En effet, ce déroulement a bien été maîtrisé par RFF. On a vu plus haut que le calendrier, s'agissant des études engagées, a pu être respecté et qu'en conséquence la concertation n'en a subi aucun retard.

Il n'en a pas été de même pour le calendrier électoral d'abord et pour celui de la gouvernance du projet ensuite.

B. Mais le calendrier électoral.

La France est entrée au printemps 2012 en période électorale. Les deux périodes de réserve, avant l'élection présidentielle et avant les élections législatives, ne pouvaient, nonobstant le respect du calendrier des études, qu'empêcher la tenue de commissions consultatives avec les élus et de réunions publiques. On verra plus loin que le maître d'ouvrage, pour ne pas retarder la concertation, a cherché au maximum à limiter les conséquences de cet impératif. Il semble néanmoins que la prudence ait été fondée, dans la mesure où certains parlaient par exemple, à la veille des échéances et en période dite « de réserve », de « gare de droite » ou de « gare de gauche », et où l'on aurait pu, dans ces conditions, se trouver loin de l'objectivité idéale des études de la LNMP...

Le changement du ministre chargé des transports et du préfet de région a en outre justifié le renvoi, du COPIL de mi-juillet à celui de l'automne 2012, de l'examen définitif des propositions à adresser au ministre. Ces contingences ont donc eu deux effets ralentisseurs successifs sur le rythme de la concertation.

C. Et le calendrier de la gouvernance.

Par gouvernance, il convient d'entendre à la fois les décisions nationales, c'est-à-dire les décisions du ministre chargé des transports, et les propositions arrêtées par la gouvernance locale, c'est-à-dire le Comité de Pilotage, après préparation par le comité Technique, sur la base des éléments fournis par le maître d'ouvrage. Ce dernier, porteur du projet et organisateur de la concertation, est très directement intéressé aux choix des organes de gouvernance, mais il n'est pas organe de décision. Ceci doit souvent être rappelé aux acteurs de la concertation, pas toujours conscients de cette mécanique institutionnelle, et qui ont tendance à considérer RFF comme instance décisionnelle, à la fois juge et partie dans la concertation.

Le calendrier a été d'abord fixé par la décision ministérielle de fin de première phase d'études puis par la gouvernance locale, dans son rôle de préparation des décisions ministérielles à venir.

. La décision ministérielle du 14 novembre 2011

Elle a constitué la feuille de route du maître d'ouvrage pour la suite des opérations. Elle a demandé que le résultat des études sur les deux seuls sujets de la mixité et de la desserte soit rendu au ministre à l'automne 2012, après consultation formelle de tous les acteurs par le préfet de région coordonnateur, et prévu qu'ils feraient l'objet d'une décision ministérielle spécifique,

Sur le contenu même de la décision ministérielle de fin de première phase, présenté plus haut, le garant n'a bien entendu aucun commentaire personnel à faire. Encore doit-il rendre compte, avec la réserve souhaitable, de ce qui a été relevé par certains acteurs. Dans un domaine sensible, celui de la traversée des Corbières, cette décision a réduit l'ouverture de la concertation.

Il est certes normal et indispensable que les questions de coût des différentes options soient abordées lors de la concertation sur un projet. Il est non moins nécessaire que le maître d'ouvrage les examine et présente des chiffrages correspondant à tous les choix possibles,

pour éclairer ensuite la décision. Or, pour la LNMP et s'agissant des Corbières, la première décision ministérielle a en fait éliminé une des options éventuelles, celle de la ligne médiane-mixte, compte tenu de son coût vraisemblable. En effet n'ont été retenues pour la poursuite des études que la ZPP littorale, dans l'hypothèse d'une mixité voyageurs-fret, et la ZPP médiane « dans l'hypothèse où cette section serait dédiée aux trafics de voyageurs ». Cette décision a été argumentée explicitement par le fait que si la mixité devait être retenue, son coût dans l'option médiane doublerait, passant de 705 M Euros à 1561 M Euros aux conditions économiques de janvier 2010, compte tenu des contraintes qu'impose la mixité en termes de pente et de rayons de courbure dans une zone de relief marqué.

La possibilité d'un choix a donc été remplacée par la seule détermination purement objective de la solution au vu des études de trafic et de leurs conséquences quant à la mixité. Il aurait été possible à l'inverse de laisser les études se poursuivre dans les mêmes conditions pour les deux hypothèses de tracés, y compris pour la détermination de leur coût, en conservant la symétrie des deux options de passage, jusqu'à la décision finale sur la mixité.

La tâche de concertation du maître d'ouvrage a sans doute été rendue plus difficile par la décision ministérielle. Il a bien fait, en tout cas aux yeux du garant, pour limiter la contestation, d'accepter de s'engager en Commission Consultative le 3 février 2012 à ce que RFF chiffre précisément le coût de réalisation d'un tunnel de 13 km, nécessaire pour réaliser un tracé mixte dans l'option médiane.

. Les contraintes de la gouvernance locale (déroulement des COPIL et COPART)

Le COPIL du 14 mars 2012 :

Il a permis d'arrêter les décisions concernant le financement des études. A partir de là il est devenu possible de s'attacher au fond du projet, c'est-à-dire de définir le degré de mixité de la ligne, de choisir les modalités de desserte et ultérieurement d'arrêter un tracé définitif.

Le COPIL du 27 Juillet 2012 :

Le changement de poste du préfet de région coordonnateur, pivot de la gouvernance du projet, a, comme on l'a vu ci-dessus, conduit à repousser, de la mi-juillet à la rentrée d'automne, le COPIL décisionnel sur la desserte et la mixité. Le Comité du 27 juillet a donc été réduit à un rôle d'information des instances de gouvernance et de dialogue entre elles, sur fond de manifestation (150 personnes environ) orchestrée par l'Association « Les Gardiens de la Gardiole ».

Avant sa réunion, les deux dossiers établis par RFF pour cette rencontre, respectivement sur la desserte et sur la mixité, avaient été communiqués au garant. Il ne s'agissait pas là à proprement parler de concertation mais de préparation de la décision des instances de gouvernance sur les propositions à faire au ministre. Néanmoins cette bonne information montre l'attention apportée par le maître d'ouvrage à bien éclairer le garant sur sa démarche. Le double souci d'une présentation technique exhaustive et d'une information intégrale des décideurs ne pouvait que conduire à des documents complexes. Cependant leur examen a permis au garant de donner son sentiment au maître d'ouvrage sur leur conformité à ce qu'il avait enregistré lors des rencontres de concertation. Il a pu aussi relever qu'à la demande de l'administration centrale de l'Etat ces dossiers ne comporteraient pas encore le coût des

investissements de la LNMP, celui-ci ne devant apparaître que lors du COPIL décisionnel reporté à l'automne. Il a également noté combien, lors de la préparation des COPIL, la coordination entre les différents niveaux de représentation de l'Etat était indispensable. Lors du COPIL même, le garant a été appelé à intervenir devant cette instance. Son propos est reproduit en annexe.

Dès ce COPIL de juillet le maître d'ouvrage avait préparé à l'intention du Préfet de région un CD Rom contenant les rapports d'étape et le compte-rendu de toutes les réunions de concertation, afin de faciliter ultérieurement la consultation des acteurs, dans l'espoir, déçu par la suite, que non seulement le COPIL serait décisionnel mais qu'au surplus il pourrait arrêter une position sur le tracé et permettre d'envoyer rapidement un dossier complet au ministre .Mais le COPIL de juillet n'a été conclusif en rien.

Le COPIL d'octobre 2012 :

La décision sur mixité et desserte a donc été renvoyée à un nouveau COPIL du 8 octobre 2012, préparé par une nouvelle rencontre technique. Y sont apparus d'abord le souci d'éviter un nouveau report préjudiciable au projet, mais cependant la nécessité de préciser le dossier des décideurs du COPIL sur plusieurs points. Par exemple, s'agissant de la mixité, de ne pas évaluer de manière trop optimiste les prévisions d'évolution du fret, ou, s'agissant de la desserte, d'éviter toute éventuelle contradiction non expliquée entre les conclusions du maître d'ouvrage et de l'opérateur historique, la SNCF, sur le choix des gares. Sur ce dernier point, entre ce COTECH et le COPIL décisionnel du 8 octobre, le maître d'ouvrage a expliqué avec précision aux décideurs l'origine des divergences de conclusions apparues entre les deux et démontré que, conformément à la décision ministérielle du 14 novembre 2011, il avait bien recherché avec la SNCF, la principale des « entreprises ferroviaires (actuellement) concernées » une « appréciation partagée des enjeux », s'agissant de « la capacité à constituer des arrêts attractifs pour les missions à grande vitesse ». (Il n'appartient pas au garant de rechercher si la SNCF, au-delà de l'élucidation des causes de ces divergences d'appréciation, aurait pu maintenir des conclusions différentes de celles de RFF).

Lors du COPIL du 8 octobre, accompagné comme le précédent de la manifestation pacifique d'une fédération des opposants à certains tronçons de tracés (le garant est allé discrètement saluer pour juger de leur état d'esprit, assez calme mais déterminé), les coûts des différentes hypothèses de desserte et de mixité ont pu être présentés par le maître d'ouvrage. Il a également expliqué comment il avait pu passer de 28 scénarios possible combinant implantation des gares et mixité aux 5 scénarios proposés au choix des cofinanceurs. Cette rencontre a bien été décisionnelle mais, comme on va le voir, le compte-rendu qui en a été rédigé a pu donner lieu, sur le thème de la mixité, à des interprétations diverses.

Les suites du COPIL d'octobre 2012 et le COPART de novembre:

Les décisions des cofinanceurs sur les choix à soumettre au ministre devaient être présentées à l'ensemble des acteurs à la mi-novembre lors d'un Comité Partenarial d'Information (COPART), selon la procédure prévue par la charte de la concertation, parallèlement à la préparation du dossier ministériel par le Préfet de Région.

Toutefois avant même ce COPART, la presse a très normalement rendu compte, d'après les informations en sa possession, de la position prise par le COPIL sur les deux points de l'ordre du jour, desserte et mixité.

Sur la desserte, c'est-à-dire le choix des gares nouvelles (Béziers, Narbonne, possibilité à terme dans le secteur de Perpignan) et sur l'un des aspects de la mixité, c'est-à-dire la réalisation d'une ligne mixte dans la Plaine du Roussillon avec raccordement au nord de Perpignan, les comptes rendus de presse ont été clairs et unanimes.

Mais sur le reste de la mixité qui, d'après le COPIL, devrait être prolongée le plus loin possible entre Montpellier et Perpignan, les commentaires ont évidemment été plus divergents puisque la décision s'est en fait trouvée renvoyée à l'arbitrage ministériel. On donnera ci-après une idée de leur diversité.

Certains medias, citant plusieurs membres du COPIL, ont évoqué la mixité jusqu'au-delà de Sète et le plus loin possible vers les Corbières, en particulier pour préserver le développement de la desserte TER. (L'association No pasaran a estimé quant à elle que rien n'était arrêté et que les options médiane et littorale demeuraient toujours d'actualité pour la traversée des Corbières).

D'autres ont affirmé que le COPIL avait en fait manifesté une claire volonté pour la plus grande mixité, jusqu'à Perpignan au lieu de Béziers, même si le coût est plus élevé.

D'autres ont dit au contraire que dans les Pyrénées-Orientales la ligne n'accueillerait que des TGV et pas de trains de marchandises.

Certains ont expliqué que pour traverser les Corbières les circulations ferroviaires de marchandises devraient passer sur l'actuelle ligne classique du littoral, d'autres ajoutant que cette ligne classique serait alors déplacée.

Certains ont cru pouvoir préciser qu'il ne s'agirait pas d'un déplacement immédiat mais qu'une nouvelle ligne, le long de l'autoroute, pourrait se justifier dans trente ou quarante ans.

D'autres ont parlé d'un arbitrage budgétaire à rendre entre l'Est de Béziers ou Narbonne, certains précisant que la ligne était déjà saturée jusqu'à Sète.

D'autres ont affirmé qu'il était certain que la ligne serait mixte jusqu'à Sète et probablement jusqu'à Narbonne, d'autres pensant enfin que Nissan comme terme de la mixité serait une bonne solution.

Cette absence de choix clair et précis sur la mixité a donc ouvert la porte à toutes les interprétations. Et comme si le sujet de la mixité n'avait pas suffi à obscurcir les commentaires sur le COPIL, la presse a rendu compte d'autres déclarations sur l'éventualité d'une réduction de la vitesse de 350 à 220 km/h, perspective abordée en COPIL bien que ne correspondant pas aux orientations antérieures et au mandat de RFF pour les études, mais qui aurait pour effet hypothétique, selon les partisans de cette mesure, de faciliter le dessin des tracés et surtout de réduire les coûts.

La troisième question, celle des tracés, n'était pas encore arbitrée et restait donc ouverte. Mais certains, toujours d'après la presse, expliquaient que l'expression de la contestation sur certains tracés pouvait attendre l'enquête publique en 2015 et que par ailleurs la question du financement des travaux ne se poserait pas avant 2017-2018.

Le COPART du 19 novembre a été très suivi avec 200 participants.

Le garant a pu intervenir devant lui pour faire part de son jugement positif sur les formes de la concertation, claire et sincère et, sur le fond, de la lente progression vers la forme définitive

du projet et enfin de l'impatience et des inquiétudes enregistrées par lui quant à la mixité, au tracé et au financement du projet. On ne peut dire que cette rencontre partenariale ait apporté beaucoup d'éclaircissements à la suite du COPIL d'octobre. Ce n'était d'ailleurs pas son rôle. Mais elle a permis

- .d'informer chacun sur les propositions du COPIL et le contenu du dossier qui en principe aurait dû être soumis rapidement à consultation puis envoyé au ministre par le préfet de Région,
- .de recueillir à nouveau les arguments des participants, qui se sont largement exprimés,
- .d'entendre à nouveau le Président de la Région évoquer la mixité complète, la réduction de la vitesse et la recherche du moindre coût,
- .d'enregistrer les réponses argumentées de RFF,
- .de conclure, avec un minimum de consensus, sur l'unanimité pour la poursuite rapide du projet et la nécessité de le défendre en commun.

D. Le déroulement chronologique de la concertation en a subi le contrecoup.

La chronologie, imposée par les différentes contraintes qui viennent d'être rappelées, a donc été la suivante, concertation et gouvernance combinées, la seconde conditionnant le rythme de la première (les rencontres ou décisions de gouvernance sont en inscrites en caractères gras).

. Jusqu'à la décision ministérielle de novembre de 2011

Juillet 2011 :

4/7 : Comité Partenarial n°2

8/7 : Atelier Environnement n°3

Septembre 2011 :

28/9 : Atelier Aménagement du Territoire/Mobilité

Octobre 2011 :

13/10 : Atelier Fret n°2

14/10 : Atelier Agriculture/Viticulture/Foncier n°3

Novembre 2011 :

10/11 : Atelier gares/Desserte n°1 (projets urbains)

11/11 : Décision ministérielle concluant la première phase d'études

. Après la décision ministérielle de novembre 2011

14/11 : Atelier gares/Desserte n°1 (suite : projets de gares)

Janvier 2012 :

31/1 : Atelier Environnement n°4

Février 2012 :

Du 2 au 8/2 : Cinq Commissions Consultatives n°4

10/2 : Comité Technique n° 3

Mars 2012 :
Du 1^{er} au 5/3 : Trois Ateliers Gares/Desserte n°2
14/3 : COMITE DE PILOTAGE n°4

Avril 2012 :
25/4 : Comité Technique n°4

Mai 2012 :
15/5 : Atelier Agriculture/Viticulture/Foncier n°4
29/5 : Atelier Paysages n°2
30/5 : Comité Technique n°5

Juin 2012 :
5/6 : Atelier Hydraulique n°2
Du 18 au 20/6 : Trois Ateliers Gares/Desserte n°3
27/6 : Comité Technique n°6
Du 26/6 au 2/7 : Trois Commissions Consultatives n°5 (les séquences 1/2 et 4/5 étant regroupées)
Du 26/6 au 5/7 : Six Réunions Publiques n°2

27 Juillet 2012 :
COMITE DE PILOTAGE n°5

27 Septembre 2012 :
Comité Technique n°7

8 Octobre 2012 :
COMITE DE PILOTAGE n°6

19 Novembre 2012 :
Comité Partenarial d'information n°3

. Le projet depuis le 19 Novembre 2012 :

Le 17 décembre 2012, le Ministre des Affaires Européennes, (nommé Ministre du Budget fin mars 2013), a déclaré à Montpellier que les porteurs du projet de LNMP pouvaient « raisonnablement prétendre à une contribution européenne à hauteur de 30% du financement » (La Marseillaise du 18/12/2013) mais sans garantie sur cette participation européenne.

En Janvier 2013, le nouveau Préfet de Région a estimé que le projet était à peu près mûr mais que le financement devrait privilégier les projets bouclés et consensuels.

Courant février, le Président de la Région Languedoc-Roussillon, accompagné du vice-président chargé des transports, a rencontré le Président de la Commission Mobilité 21, chargée de la hiérarchisation des projets d'infrastructures ferroviaires.

Le 15 mars 2013, le Ministre des Transports s'est rendu à Montpellier, Bouzigues et Sète. Il a déclaré qu'il y aurait du sens à garder la grande vitesse et demandé au préfet de lancer la consultation des élus pour pouvoir trancher de la mixité, sans s'engager sur une réalisation à l'horizon 2020. Lors de cette visite, les élus du Languedoc-Roussillon ont surtout insisté sur la nécessité de solliciter vigoureusement un financement européen du tronçon à hauteur de 30%, sur l'indispensable réflexion quant à un partenariat public-privé et aussi sur le consensus qui semblerait enfin se dessiner toutes tendances confondues parmi eux.

Le 19 avril 2013 s'est tenu à Béziers le sommet des villes pour la Grande Vitesse, avec la participation de RFF.

La concertation institutionnelle prévue par la charte ne pouvait quant à elle que rester en suspens après le COPART de novembre 2012, en attendant la décision ministérielle. Cependant RFF, soucieux de ne pas perdre le contact avec les élus, a pris l'initiative de rencontrer à nouveau les maires concernés par la zone de passage préférentielle, poursuivant avec opiniâtreté une concertation informelle. A partir du 4 mars 2013, le maître d'ouvrage a rendu visite à 48 maires pour leur présenter l'état d'avancement des études et répondre aux interrogations ou inquiétudes de leurs territoires. Le compte-rendu de ces entretiens a été adressé au garant. Sous l'angle de la concertation, on ne peut qu'être satisfait de la volonté d'entretenir le dialogue manifestée par le maître d'ouvrage, malgré l'attente imposée au projet indépendamment de sa volonté.

Les élus ont été heureux de le voir « reprendre son bâton de pèlerin », lors de rencontres franches et souvent conviviales. Elles ont permis à RFF de poursuivre son travail pédagogique, auprès d'élus dont la connaissance du dossier était d'ailleurs assez variable. Le maître d'ouvrage a pu insister sur la consultation formelle lancée le 26 mars 2013 par le préfet de région et sur la nécessité d'un portage aussi unanime que possible du projet. Il a pu aussi recueillir des informations très utiles sur l'état d'esprit dans les différentes communes (en mars 2013, l'assemblée générale de l'association No Pasaran a confirmé par exemple son soutien d'une traversée des Corbières médiane, à grande vitesse, mixte, avec tunnel) et sur les projets locaux susceptibles de voir le jour en même temps que la ligne nouvelle et qui devront être coordonnés avec elle.

De manière générale les élus semblent avoir été un peu troublés par les résultats du COPIL et assez déçus par le COPART, ressenti comme une redite. Constatant une certaine confusion dans les prises de position, ils n'ont pas tous bien saisi l'attente en matière de mixité, ont mal compris la réapparition d'interrogations sur une possible réduction de la grande vitesse, et se sont peu sentis concernés par la décision claire sur les deux gares, (dans la mesure où RFF a visité des communes rurales non directement concernées par la question).

Les attentes portent en fait avant tout sur le choix du tracé, renvoyé à la phase ultérieure. En même temps, malgré l'impatience, nombre de maires ont paru soulagés à l'idée que, compte tenu des délais nécessaires pour le choix ministériel sur la mixité et les gares, la concertation publique sur le tracé ne pourrait intervenir qu'après les élections municipales de 2014. L'espoir est largement que le tracé du PIG puisse être suivi. Les autres principales préoccupations concernent des points très concrets comme la dépréciation des biens ou les nuisances sonores.

Par ailleurs, le maître d'ouvrage, depuis novembre 2012, a pris certaines dispositions dans la perspective du projet. Par exemple, en décembre, RFF a acquis auprès de la SAFER un domaine viticole de 20 hectares sur la commune de Salses-le-Château, stock foncier qui pourra à l'avenir être utilisé pour reclasser des exploitants agricoles concernés par l'emprise de la ligne nouvelle.

En février 2013 également, RFF a signé avec la Fédération Régionale des Chasseurs une convention sur la définition des impacts cynégétiques de la LGV et les compensations possibles.

Et enfin, pendant toute cette période d'interruption de la concertation institutionnelle qui a suivi le COPART, RFF a entretenu le dialogue avec les associations, en profitant pour rencontrer celles qu'il ne connaissait pas encore comme l'association du Bassin de Thau ou Natura Loupian.

2. Mais les modalités même de la concertation sont restées identiques.

A. Le dialogue avec les acteurs a été soutenu.

On peut renvoyer aux pages 10 et 11 du compte rendu du garant pour la première étape, qui expliquaient le fonctionnement de chaque instrument et son rôle dans le dialogue de concertation. Mais il suffit de rappeler ici, pour faire court, qu'il s'agit du dialogue avec les spécialistes et experts dans les ateliers, du dialogue avec les élus dans les commissions consultatives et du dialogue quotidien assuré par le maître d'ouvrage.

a. les ateliers

De juillet 2011 à juillet 2012, sans lésiner comme on va le constater sur cette phase d'échanges avec les spécialistes, RFF a réuni non moins de 18 ateliers, en deux séries de rencontres, avec une assistance moyenne de 37 personnes. Etant donné le caractère très technique des débats, on ne fera pas ici le compte rendu de chacun. Mais il est possible de se reporter au site internet de la ligne nouvelle pour avoir une idée très précise de leur contenu qui a bien couvert, selon le garant, l'ensemble des aspects du projet.

Lors de la première série d'ateliers, jusqu'en novembre 2011.

.1. Un atelier environnement le 8 juillet 2011, à Montpellier avec 34 participants
Y a été présenté un atlas cartographique, avec la synthèse des enjeux qui résultaient des inventaires faune/flore/habitats

.2 et 3. Deux ateliers « aménagement du territoire » et « analyse des déplacements » le même jour, (à Montpellier, le 28/09/2011, avec 34 participants pour chacun), lors desquels RFF a présenté une synthèse du diagnostic stratégique sur les trois défis auxquels la région doit faire face, l'aménagement du territoire, l'accueil et le développement économique, de même qu'une synthèse du diagnostic « déplacements-voyageurs », grandes lignes et régionaux. En soumettant à l'examen ces documents d'études socio-économiques, le maître d'ouvrage a cherché à fournir à ses interlocuteurs tous les éléments pour un échange contradictoire approfondi.

- .4. Un atelier projets urbains, à propos de la desserte par les gares (à Colombiers, le 10/11/2011, avec 24 participants),
- .5. Un atelier mobilité et intermodalité (à Colombiers, le 14/11/2011, avec 32 participants)
Y a été examinée la question de « la gare vue par les acteurs socio-économiques »
- .6. Un atelier fret, le 13 octobre 2011 à Perpignan, avec 56 participants
- .7. Un atelier agriculture-viticulture-foncier, le 14 octobre 2011 à Narbonne, avec 11 participants
- .8. Un atelier « stratégie foncière et développement », à propos des projets de gares nouvelles le 10 Novembre 2011, à Colombiers, avec 28 participants

Lors de la deuxième série d'ateliers, à partir de fin janvier 2012.

Ces ateliers ont d'abord concerné la desserte, c'est-à-dire les gares, pour 6 d'entre eux, dans la continuité de la réflexion entamée lors de la première série.

L'objectif a bien été de faire apparaître que le sujet n'était pas d'abord chacune des gares prises individuellement mais la desserte de la totalité du territoire central du Languedoc-Roussillon, et ceci dans trois hypothèses d'implantation de gares. L'essentiel n'était pas en effet la localisation mais la fonctionnalité globale qui devrait apparaître dans les propositions adressées au ministre. Ce message a cependant été parfois relégué au second plan par les aspects de pur développement local.

- .9. Atelier Gare de Béziers, (le 1^{er} Mars, à Béziers, avec 51 participants)
- .10. Atelier Gare de Narbonne, (le 2 Mars, avec 53 participants)
- .11. Atelier Gare de Nissan, (le 5 Mars, avec 42 participants)

Pour ces ateliers, le maître d'ouvrage a poussé le souci de concertation jusqu'à préciser, dans les invitations, que ce seraient les présidents d'intercommunalité qui présenteraient les résultats des études sur les trois projets de gares nouvelles. C'est bien ce qui s'est passé, sans qu'il soit utile ici de rentrer dans le détail d'exposés puis de débats très riches.

.12. Atelier Gare de Béziers, le 18 Juin, avec 48 participants :
L'agglomération a d'entrée de jeu présenté un projet abouti, complémentaire éventuellement d'une autre gare nouvelle à Narbonne. Le débat a largement porté sur le coût du projet et la nécessité d'y inclure la déviation souhaitée de la ligne classique.

.13. Atelier Gare de Nissan, le 19 Juin, avec 52 participants :
Ce projet a été présenté comme le moins cher, au cœur à la fois du Narbonnais et du Biterrois, avec un plaidoyer pour le rapport qualité/prix.

.14. Atelier gare de Narbonne, le 20 Juin, avec 49 participants :
Il a été souligné que le projet était unanimement porté par l'Aude dans son ensemble, plus que comme un projet Narbonnais/Biterrois. L'Etat y est intervenu pour préconiser une prise de

position régionale commune et rapide, intégrant aussi la notion de coût acceptable, pour soutenir la concurrence au plan national.

Cette concertation sur les gares s'est accompagnée de la part des collectivités porteuses d'un gros effort d'information, prenant aussi parfois l'aspect d'une véritable campagne publicitaire, avec affiches montrant des personnalités locales médiatisées dans le domaine de l'économie ou du sport et supporteurs des projets.

.15. Atelier environnement le 31 Janvier 2012, à Montpellier, avec 39 participants

.16. Atelier paysages, le 29 mai 2012 à Montpellier, avec 12 participants extérieurs

.17. Atelier agriculture viticulture foncier le 15 Mai à Narbonne, avec 31 participants

.18. Atelier hydraulique, le 5 Juin 2012 à Narbonne, avec 9 participants extérieurs

Y ont été présentées les études sur la modélisation des principaux cours d'eau sur la zone de passage préférentielle

En fin du développement sur les ateliers, on doit souligner le sérieux et la qualité de la concertation technique qu'ils ont permis de mener. Le nombre des rencontres avec les experts, leur variété, la précision des ordres du jour, la qualité des présentations et des documents introduits en séance pour guider les discussions, ainsi que le nombre des participants (plus de 600 personnes au total, encore que certaines aient bien entendu participé à plusieurs ateliers) témoignent de beaucoup de professionnalisme. Le maître d'ouvrage a dû faire preuve, même si les participants se connaissaient souvent déjà et avaient une connaissance approfondie des sujets abordés, de méthode et de pédagogie pour organiser les échanges, en raison de leur niveau de technicité. Les comptes rendus mis en ligne très rapidement pour élargir le débat autant qu'il est possible semblent bien, pour conclure sur ce point, démontrer l'utilité de ces échanges, leur transparence et souvent leur convivialité,

b. les commissions consultatives

Etant donné leur importance, leur caractère moins technique et l'intensité des échanges avec les élus, le présent compte rendu développe un peu plus cette partie. Les commissions consultatives sont en effet aux yeux du garant un moment essentiel de la concertation, exercice moins spectaculaire et médiatisé mais plus fréquemment répété que celui des réunions publiques, et capital en raison du respect dû au suffrage universel et de la place que les élus de terrain doivent se voir réserver dans la concertation puisqu'ils font bénéficier le maître d'ouvrage de leur expérience et doivent naturellement donner un avis éclairé sur les présentations à soumettre au COPIL.

Leur rythme :

Bien que soutenu, il a malgré tout ralenti par rapport à la phase d'études précédente. On a pu compter huit Commissions en 2012, réparties en deux séries, l'une début février et la seconde à la fin du premier semestre. C'est un bon rythme mais, lors de la première phase des études, RFF n'avait pas réuni moins de trois séries de CC en moins de six mois, en septembre et novembre 2010 puis janvier 2011.

Après une telle fréquence un ralentissement des consultations était prévisible.

Il fallait en effet attendre, pour pouvoir soumettre aux commissions des éléments substantiels, que les instances de gouvernance approuvent les propositions de ZPP, puis que le dossier soit transmis au niveau ministériel après consultation formelle des acteurs par le préfet de région, et qu'enfin intervienne la décision ministérielle (ce qui a été le cas, rappelons-le, à la mi-

novembre). Alors seulement a pu se tenir la première série de Commissions. Après cela, avant de tenir la seconde, il a fallu attendre, bien entendu, que des résultats d'études nouvelles permettent de nourrir le dialogue avec les élus. Ensuite sont intervenues les deux périodes électorales, présidentielle puis législative, du printemps 2012.

Cependant la cinquième série de Commissions Consultatives (la seconde de la période) a commencé fin juin, moins de dix jours après le second tour des élections législatives. On ne peut donc que souligner, malgré le caractère inévitable de ce ralentissement, la rapidité avec laquelle le maître d'ouvrage a entendu y remédier en reprenant au plus vite le dialogue avec les élus.

La quatrième série de commissions consultatives, en février 2012 :

Elle a comporté cinq rencontres, soit une par tronçon géographique d'environ 30 km. Elles ont réuni entre 19 et 30 personnes, pour une moyenne de 24 personnes, la concertation étant donc autant suivie que celle de la première période. Les comptes rendus, rédigés de manière objective (il n'y a pas eu à la connaissance du garant de demande de correctifs) ont aussitôt été publiés et mis en ligne.

Il s'agissait surtout, pour le maître d'ouvrage, de présenter aux élus des variantes de tracé au sein de la ZPP de 200 à 1500m, variantes tenant compte du milieu humain (et notamment des projets d'urbanisme), du milieu physique, du patrimoine (dont les paysages), du milieu naturel, puis de recueillir leur sentiment. A cet état des lieux des territoires traversés, s'ajoutaient, comme facteurs déterminants de tracé, les objectifs fonctionnels des services à assurer par la ligne et les contraintes ferroviaires techniques à assumer. L'objectif était d'aboutir finalement à la proposition d'une bande de 100 à 200 m de large, on imagine aisément que le débat pouvait prendre un tour aigu. Mais il a été bien cadré grâce à la présentation complète et transparente des tracés.

D'abord par des cartes (sans doute un peu trop compliquées par souci d'exhaustivité, car présentant sur le même fond le tracé PIG, le tracé « direct » le plus court et enfin le tracé envisagé à ce stade des études). Puis par une présentation en 3D, qui s'est révélée d'excellente qualité, très visuelle et parlante, permettant d'examiner le tracé sous tous les angles et à toutes les altitudes, avec toutes les conséquences sur l'environnement. La précision de cette présentation ne pouvait qu'apparaître comme un gage de la volonté de bonne concertation du maître d'ouvrage. Certains ont regretté que, pour des raisons techniques, elle ne puisse trouver place sur le site internet de la ligne nouvelle.

Il s'agissait enfin d'exposer aux élus la suite du calendrier, comportant la présentation au COPIL de juillet de propositions sur le degré de mixité de la ligne nouvelle et sur les gares, en vue théoriquement d'une décision ministérielle à l'automne 2012 sur ces deux points, et de leur expliquer que les propositions formelles sur le tracé interviendraient ultérieurement. A chaque occasion il a été rappelé que le ministre avait souhaité dans sa décision de novembre 2011 que RFF poursuive la concertation et même l'amplifie car l'approche de plus en plus précise des études risquait naturellement d'accroître les inquiétudes. Dans l'attente, les élus ont été rassurés à chaque occasion par le fait qu'en matière de stratégie foncière les préfets allaient prendre des arrêtés permettant de prendre en considération la ZPP dans l'examen de tout nouveau projet d'urbanisme.

Le maître d'ouvrage a insisté sur la nécessité de lui remettre les 55 registres distribués dans les communes pour recueillir les réactions des élus et des habitants. Il a rappelé à chaque réunion qu'il serait également utile d'esquisser le plus rapidement possible le financement du projet, soulignant que cette démarche serait un argument fort en faveur du projet lors de la deuxième décision ministérielle et de la mise à l'enquête publique

Pour cette quatrième série de rencontres, chaque Commission a naturellement toujours mis l'accent sur ses principales préoccupations, spécifiques à chaque tronçon. Elles sont succinctement présentées ci-après, du sud au nord.

Pour celle de Perpignan (le 02/02/2012) :

- . Les conséquences, pour les communes du nord des Pyrénées-Orientales, de l'option qui sera retenue pour la traversée des Corbières, Littorale ou médiane. Les élus ont du mal à admettre que la zone de passage médiane ne puisse être utilisée pour un tracé mixte et le maître d'ouvrage a été conduit à souligner le coût d'un tracé à travers les Corbières acceptant le trafic de fret.

- . L'intérêt de conserver le tracé PIG

- . L'inconvénient d'un tracé médian réservé à la seule vitesse et conduisant donc la totalité du fret sur la ligne actuelle.

- . Les nuisances du trafic ferroviaire au niveau du passage à niveau de Salses-le-Château (à souligner le fait que la commune de Salses-le-Château n'étant pas conviée à la Commission du lendemain, bien que concernée par la traversée des Corbières, le maître d'ouvrage aussitôt corrigé le tir, négligeant le côté formel des invitations au bénéfice de la réalité et de l'efficacité de la concertation, ce qui a été apprécié).

- . L'implantation d'une gare ou d'une halte à Rivesaltes

- . Le franchissement de la Basse et de la Tet, et la traversée des communes du Soler et de Baho

Pour celle de La Palme (le 03/02/2012) :

S'agissant de la Commission des Corbières, seul tronçon pour lequel la décision ministérielle a maintenu deux tracés alternatifs, l'ambiance, tout en restant sereine, ne pouvait qu'être un peu plus tendue. D'autant que la décision ministérielle (cf. plus haut) a réduit la symétrie de l'alternative, l'option médiane ne pouvant accueillir qu'une ligne voyageurs, tandis que l'option littorale serait également apte au fret. Autrement dit, s'il s'avère que la ligne doit être mixte, elle sera obligatoirement littorale.

Le paradoxe est que, pour cette séquence en principe ouverte à une plus grande concertation, puisque comportant deux options de tracé, la concertation est en fait apparue plus tôt refermée à l'avance, ce qui a été imputé à des raisons financières.

La Commission a donc été précédée d'une manifestation, au demeurant pacifique, d'élus locaux et représentants viticoles d'environ 200 personnes, favorables à la mixité mais opposées à l'option littorale et donc soutenant un tracé médian mixte.

La Commission elle-même a surtout été consacrée à ce débat. Le maître d'ouvrage a dû expliquer, à propos des tunnels de l'option médiane, que « plus nous creusons, plus le projet devient gouffre financier, et moins il verra le jour ». Il serait nécessaire en effet de construire 13 km de tunnels dans l'option médiane contre 6 à 9 km dans l'option littorale, où les pentes sont trois fois plus faibles.

En réponse en particulier au collectif des quatre communes de Salses-le-Château, Fitou, La Palme et Caves, le chef de la mission LNMP a assuré que RFF chiffrerait tout de même précisément le coût de réalisation d'un tunnel de 13 km, car c'est la seule solution pour réaliser un tracé mixte dans l'option médiane, mais en craignant que le différentiel soit supérieur aux 200 millions d'euros annoncés lors de la première étape. Il a confirmé que les

avis locaux seraient tous portés au bilan de la concertation et que ceux-ci soulignaient que le delta financier serait largement amorti sur la durée d'utilisation de la ligne nouvelle.

Ont également été examinés :

.comme lors de la réunion précédente, le passage à niveau de Salses-le-Château, pour lequel le maître d'ouvrage a annoncé une réunion spéciale, (démarche également appréciée sous l'angle de la concertation, même si le problème ne relève pas d'abord de la réalisation de la ligne nouvelle)

.les projets de zones d'activité des communes

.les préoccupations des viticulteurs, exprimées en particulier avec une certaine véhémence par la voix d'un président de cave coopérative, non invité mais admis à cette Commission dans un esprit d'ouverture, et ne cachant pas que la négociation serait selon lui difficile ; le maître d'ouvrage travaille selon lui sur les perspectives de relocalisation d'un potentiel viticole productif touché par les infrastructures, alors que la profession, affirmant que la déprise viticole n'est pas certaine, souhaite que ce potentiel soit apprécié « avec une projection de 50 à 100 ans et non dans sa situation actuelle, fruit de 50 ans de dépression ».

Pour celle de Narbonne (le 08/02/2012):

Elle a été dominée par les sujets suivants :

L'arrivée de la LNMP sur Narbonne en provenance du Sud

La desserte du Narbonnais et de l'Est audois, par la gare actuelle, par une gare nouvelle ou par une gare commune avec le Biterrois, à propos de laquelle il a été redit que le choix serait opéré par le ministre mais qu'il était indispensable de lui présenter différentes options étayées, plus spécialement examinées lors d'ateliers spécifiques

Les différents sites de gares nouvelles possibles à Narbonne (avec leurs conséquences sur le tracé, au sud et au nord) comme à Nissan-lez-Enserune

La traversée des basses plaines de l'Aude, pour la quelle il a été répété sans surprise que l'Etat n'accepterait aucune infrastructure aggravant le risque d'inondation

La connexion avec les lignes classique et nouvelle vers Carcassonne et Toulouse

Le financement du projet qui sollicitera les capacités de tous les partenaires pour que l'Etat puisse donner suite à un projet crédible.

Pour celle de Béziers (le 07/02/2012) :

Le maître d'ouvrage a demandé des précisions sur le projet urbain de Béziers et sur la limite où, pour les responsables locaux, le projet de Gare pouvait être décalé vers l'est. Il a souhaité savoir si la variante d'origine quant à l'implantation de la gare était totalement irrecevable, en raison de ses impacts sur le bâti, ce que les représentants de l'agglomération ont confirmé, ne pouvant accepter de détruire autant de maisons.

La présentation des variantes en 3D, permettant d'accéder à une autre vision des projets, a été tout spécialement appréciée lors de cette Commission. On a pu constater en effet qu'elle pousse à la réflexion, aux échanges objectifs, voire aux compromis.

Pour celle de Montpellier (le 06/02/2012):

Le tracé à hauteur de la Gardiole fut un des principaux points commentés. Il semble qu'une majorité d'élus soit favorable à un passage au Sud de l'Autoroute.

M.Gayssot, vice-président du Conseil Régional a rappelé que la Région tenait au principe de mixité et à la conformité aux conclusions du débat public.

Il a demandé et obtenu du maître d'ouvrage confirmation de la mixité de la ligne sur ce tronçon, en raison du nombre de trains appelés à y circuler.

Le passage en aérien aux deux sorties est et ouest de la Gardiole et ses conséquences sur l'environnement paysager et urbain ont donné lieu à interrogations

La Région a rappelé son souhait de coordination du tracé avec la réalisation de la zone logistique de Poussan

La traversée des zones de captage hydraulique, celle de la Mosson, le jumelage de la ligne avec le contournement de Montpellier et le déplacement de l'autoroute ont aussi été abordés. Enfin il a été précisé, ce qui est valable pour tous les tronçons, que les études de trafic seraient disponibles pour la cinquième série de réunions de juin ce qui permettrait de préciser les sections mixtes, les ouvrages et les options de tracés.

Lors de cette première série de commissions consultatives de seconde phase, le dialogue fut donc dense et riche. Le compte-rendu ne peut reprendre que l'essentiel mais la spontanéité des questions, la transparence et la précision des réponses, la clarté des prises de position ont permis au garant de conclure à un déroulement de la concertation conforme aux règles de la charte, d'autant que les compte rendus « sincères » des différentes commissions consultatives ont été publiés rapidement. Promesse a été faite d'étudier toutes les questions et d'apporter des réponses, en même temps que des chiffrages.

Ce qui ne veut pas dire, bien au contraire, que ne sont pas apparus des points durs, par exemple la traversée des Corbières et les revendications des viticulteurs, qui donneront naturellement lieu à des échanges sans concessions dans la suite de la concertation.

La cinquième série de commissions consultatives, fin juin début juillet 2012 :

Pour cette nouvelle série, de fin juin et début juillet, les rencontres ont été réduites de cinq à trois. En effet, le maître d'ouvrage a jugé utile et possible de regrouper d'une part les tronçons 4 et 5, de Toulouges à Peyriac-de-Mer, (afin de recouvrir en une seule fois toute la zone des Corbières, où deux options de passage ont été conservées) et d'autre part les tronçons 1 et 2, de Vendres à Montpellier. Ce regroupement correspondait d'ailleurs à un souhait exprimé par les élus.

Cependant le nombre des participants s'est élevé à 118 soit pratiquement le même que pour les cinq commissions de la série précédente. L'assiduité des élus s'est donc maintenue. Lors de ces commissions, les registres 21x27 remis lors des commissions de février pour recueillir les observations communales ont été rendus au maître d'ouvrage. Selon les situations locales et aussi sans doute le degré d'initiative des élus, les registres retournés se sont révélés soit vides soit très remplis avec nombreuses signatures. Ils ont pu être exploités par l'équipe chargée de la concertation.

A chaque commission, les présentations suivantes ont été faites :

- . rappel du calendrier du projet,
- . retour sur les ateliers,
- . impact de la mixité sur les variantes de tracé
- . visualisation en 3D des variantes de tracé. Ce moment de la présentation a naturellement entraîné beaucoup de demandes de précisions et de zooms sur des lieux précis, auxquels le maître d'ouvrage s'est volontiers prêté, avec une grande efficacité.

Pour cette cinquième série de CC, les spécificités de chaque tronçon ont bien entendu été évoquées et l'on n'y reviendra pas de façon aussi détaillée que pour la série précédente

Pour celle d'Opoul-Perillos (le 02/07/2012) :

Elle a été agréementée par la présence d'un « comité d'accueil » à la fois bon enfant mais bien ferme dans son opposition, regroupant une quarantaine de personnes sous une grande

banderole « No pasaran ». Les pancartes d'accompagnement reprenaient des thèmes économiques (par exemple, « vivre de nos vignes ») ou environnementaux (par exemple, « voir la mer, pas les caténaires ») de tous les opposants à l'option de tracé empruntant la plaine littorale.

Les thèmes abordés, outre ce sujet fondamental, ont été :

Une gare ou une halte sur la ligne nouvelle à Rivesaltes

L'opposition du Soler à une tranchée non couverte

La nécessité à Baho d'un tracé éloigné de l'agglomération et d'un retour au tracé du PIG

Le fait que la solution médiane-mixte, écartée en novembre 2011 par la décision ministérielle pourrait reprendre de l'actualité.

La longueur de tunnel dans les différentes hypothèses de tracés

Le coût des différentes hypothèses de tracé

La nécessité de protéger et d'entretenir la ligne actuelle

Pour celle de Narbonne (le 04/07/2012) :

Elle s'est déroulée en présence du nouveau Préfet de l'Aude, M.Freysselinard.

Les thèmes abordés ont été :

la réalisation des sondages sur les terrains agricoles

l'hydraulique dans les basses plaines de l'Aude

l'implantation des gares et « l'union sacrée » pour une gare audoise

Pour celle de Mèze(le 26/06/2012) :

Les thèmes abordés ont été :

Les exigences techniques générées par la mixité

Le port de Sète et l'arrière-pays de Poussan

Une opposition assez générale à la variante nord de l'A9 dans la traversée du massif de la Gardiole et des questions sur les raisons pour lesquelles cette variante imprévue était apparue

La nécessité de protéger le Bassin de Thau

L'insuffisante prise en compte des impacts viticoles

Le garant croit devoir souligner en conclusion de ce développement sur les commissions consultatives que leur préparation « personnalisée », comme d'ailleurs celle des réunions publiques, a nécessité un investissement important de la part du maître d'ouvrage (power points adaptés à chaque circonstance et non standard ; schémas éclairants de circulation des trains ; croquis simples d'explication des profils en long ; schémas animés de l'écoulement des eaux en cas d'inondation ; passages instantanés, à la seule demande des interlocuteurs, d'une variante de tracé à l'autre, pour permettre les comparaisons, sur cartes comme en 3D ; zooms instantanés sur une maison individuelle aussitôt reconnaissable en 3D et sous tous les angles par son propriétaire ...).

Toutes ces performances de présentation, si évidentes et aisées qu'elles peuvent apparaître comme normales et simples pour les élus et les usagers, ont cependant demandé un travail préparatoire important au maître d'ouvrage, qu'il faut porter au crédit de sa volonté de concertation.

Pour la majorité des commissions consultatives, la présence d'un représentant de l'Etat, préfet, sous-préfet, ou Directeur de Préfecture a permis de bien ordonner les débats.

c. le dialogue quotidien

Par la concertation quotidienne et les nombreuses rencontres bilatérales à la demande que cela entraîne pour le maître d'ouvrage (par exemple la mission LNMP a fait une présentation spéciale au Conseil Economique, Social et Environnemental Régional sur la desserte et la mixité), par les réponses à toutes les questions reçues par écrit ou par d'autres voies, RFF a joué son rôle d'information bien au-delà des seules rencontres institutionnelles prévues par la charte de concertation. Le maître d'ouvrage n'a pas non plus évité le contact avec les opposants à certains aspects du projet ; bien au contraire il l'a souvent recherché, dans un souci de clarification des positions réciproques.

On peut en donner comme exemple la rencontre, après échange de correspondance, avec les élus des quatre communes des Corbières littorales. Les rencontres avec l'association No Pasaran (trois rencontres, à la Direction Régionale, à la Préfecture des Pyrénées-Orientales, lors d'une visite de terrain), avec les Gardiens de La Gardiole ou encore avec l'association des habitants de Baho et Peyrestortes en sont d'autres illustrations.

Pour éclairer cette démarche citons le compte-rendu établi par cette dernière association, qui mentionne : « Nous avons pu échanger nos idées dans une ambiance cordiale durant près de trois heures. Toutefois, il ressort de cet entretien l'importance de ne pas baisser la garde... ». Cette rédaction est importante aux yeux du garant car elle montre que, dans cette concertation informelle et sans contrôle de sa part, le maître d'ouvrage a su aussi convaincre de sa sincérité et de sa volonté d'information, sans concession à la facilité.

Le dialogue s'est poursuivi de la même manière avec le monde agri-viticole et spécialement les groupements de viticulteurs. Il a d'ailleurs conduit à une convention de partenariat entre RFF, les Chambres d'agriculture et les Fédérations départementales des Syndicats d'Exploitant Agricoles en vue de la réalisation des opérations foncières et à un Protocole pour régler la pénétration sur les parcelles privées en vue des sondages de sols. Il a encore concerné la Fédération Régionale des Chasseurs, qui souhaiterait aborder les compensations par rapport aux conséquences de LGV sur son activité.

Au total, rien qu'entre juin 2011 et octobre 2012, on peut recenser près de 90 rencontres bilatérales avec les catégories suivantes d'interlocuteurs : élus, services administratifs de l'Etat ou des collectivités locales, établissements publics divers, associations et particuliers. Et on a vu plus haut qu'en mars 2013 RFF avait aussi repris d'initiative un contact très consommateur de temps avec les élus communaux.

B. L'information du grand public a été renforcée.

Le grand public est associé à la concertation à travers les rapports que peuvent lui faire les principaux acteurs-relais (élus, associations, organismes professionnels, dont le rôle est évoqué par ailleurs), les documents que diffuse directement RFF, les informations données par les médias, le site internet consacré à la ligne par le maître d'ouvrage et bien entendu les réunions publiques.

a. La publicité donnée à la Décision Ministérielle de l'automne 2011.

Il faut noter d'abord, à nouveau, un gros effort de RFF au début de la nouvelle phase pour mobiliser l'intérêt et surtout faire connaître du grand public la décision ministérielle du 14 novembre 2011 sur la ZPP.

Elle a donné lieu à :

- .une conférence de presse, avec le Préfet et le Président de Région, en décembre 2011, accompagnée de la remise d'un conséquent dossier,
- .un document de synthèse tiré à 3000 exemplaires et intitulé « La zone de passage de 1000mètres, validée par décision ministérielle, 5 bonnes raisons de se mobiliser... »,
- .le dépôt en boîtes à lettres de 90000 invitations à prendre connaissance de la carte de la ZPP, exposée dans les 52 communes concernées et accompagnée d'un registre communal d'expression (42 registres ont été retournés à RFF et exploités, accompagnés de six pétitions).

b. Les documents d'information diffusés par RFF.

Le maître d'ouvrage a édité

- . 2700 exemplaires d'un document 3 volets et 6 pages, très bon résumé de l'état de la concertation, présentant les trois enjeux de la mixité, de la desserte et du tracé, destiné à être diffusé dans les ateliers, les réunions publiques et les expositions,
- . ainsi qu'un document « dix questions/réponses »
- . et qu'un journal tabloïd en 3000 exemplaires, sur le thème « Un projet utile à tous, des étapes à franchir ensemble »

c. Les expositions et la campagne d'information télévisée.

A cheval sur juin et juillet 2012 une exposition sur la LNMP a été présentée dans les gares de Béziers, Narbonne et Agde, sur le sujet spécifique des gares, avec panneaux explicatifs, présence d'hôtes, mise à disposition de questionnaires pour recueillir l'avis du public. Sa durée a sans doute été trop courte mais les retours ont fait apparaître un intérêt prédominant pour l'amélioration des conditions actuelles de desserte et circulation comme pour la création de gares nouvelles.

La campagne d'information télévisée a consisté en 20 spots de 20 secondes, diffusés sur France 3 fin juin début juillet pour rappeler l'intérêt du projet de LNMP et annoncer les réunions publiques.

d. Les informations données par la presse.

Le garant avait suggéré dans son rapport de première phase un effort sur ce point. RFF en a tenu compte et cet aspect est développé dans la troisième partie du compte-rendu, ci-après.

e. le site internet www.lalignenouvelle.com

La relance du site internet a été recherchée dans cette seconde phase d'études, avec diffusion de 50000 cartes postales dans les 4 villes principales, destinées à le faire connaître.

Outre des informations générales, sous une forme attrayante et facile à consulter, sur le projet et le déroulement de la gouvernance comme de la concertation (notamment par l'introduction d'une vingtaine de courtes vidéos mises en ligne et présentant les différents thèmes du projet, développement économique, agriculture, environnement, gares, concertation...), le site a le grand intérêt de fournir le compte-rendu de toutes les réunions ainsi que les documents qui y ont été présentés par le maître d'ouvrage.

Cette exhaustivité et la rapidité de mise en ligne, gages incontestables de transparence, constituent un point essentiel aux yeux du garant et l'assurance que l'information est accessible à chacun, acteurs comme grand public. Le site est interactif et permet de poser des questions.

L'accès à la cartographie de la zone de passage préférentielle et des différentes hypothèses de tracés qui la parcourent permet aussi de répondre aux premières interrogations du public même si elle n'offre pas la même précision que la présentation en 3 dimensions projetée lors des réunions avec les élus ou le public.

Cet effort a été couronné de succès puisque le site a connu près de 50000 visites depuis sa relance.

Si l'on peut-on regretter qu'aucune Newsletter ne soit sortie après l'unique exemplaire de juillet 2010, il faut bien constater que de nouvelles éditions auraient sans doute fait double emploi avec les documents d'information diffusés par ailleurs et avec la consultation toujours possible du site internet de la LNMP.

Le garant constate donc, avant même d'évoquer les réunions publiques, que RFF a accompli de gros efforts pour aller au devant des citoyens, par tous les moyens,

C. Les réunions publiques, moment essentiel de la concertation, méritent un gros plan.

Six réunions publiques, autre temps forts de la concertation, naturellement encore plus symboliques et médiatisées que les commissions consultatives, se sont tenues entre le 26 juin et le 5 juillet, immédiatement après les commissions consultatives mais sans télescopage. Elles ne pouvaient avoir lieu plus tôt compte tenu du calendrier électoral et de celui des commissions consultatives, comme on l'a vu plus haut. Par ailleurs le calendrier normal des études ne pouvait non plus permettre de tenir de réunions au début de l'année, faute d'éléments tangibles à présenter au public avant la fin du printemps.

Elles ont été annoncées par affiches, dépliants, expositions et spots TV, et bien entendu par insertion dans la presse. Une conférence de presse de RFF a eu lieu la semaine précédant les réunions publiques, les journalistes jouant un rôle de prescripteurs pour la participation du grand public.

Rien n'a donc été négligé pour la favoriser. On considérera donc que là encore maître d'ouvrage a fait diligence dans leur organisation, bien que plus d'un an se soit, par la force des choses, écoulé entre les réunions publiques du printemps 2011 et celles du printemps 2012.

En 2012, il a choisi d'en répartir la tenue, entre d'une part les deux grandes villes où se posait la question d'implantation de gares nouvelles, c'est-à-dire Béziers (le 26 juin, environ 120 personnes) et Narbonne (le 4 juillet, environ 70 personnes), ainsi qu'à Nissan-les-Ensérune (le 5 juillet, environ 150 personnes) pour la même raison de possible gare nouvelle, et d'autre part des communes situées dans des secteurs où le tracé pouvait présenter des difficultés de choix entre variantes, Gigean (le 27 juin, environ 250 personnes), La Palme (le 2 juillet, environ 300 personnes) et Peyrestortes (le 3 juillet, environ 55 personnes). Ce faisant le maître d'ouvrage n'a donc pas recherché la facilité mais au contraire l'efficacité de la concertation. Cependant la participation a davantage été fonction des interrogations sur le tracé, concernant la population en général, éventuellement touchée à brève échéance dans ses biens et son mode de vie, que sur le choix des gares, intéressant davantage les élus porteurs de plans d'aménagement pour l'avenir et déjà informés lors des Commissions consultatives.

La fréquentation moyenne a été d'environ 140 personnes, avec une durée moyenne de 3 heures et environ 25 intervenants, la parole étant très largement celle des citoyens moyens, sans avoir été accaparée par les associations ou les élus.

Il faut ici consacrer une parenthèse à un phénomène doublant la concertation officielle. En parallèle à ces réunions publiques de concertation, les opposants à certains tracés, dans des zones précises donnant lieu à contestation (Gardiole, Corbières, tronçon au nord de Perpignan, dans le secteur Baho-Peyrestortes) se sont en effet réunis en associations, plus ou moins locales ou fédérées, et ont organisé de leur côté, durant l'été et l'automne de 2012, des réunions publiques hors la présence du maître d'ouvrage. Ils ont pu, légitimement, y présenter leur position mais de manière unilatérale et sans risque de confrontation de leurs informations ou arguments avec ceux de RFF. (Dans son annonce des réunions publiques organisées par les opposants, la presse a d'ailleurs entretenu involontairement une certaine confusion entre ces rencontres « unilatérales » et les réunions « contradictoires » de concertation organisées par le maître d'ouvrage).

La presse en a rendu compte, soulignant notamment qu'y sont apparus deux thèmes très peu ou pas du tout entendus en réunions publiques officielles de concertation.

Le premier est celui d'une opposition totale au projet de ligne nouvelle, dans son principe même. On doit noter qu'il a été très honnêtement contrebattu par les organisateurs de ces réunions qui, levant toute ambiguïté, ont bien souligné qu'eux-mêmes n'étaient opposés qu'à un tracé donné et non au principe de la LNMP (pour la Gardiole).

Le second thème nouveau a été celui d'une demande de révision de la décision ministérielle de novembre 2011 sur deux points : d'abord diminuer la vitesse atteignable de 350 km/h, et ceci pour permettre des rayons de courbure plus petits, faciliter certains tracés et en conséquence réduire les coûts ; ensuite permettre d'inclure dans les études menées par RFF l'option médiane avec mixité (et tunnels) dans la traversée des Corbières, écartée on le rappelle par la décision ministérielle.

Le garant, à la différence du maître d'ouvrage, n'a pas eu de contact direct avec les associations, en dehors de quelques dialogues d'ailleurs cordiaux lors des réunions publiques ou des manifestations organisées en accompagnement de commissions consultatives ou réunions de gouvernance. Mais il a entendu l'expression de leurs points de vue dans toutes les rencontres de concertation et en a, en permanence, recueilli les échos dans la presse très régulièrement transmise par le maître d'ouvrage. Il a pu apprécier la variété des thèmes qu'elles défendaient, dans des domaines très divers, la réduction des temps de déplacements, la mixité ou l'environnement, et avec des positions parfois opposées, notamment quant à l'utilité de la très grande vitesse. Il a souvent entendu le leitmotiv de la protection du cadre et du mode de vie : « Volem viure a ... coma es ! ». Il porte un jugement globalement positif, sous quelques réserves présentées par ailleurs, sur la manière dont ces témoignages de vitalité associative ont été exprimés lors de la concertation, de manière directe mais correcte.

Comme lors de la phase précédente des études (voir le compte rendu du garant, page 28, 4^{ème} § et suivants), le public s'est réparti, en termes très simplificateurs, entre trois catégories :

- . passif et neutre,
- . attentif et questionnant,
- . agressif et inquiet.

Sans doute la proportion de la troisième catégorie s'est-elle révélée un peu plus importante que lors de la phase précédente, mais sans que le déroulement d'aucune réunion ait été perturbé, d'autant que plusieurs réunions se sont tenues en ville, un peu plus loin du terrain.

Le choix de ce lieu de réunion se justifiait d'ailleurs par le fait que cette phase d'études devait se conclure par un rapport au ministre sur les gares et la mixité, et non sur les tracés.

On évoquera ci-après chaque réunion publique par ordre chronologique, et quelques-uns des sujets abordés. Ils ne constituent bien entendu qu'un écho des thèmes abordés lors des commissions consultatives, vus cette fois sous l'angle des habitants et non des élus, et faisant donc moins de place aux préoccupations collectives de développement et d'urbanisme :

Pour celle de Béziers (le 26/06/2012) :

Les prévisions de trafic et le nombre d'arrêts de trains.

Le coût des différentes hypothèses d'aménagement et de desserte.

Les incertitudes quant à la préférence pour la grande vitesse.

Le coût de la mixité mais également son intérêt.

Les conséquences pour les habitations existantes, spécialement à Villeneuve-les-Béziers..

L'intérêt de la desserte par les gares centres,

L'interconnexion avec la ligne classique.

Pour celle de Gigean (le 27/06/2012) :

L'apparition d'un nouveau tracé possible (nord de l'A9), qualifié de manière assez inopportune par RFF de « moindre enjeu territorial » mais suscitant beaucoup d'oppositions, et les raisons de cette novation.

La protection des étangs et de la conchyliculture.

L'utilité d'une ligne mixte dans la traversée de la Gardiole et son coût.

Les difficultés de traversée de la Mosson.

La protection contre le bruit ferroviaire.

Pour celle de La Palme (le 02/07/2012) :

Le souhait de connaître la différence de coût entre lignes mixtes littorale et médiane.

La réduction ou la compensation des nuisances paysagères ou acoustiques

Les indemnités compensatoires et acquisitions des propriétés

L'opposition nettement réaffirmée au tracé littoral et préférence marquée pour le tracé médian

Le débat sur l'avenir du fret ferroviaire

La problématique du dépôt d'explosifs Titanobel à Opoul Périllos

Pour celle de Peyrestortes (le 03/07/2012) :

Les comparaisons financières entre options médiane et littorale

Les incertitudes sur l'évolution du trafic fret

L'influence du réchauffement climatique sur la ligne classique et exigence de LNMP mixte

L'utilité pour l'avenir d'une halte à Rivesaltes

Les protections acoustiques

Les oppositions à certaines variantes de tracés (Baho, Peyrestortes)

La préférence pour le tracé de 1995 ou le tracé ouest

Pour celle de Narbonne (le 04/07/2012) :

Peu de public directement concerné par les tracés litigieux (Corbières, plaines de l'Aude), sans doute parce que la réunion s'est tenue en ville.

Donc une rencontre moins passionnée mais cependant fort intéressante.

L'avis des opérateurs ferroviaires sur les arrêts prévus dans les différentes hypothèses de gares

Les protections acoustiques

La prise en charge des préjudices

L'interconnexion avec la liaison Toulouse Narbonne

Les nuisances, la transparence hydraulique et les sondages

Les modalités de financement.

Pour celle de Nissan (le 05/07/2012) :

Présentation du film réalisé par la Communauté de la Domitienne

Le coût plus réduit et la durée de trajets plus courte pour la solution Gare de Nissan

La prévision d'augmentation des trafics de voyageurs selon les gares

Le poids du financement réparti entre les voyageurs et l'argent public

La prise en compte des « trains régionaux à 1 euro »

Les résultats des études hydrauliques

Pendant les réunions publiques, s'agissant du domaine financier, le garant a entendu davantage qu'auparavant des interrogations relatives au financement des travaux.

Explicitement ou implicitement, le Schéma National des Infrastructures de Transport prévu par la loi du 3 Août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a bien été évoqué et jugé ambitieux avec ses 28 projets de développement ferroviaire, eu égard à la situation des finances publiques. Mais n'ont pas encore été abordés précisément sa mise en œuvre en fonction du contexte économique et financier, la hiérarchisation des projets et le référentiel d'évaluation qu'elle suppose, non plus que les chances pour la LNMP de figurer au projet de schéma qui sera soumis au Parlement. Sans doute les déclarations du Secrétaire d'Etat au budget étaient-elles trop récentes lors des réunions publiques du début de l'été 2012.

III. Le jugement porté sur la concertation est positif, même si la démarche connaît des limites, et les suggestions sur son amélioration sont donc marginales.

1. Les règles de la charte ont été respectées et ses objectifs atteints.

A. Le garant a pu accomplir sa mission.

a. Le garant a eu la chance d'entretenir un dialogue continu depuis le débat public avec le Directeur Régional de RFF, le chef de projet et son équipe. Son avis a été sollicité et donné de manière détaillée sur le programme de concertation établi au début de la période. Cette continuité a facilité sa participation à la concertation.

b. Le garant a pu participer à deux COPIL sur trois et s'exprimer lors du Comité de Pilotage, déterminant bien que non décisionnel, du 27 juillet 2012, comme lors de celui du 8 octobre 2012, informant les décideurs de ses observations de forme et de fond tout au long de la concertation, et remplissant ainsi l'un des aspects de sa mission, c'est-à-dire le lien entre concertation et décision à travers la transmission au COPIL des résultats de la concertation. (Voir le schéma de son intervention de juillet en annexe). Il en a été de même au COPART de novembre.

Si, sauf en quelques occasions, il n'a naturellement pas assisté aux rencontres bilatérales quasi quotidiennes entre RFF et ses interlocuteurs, il a participé à plusieurs réunions du Cotech et aux deux tiers des ateliers.

Et surtout il a assisté aux deux Comités partenariaux et à la totalité des commissions consultatives et des réunions publiques. Sa présence et son rôle ont alors été rappelés à chaque réunion.

Malgré donc quelques incompatibilités d'emplois du temps, l'association du garant à toutes les rencontres a été aidée par le maître d'ouvrage dans la limite des obligations propres de calendrier de ce dernier.

De plus tous les documents utiles et articles de presse lui ont été transmis avec rapidité, soit d'initiative par le maître d'ouvrage, soit avec une très grande réactivité de ce dernier quand la demande lui en était présentée par le garant.

c. recours pour les acteurs et le public.

Peu de personnes se sont adressées directement au garant, via internet ou par écrit. Son rôle a surtout été de réorientation vers le maître d'ouvrage quand lui étaient posées des questions de la compétence de ce dernier, mais il n'a pas eu à intervenir suite à des plaintes sur les modalités de concertation.

B. Les engagements de la charte ont été tenus et ses principes honorés.

a. Le maître d'ouvrage a manifesté depuis l'origine du projet une stratégie volontariste de concertation et une compétence reconnue dans sa manière de l'organiser.

De ce point de vue, rien n'a changé dans sa posture au cours de cette étape des études: responsable de la concertation avant le débat public, agent de la Commission Particulière pendant ce débat, il est redevenu ensuite pilote de la concertation, sous le regard du garant. Et si le maître d'ouvrage est d'abord au service du projet tandis que le garant est au service du public, RFF s'est néanmoins montré très actif en matière de concertation.

Cependant la limite du domaine de compétences du maître d'ouvrage mériterait sans doute d'être rappelée avec clarté. A l'issue du débat public, les organes de responsabilité de RFF décident. Mais ensuite, après le débat, la décision sur la teneur du projet appartient non plus au maître d'ouvrage, qui au niveau local mène les études et la concertation, mais aux financeurs du COPIL, qui proposent une décision, et en fin de compte au ministre qui, au niveau national, tranche. Ce point est bien souligné dans la charte de concertation, qui fait nettement la différence entre la concertation elle-même et la gouvernance. Mais on pourrait faire de ce rappel une mission explicite du garant lors des rencontres de concertation, s'il lui apparaît que la distinction n'est pas bien comprise.

Cela contribuerait à lever une ambiguïté fréquente dans l'esprit des interlocuteurs et à ne pas laisser le maître d'ouvrage en première ligne, même s'il a souvent l'élégance d'accepter cette

situation et de ne pas se défaire en rappelant en permanence le rôle du COPIL et du ministre. Il est essentiel de faire comprendre que la concertation est nécessaire mais pas suffisante en elle-même pour la prise de décision. A défaut le public peut imaginer que le pouvoir de décision appartient au maître d'ouvrage alors que la décision fait intervenir non seulement la compétence technique mais le pouvoir financier et l'arbitrage politique.

b. Le dialogue avec les partenaires de la concertation a été réel.

Le garant estime que, pendant cette seconde étape, le maître d'ouvrage a montré encore plus d'écoute, de dialogue et de prudence qu'auparavant. Il a encore moins procédé par affirmations de caractère péremptoire. L'esprit de concertation a été manifesté non seulement par la chargée de concertation, « ensemblier » de terrain en la matière, mais par le chef de projet et tous les membres de l'équipe. Le fait que chacun ait dû s'exprimer en réunion publique ou commission consultative a contribué sans doute à cette imprégnation générale de l'esprit de concertation et à l'évolution positive des façons d'être avec les interlocuteurs, plus patiente et plus pédagogique. L'accusation, très rarement entendue, d'arrogance de la part des responsables de RFF dans la manière de mener la concertation, n'est pas fondée.

Le rappel, parfois très net mais toujours courtois de leur part, de ce qu'il ne convenait pas de revenir sur certaines questions avaient déjà été tranchées lors du débat public ou dans la décision ministérielle servant de feuille de route, était non seulement inévitable mais nécessaire pour faire progresser la démarche. On comprend que le maître d'ouvrage se soit montré soucieux d'avancer et d'éviter à ses interlocuteurs quels qu'ils soient, ceux de la gouvernance comme ceux de la concertation, toute tentation de temporisation ou toute tendance à la « procrastination ». Comme on l'a vu plus haut, l'imbrication avec le calendrier électoral et la nécessité de s'assurer des possibilités réelles de financement constituaient déjà des facteurs de ralentissement du projet suffisants pour qu'on n'y ajoute pas la remise en cause de décisions déjà arrêtées.

c. La transparence a prévalu.

En réunions publiques, le maître d'ouvrage, a tenu le plus souvent à répondre immédiatement à chacune des questions posées, sans les regrouper pour plus de commodité et de rapidité. Il s'était d'ailleurs doté des moyens techniques d'information nécessaires. A chaque question, il était capable la plupart du temps de faire aussitôt apparaître le schéma ou le tableau explicatif qui convenait, ou le gros plan sur une partie du tracé, permettant de reconnaître la vigne ou la maison du questionneur, en trois dimensions. Cette clarté et ce souci de vérité ne pouvaient qu'encourager les questionnements et conforter l'assistance dans sa reconnaissance de sincérité du maître d'ouvrage. A tel point que la presse a relevé que « le public de riverains avait du mal à supporter cette simulation trop réaliste ». La transparence a un prix.

d. L'apparition de nouvelles variantes du projet n'a pas été dissimulée.

Il n'y a pas eu de discontinuité dans l'information des acteurs.

Le seul regret que l'on puisse émettre concerne cependant la présentation de nouvelles hypothèses de tracés au cours de cette phase d'études, à un stade déjà avancé de la réflexion sur le projet et de l'information du public comme des élus.

Cette nouveauté a pris les uns et les autres au dépourvu. Dans le cas de la traversée de la Gardiole par exemple, la presse pouvait relever qu'avant l'apparition de nouvelles options les

écologistes et les élus étaient « résignés à la LGV », dans son tracé au sud de l'A9, et préciser qu'à leurs yeux cette option était un moindre mal, car l'autoroute avait déjà marqué l'environnement. Une certaine agitation a suivi l'annonce de la nouvelle hypothèse de tracé au nord de l'autoroute et le maître d'ouvrage, se trouvant de ce fait soupçonné de duplicité et placé en sur la défensive, a eu du mal à convaincre de la validité de ses explications quant à cette apparition inattendue. La nécessité de présenter des études alternatives de tracés, avec moins d'atteintes à l'environnement naturel protégé, pour que le projet se trouve moins vulnérable lors des examens accompagnant l'enquête publique, a mal été comprise, de même que l'utilité de soumettre au choix ministériel des hypothèses comprenant un éventail élargi de coûts. Ces idées étaient bien apparues en amont mais peut-être aurait-il fallu que le maître d'ouvrage insistât plus tôt et avec encore plus de vigueur sur le caractère indispensable de cet éventail de choix, le tracé de 1995 se trouvant flanqué d'une première variante, puis d'une seconde.

Ce n'est donc pas la concertation elle-même, toujours demeurée claire et sincère, le garant insiste sur ce point, qui est cause, mais le caractère tardif des annonces. Il n'est pas certain cependant, s'agissant du calendrier, que des annonces plus précoces auraient permis d'éviter, à un moment ou à un autre, l'accusation très injuste de sacrifier l'environnement humain à la recherche du « profit ». C'est une idée trop ancrée dans une opinion soupçonneuse. Et il est également infondé, sur le fond, de reprocher au maître d'ouvrage d'avoir étudié ces hypothèses de nouveaux tracés et de les avoir présentées, tardivement peut-être mais courageusement, à la concertation. Il s'agissait là d'une attitude responsable, qu'on ne saurait que très abusivement assimiler à une provocation inexplicable et qui surtout n'anticipe en rien sur les décisions qu'auront à prendre successivement les cofinanceurs, puis le ministre, lorsqu'ils seront enfin saisis du choix de tracé.

C. Les objectifs de la concertation ont été atteints.

a. Premier objectif : Poser les vraies questions.

Elles n'ont pas été éludées. La concertation, dans son déroulement progressif, a permis, de ce fait, de dépassionner certains aspects du projet, comme la traversée des basses plaines de l'Aude. Il ne s'agit pas de dire que les questions, voire les problèmes ont disparu, mais seulement de constater que la manière de les poser, pour les acteurs de la concertation, a pris une forme nouvelle, moins abrupte, plus réfléchie, mais sans rien concéder sur le fond.

Il s'agit aussi de savoir si les points durs concernant le projet ont vraiment été abordés de manière transparente. Le garant estime que rien d'essentiel n'a été laissé dans l'ombre, sauf à ce que des problèmes insoupçonnés ou des revendications encore informulées n'apparaissent ultérieurement.

b. Deuxième objectif : Satisfaire l'attente d'information du public.

Très rares ont été les remarques selon lesquelles le public aurait été mal informé par RFF. Un débat a par exemple eu lieu sur le fait que plusieurs centaines de flyers remis à la Poste et annonçant la ZPP retenue auraient pu ne pas parvenir à leurs destinataires, précisément dans la zone de Baho et Peyrestortes où l'un des tracés est fortement contesté, mais il est resté en suspens.

Parmi les autres critiques précises sur le déroulement de la concertation, celle-ci a été mise en cause dans une lettre des maires des quatre communes des Corbières directement touchées par

le projet de tracé littoral et constituant l'Association pour une LGV Médiane Mixte (ALGV MM) mais la rencontre rapidement programmée par RFF à la suite de cette correspondance a semble-t-il calmé le jeu et rassuré les acteurs, non sur le fond certes mais sur la transparence du dialogue.

La FNAUT a de son côté évoqué clairement une concertation biaisée mais cette critique semblait s'adresser moins à RFF qu'à la décision ministérielle de novembre 2011 qui en décidant 350 km/h, selon la Fédération, a non seulement rendu la mixité plus difficile et coûteuse mais a aussi contribué à orienter à l'avance les études et la décision finale.

D'autres se sont montrés critiques sur l'historique de la concertation, remontant au débat public et expliquant par exemple qu'à cette étape du projet le rapport du maître d'ouvrage avait voulu fausser les perspectives, en conduisant tout droit à une conclusion favorable à la mixité avec vitesse maximum de 220 km/h. Force est cependant de constater que ce n'est pas la solution qui a été finalement retenue...

c. Troisième objectif : Au-delà de la seule information, favoriser l'interactivité des échanges.

Le garant a parfois entendu des jugements très élogieux et des hommages au professionnalisme et à la connaissance du terrain du maître d'ouvrage. Une association environnementale a même déclaré qu'« elle n'avait jamais vu une concertation de cette qualité, où le dialogue pouvait être repris avec le maître d'ouvrage après les ateliers, pour préciser les points demeurés incertains ». Il convient donc de rendre compte des compliments spontanés parfois entendus sur la concertation et sur la possibilité de reprendre bilatéralement avec le maître d'ouvrage les questions demeurées en suspens, dans un grand esprit d'ouverture.

On doit relever que l'équipe RFF chargée du projet a aussi accepté de se rendre sur le terrain pour le visiter avec les opposants à certains tracés, comme l'association « No pasaran » pour la traversée de Corbières et de mener avec eux un dialogue très concret.

Les élus des quatre communes littorales ont eux aussi, d'après le maître d'ouvrage, été satisfaits des explications reçues en concertation bilatérale et ont pu constater que les études et chiffreages qu'ils réclamaient figuraient bien au dossier de fin de première étape des études. Les arguments en faveur de la mixité totale et notamment les éventuelles conséquences d'un énorme choc pétrolier, ou l'influence sur une ligne actuelle déjà fragile du réchauffement climatique et de la montée du niveau de la mer ont également été débattus, même si le maître d'ouvrage a insisté sur la capacité d'absorption offerte par le corridor (ligne existante+LNMP) à tous les trafics, voyageurs à longue distance, voyageurs régionaux et fret, comme premier critère à retenir pour déterminer les portions de ligne nouvelle où la mixité serait souhaitable.

d. Quatrième objectif : Prendre en compte les avis des acteurs.

La question est ici de savoir si la concertation a produit des évolutions sur du projet.

Le garant a bien relevé des exemples de conséquences tirées de la concertation par le maître d'ouvrage. Ils ne sont pas exhaustifs :

. Les sondages devaient avoir lieu sur 300 sites de la zone préférentielle de passage; leur localisation, après la concertation, a été déplacée en limite de parcelles, afin de moins gêner l'exploitation des vignes.

. RFF, à la suite de la concertation, a répondu au moins partiellement à la demande de chiffreage de l'hypothèse médiane-mixte dans la traversée des Corbières. L'évaluation du coût du tunnel a bien été fournie dans le document présenté au COPIL à la mi-juillet.

. Le garant a relevé l'abandon dans les documents du maître d'ouvrage de la variante « gare-intersection » à Béziers au bénéfice de la variante « municipale », et ceci après la concertation.

. Les dossiers préparés par les trois intercommunalités de Béziers, La Domitienne et Narbonne sont bien joints au dossier ministériel de choix des gares. C'est aussi le résultat de la concertation.

.De manière indirecte, la concertation a également permis d'aborder positivement des questions annexes à la LNMP elle-même, comme la possibilité de fermer les passages à niveau situés sur la ligne classique, dans la traversée de la commune de Salses.

d. Cinquième objectif : Répondre, en fin de concertation, aux attentes formulées dans la décision ministérielle de fin de première étape.

Le plus important est finalement de savoir si études et concertation ont permis au COPIL de bâtir un projet à transmettre au ministre et correspondant au souhait qu'il avait exprimé.

- Des propositions concertées sur la desserte et les gares.

Chacun ayant pu présenter son projet de développement et ses arguments, le COPIL a arrêté des propositions unanimes et claires qui doivent être proposées au ministre. La concertation a donc joué pleinement son rôle de présentation à la gouvernance locale.

- Des conclusions sur la mixité totale ou partielle de la ligne.

Il faut bien considérer que sur ce point, une certaine ambiguïté subsiste quant au périmètre de la mixité, mais qu'elle n'est pas le fait du maître d'ouvrage ou des insuffisances de la concertation. Est-ce la nouvelle ligne elle-même qui, par sa structure, doit permettre la circulation des marchandises, ou la mixité à assurer est-elle celle du corridor, ligne nouvelle plus ligne actuelle, qui doit répondre aux besoins prévisibles de transport de fret ? Cette ambiguïté sera nécessairement levée lors de la prochaine décision ministérielle.

2. La concertation connaît naturellement des limites

A. Elle ne peut être co-décision.

La concertation, chacun s'en doute, ne saurait être la garantie pour tous les acteurs de voir leur point de vue suivi au moment de la décision. C'est une vérité simple mais certains interlocuteurs du maître d'ouvrage, s'agissant de la LNMP, ont semblé ne pas l'avoir comprise ou affectent de le laisser paraître. Ce point, au demeurant important, avait été abordé dans le rapport sur la première phase des études et, sans surprise, il n'y a pas de nouveauté en la matière.

Le maître d'ouvrage a une obligation de moyens, dans les informations qu'il donne comme dans ses réponses aux questions et à la recherche permanente de transparence à l'égard des acteurs et du public, mais il n'a pas l'obligation de résultat de satisfaire toutes les demandes.

La presse a par exemple relevé la protestation, étrangère à l'intérêt général, d'un participant à une réunion publique : « On discute sur cette ligne alors que nous on n'en veut pas ! »... Force est de constater ici une incapacité, à la fois compréhensible et fréquente, à s'élever au-dessus de l'intérêt particulier, chacun pensant à son lotissement, sa vigne, son paysage, sa gare...Ce n'est pas illégitime pour l'individu mais le maître d'ouvrage doit quant à lui couvrir

tous les sujets et tous les aspects, humains, économiques, techniques et financiers. Et lorsque les opposants ne sont pas satisfaits des réponses, il leur est facile de dire qu'il n'y a plus concertation mais simple information, que le projet est établi à l'avance et que le public est simplement convié à l'avaliser, même si le déroulement des réunions publiques témoigne d'un échange réel.

Avoir concerté au préalable peut permettre de réduire les difficultés., en aval, c'est-à-dire au moment de l'enquête publique et de la réalisation des travaux. Mais sur le moment même, pour la LNMP comme pour tout projet, elle prend du temps, génère des oppositions, ouvre des pièges à contentieux, même si l'évolution vers la participation du public à l'élaboration des décisions est un progrès incontestable et qui paraît irréversible.

Jean-Marc Sauvé, Vice-Président du Conseil d'Etat, dans un article publié le 31 mai 2012 dans les Annonces de la Seine, se référant au chapitre « Consulter autrement, participer effectivement » des Considérations Générales du rapport annuel de 2011 du Conseil d'Etat, constate: « L'administration consultative est souvent ressentie comme lourde et complexe... Il ne suffit pas de permettre la discussion pour que celle-ci ait lieu...L'idéal de la délibération passe par la discussion collective de vertus persuasives...Le rapport du Conseil d'Etat a fait preuve sur la démocratisation de la prise de décision publique d'optimisme, mais pas de candeur ou de naïveté. Il faut en effet se méfier de l'angélisme délibératif, tout comme il faut se garder de négliger la nécessaire et bénéfique évolution que doit apporter l'administration délibérative ».

On ne saurait mieux exprimer les observations et le sentiment personnel du garant à propos de la concertation sur le projet de LNMP.

B. Elle reste locale alors que la décision sera nationale.

La concertation pour la LNMP n'est que locale. Mais le choix sera national. Il prendra en compte des facteurs appréciés au niveau supérieur du pays : Disponibilités financières, choix des secteurs d'intervention prioritaires, par exemple, transports ou éducation, participation européenne au coût de la ligne, opportunité de rejoindre la capitale espagnole au reste de l'Europe par une extrémité des Pyrénées ou par l'autre. Ces points sont très peu évoqués dans la concertation locale. Ce n'est d'ailleurs pas au maître d'ouvrage, porteur de son seul projet, de les soulever. En revanche les représentants de l'Etat pourraient plus légitimement les évoquer.

La concertation est plus difficile lorsque l'Etat n'est pas présent, par exemple, pour la LNMP, lorsqu'il faut exposer les exigences en matière environnementale auxquelles le maître d'ouvrage devra faire face, où réaffirmer l'absolue nécessité de la sécurité hydraulique qui sera exigée du maître d'ouvrage pour les zones d'inondation. En revanche, là où l'Etat a été le plus souvent présent en appui du maître d'ouvrage, comme dans l'arrondissement de Narbonne par exemple, la crédibilité du maître d'ouvrage s'en est trouvée confortée et la concertation améliorée. On pourrait parler de partage tacite des tâches, le représentant de l'Etat laissant bien entendu le maître d'ouvrage organiser la concertation, mais se tenant prêt à intervenir quand cela est nécessaire pour « calmer le jeu ».

C. Elle demeure un travail de Pénélope.

La concertation est une exigence permanente et continue. S'agissant de la LNMP le débat public n'a pas suffi à régler définitivement les problèmes de principe dans l'esprit de tous. Ils réapparaissent (par exemple, sur la mixité ou l'exigence de grande vitesse) quand les études se précisent et quand on peut en mesurer les conséquences sur le plan financier.

La tâche « concertante » du maître de l'ouvrage, ce dernier devant toujours être remis sur le métier, n'est pas facile. Quand il présente de manière très précise et détaillée tous les éléments de décision, le public a beaucoup de mal à s'y retrouver, malgré tous les efforts de pédagogie, et les décideurs rencontrent eux aussi beaucoup de difficultés pour arrêter une position. Quand au contraire il essaye d'être un peu synthétique dans la présentation, pour faciliter la décision, il est aisément accusé d'orienter cette dernière et parfois soupçonné d'insincérité partisane dans la concertation. Avec en bruit de fond l'accusation récurrente : « Vous sacrifiez l'homme aux économies ! », qui prend peu en considération le fait que sans « économies » l'action publique en général serait bien réduite.

D. Elle est concurrencée par d'autres démarches d'information moins neutres.

Le bruit qui remonte de la concertation est trop souvent celui des opposants au projet ou à certains de ses aspects. Les partisans en revanche sont souvent muets et il y a là une grande asymétrie, au demeurant inévitable. « Une telle procédure peut également introduire des biais dans la représentativité, en induisant une surreprésentation de certaines paroles et en relativisant ou disqualifiant la parole experte au regard de la profane, voire de la parole engagée ou militante, tandis que la parole de l' élu, qui a sa légitimité propre, devient difficilement audible » Jean-Marc Sauvé, cf. plus haut). On pourrait d'ailleurs compléter : de l' élu et des autres décideurs également légitimes.

La concertation génère comme on l'a vu plus haut, des démarches d'information de la part des divers acteurs du projet. Elles peuvent prendre des formes non « contradictoires » au sens de la justice et parfois même publicitaires, avec campagnes d'affichage recourant à des personnalités locales ou nationales, au demeurant fort sympathiques et choisies comme telles, mais n'ayant qu'une relation lointaine avec le projet. Ces présentations, simplifiées et parsemées de slogans et de « petites phrases », ou au contraire très argumentées, peuvent certes être partisans et biaisées quant au choix objectif du projet. Elles peuvent même parfois relever de la politique locale et de rivalités électorales à peine déguisées.

Mais elles ont au moins l'avantage de susciter l'intérêt et éventuellement la réflexion du public sur le projet. On peut porter cet élargissement, via un lobbying un peu spectaculaire (tourné à la fois vers l'opinion et les décideurs, ou encore destiné à aborder en meilleure position des négociations ultérieures sur les mesures compensatoires), au crédit de la concertation elle-même qui, par son sérieux, a su susciter des émules... De la même manière, on pourra dire, de manière optimiste, que la fédération des oppositions, entre associations locales et organismes généralistes, comme par exemple la Fédération des Usagers des Transports, aura eu comme effet positif de faire réfléchir un peu plus aux aspects transversaux du projet.

3. Les suggestions d'amélioration restent marginales

A . Les améliorations précédemment suggérées, en particulier pour les relations avec la presse sont à confirmer

Globalement et largement grâce à l'effort de communication de RFF et de son cabinet de conseil pour la communication-concertation (qui a aussi remis au maître d'ouvrage, lors de chaque réunion de concertation, des notes de commentaires et conseils utiles, dont le garant a également eu connaissance), la presse a bien joué son rôle dans l'information sur le projet de LNMP, permettant de démultiplier la seule concertation institutionnelle. Les suggestions émises en ce sens à la fin de la première phase des études ont été largement suivies d'effet de la part du maître d'ouvrage.

Les articles ou émissions ont été nombreux dans la presse locale et même nationale, générale ou spécialisée (le Moniteur, la Vie du Rail...) et l'amplification de la concertation a donc été conséquente. La presse a recherché l'objectivité et la précision dans les comptes rendus des diverses rencontres de concertation ou de gouvernance.

Des voyages de presse ont été organisés. En février 2012, l'équipe de RFF a emmené les journalistes de Montpellier à Perpignan dans un périple en autobus et leur a présenté la zone de passage préférentielle. Cette première visite sur les lieux, qui a eu un incontestable retentissement dans la presse régionale, a été complétée par un second déplacement, afin de présenter cette fois aux journalistes les différentes hypothèses de gares nouvelles. La presse locale et la presse nationale spécialisée, le 22 février 2012, ont pu découvrir les options de tracé et les projets de desserte en trois dimensions. Le garant a pu participer à ce déplacement, constater la satisfaction des journalistes et apprécier les effets. Il a pu entendre par exemple un photographe de presse dire qu'en toute honnêteté il aurait risqué sans ce voyage de se tromper dans les sites à présenter comme ceux des gares éventuelles...

Une conférence de presse a été tenue le 21 juin 2012 pour annoncer la série de réunions publiques commençant le 26 juin et pour répondre aux questions sur l'avancement de études et de la concertation. Elle aussi a largement porté ses fruits, malgré quelques affirmations contraires de la part de personnes disant n'avoir eu vent des réunions que par le bouche à oreille, mais peut-être lectrices inattentives des quotidiens.

Les medias ont souvent présenté des articles de fond sur tous les aspects, nombreux et complexes, du projet, en tentant de les rendre accessibles au grand public. Par exemple ils ont sans doute contribué à mieux faire comprendre que RFF devait proposer plusieurs variantes de tracés pour que le ministre puisse pleinement apprécier les avantages et les inconvénients de chacune, avant d'arrêter sa décision finale. Ils ont souvent rendu compte du dialogue direct entre RFF et les associations. Ils ont aussi fait apparaître des thèmes que la concertation avait peu abordés, comme la réduction éventuelle de la vitesse sur la ligne, en contradiction avec les objectifs définis par le débat public et la décision ministérielle n°1, ou encore la revendication de réviser cette décision quant à la traversée des Corbières.

En contrepartie, la complexité du projet a pu conduire aussi à certaines présentations un peu simplificatrices risquant d'accréditer l'image d'un maître d'ouvrage soupçonné d'insincérité et de parti pris plutôt que d'objectivité dans les différents choix possibles. Les médias sont parfois, sans surprise, restés tentés par les aspects spectaculaires, les plus étroitement locaux et les plus politiques du débat, comme l'affrontement traditionnel à propos des gares, ou comme les réunions tenues à l'initiative des associations, et présentées par erreur comme porteuses d'une opposition au projet de LGV en soi. La difficulté de nuancer, la séduction de l'anecdotique ou du spectaculaire, l'obligation de faire court, sont des écueils inévitables. Il est objectivement difficile de ne pas titrer parfois à contresens sur une opposition de principe au projet (« Manif contre la LGV... ») alors qu'il ne s'agissait que d'opposition à l'un des tracés envisagés. Il est non moins difficile de ne pas souligner les aspects conflictuels et de ne pas élargir par exemple la compétition des gares de Béziers et Narbonne à une querelle entre deux départements.

Et naturellement le nombre des articles ou émissions consacrés à la LNMP a diminué lors des périodes où la concertation a été ralentie du fait des aléas de la gouvernance. Mais encore une fois, les efforts de RFF ont été réels, les résultats satisfaisants et il convient donc de poursuivre

B. Par ailleurs chaque mode de concertation pourra utilement faire l'objet d'une réflexion complémentaire.

Chaque mode de concertation-information a son utilité propre au sein d'un ensemble et ils sont complémentaires.

Les ateliers

Ils deviennent peut-être moins directement utiles compte-tenu des décisions déjà arrêtées sur la desserte et la mixité. Le maître d'ouvrage devra donc apprécier s'il convient d'en réunir pour mieux définir le tracé lui-même.

Pour le garant, il ne serait pas mauvais, pour un retour sur l'avancement du projet, de tenir au moins un atelier dans chaque domaine de réflexion couvert en première phase, afin de retenir avis et conseils sur l'application des décisions déjà prises. Ce serait un bon signal de concertation aux spécialistes et représentants qualifiés des collectivités et associations qui ont été réunis auparavant et constituent aussi des relais d'opinion pour l'avenir.

Les commissions consultatives

Il paraît important que leur réunion soit la plus rapide possible, après une phase d'interruption de la concertation. Il serait sans doute aussi souhaitable que plusieurs réunions interviennent pendant la phase ultime de définition du tracé.

Le garant conseillerait qu'un membre du corps préfectoral en assure systématiquement la présidence, comme cela est d'ailleurs prévu par la charte de la concertation.

Une telle présence permet au maître d'ouvrage de remplir son rôle technique d'études et de portage du projet sans avoir à jouer simultanément le rôle parfois délicat de modérateur des rencontres. Elle signifie que les prises de position des divers services de l'Etat sur le projet

sont à la fois claires et coordonnées .Elle montre que l'Etat contrôlera et garantira la bonne application de la loi dans le déroulement du projet. Elle présente aussi l'intérêt de rappeler par l'implication de l'Etat que ce dernier, et non le maître d'ouvrage ou les instances locales de gouvernance, sera au plan national le décideur définitif.

Le dialogue quotidien

En cette matière le garant n'a pas de recommandation particulière à formuler, si ce n'est de l'entretenir avec diligence, comme cela a été le cas jusqu'ici, car il est vraisemblable que les questions particulières se multiplieront et se préciseront. Le maître d'ouvrage devrait réfléchir à la mise en place des modalités et moyens nécessaires pour répondre à cette forte probabilité.

Les documents d'information

Le garant avait déjà suggéré au maître d'ouvrage de réaliser des documents simplifiés répondant aux questions des particuliers directement concernés par la LNMP(impact sur le marché foncier rural, dates d'achat des propriétés, modes de fixation des prix, nuisances sonores, aménagements paysagers, compensations diverses...). Ces documents auraient pu être utilisés pour les réunions publiques, distribués à cette occasion et aussi présentés sur le site internet de la ligne.

Au stade où le projet en est arrivé, il maintient cette suggestion.

Il est vrai que le maître d'ouvrage a souhaité à juste titre, à un stade d'études encore éloigné de la définition précise du tracé, ne pas focaliser prématurément l'attention du public sur ces questions. Mais il a été constaté, le public anticipant naturellement, qu'elles ont de toute manière été posées de plus en plus souvent en réunions publiques. La nécessité de telles fiches pourrait donc être réexaminée pour les rencontres de la troisième phase, qui entreront encore davantage dans la proximité. Une bonne concertation pourrait mériter dès maintenant la préparation de ces documents simplifiés, à rédiger en des termes moins techniques que le vocabulaire des spécialistes, leur introduction sur le site internet de la ligne et leur communication à la presse. Cela n'empêcherait naturellement pas le dialogue direct et précis lors des réunions de concertation mais pourrait contribuer à éviter sa dispersion et à l'enrichir.

Le maître d'ouvrage pourrait aussi imaginer de réaliser des vidéos faisant apparaître l'expérience de riverains déjà touchés dans un passé récent par la construction de nouvelles lignes à grande vitesse, avec leurs réactions. Une réalisation sans complaisance montrant les solutions apportées concrètement à des questions qui devraient se retrouver quasiment à l'identique pour la LNMP pourrait fournir au public des informations intéressantes, sinon lui donner des apaisements.

Les expositions

L'expérience acquise dans les premières phases d'études sur la manière dont les expositions déjà réalisées ont été fréquentées et génératrices d'intérêt devrait permettre au maître d'ouvrage d'apprécier si et comment l'opération doit être rééditée, notamment quant au lieu, à la durée, au contenu et à l'accompagnement humain nécessaire.

Le site internet

Le maître d'ouvrage devra insister avec persévérance sur son usage, car les acteurs de la concertation et le grand public peuvent y trouver toutes les informations utiles et ont aussi la possibilité d'y poser leurs questions.

Il pourra aussi réfléchir à l'utilité de Newsletters régulières sur internet, car il doit disposer de l'adresse de nombreux correspondants intéressés par la ligne, alors qu'une seule feuille d'information a été distribuée par informatique en juillet 2010. Il semble qu'une périodicité de six mois ne serait ni excessive ni trop consommatrice de temps pour RFF et permettrait de faire passer un minimum d'informations sur l'évolution du projet.

Les réunions publiques

Le maître d'ouvrage devra réfléchir sur leur nombre, leur date, leur imbrication dans le calendrier de la gouvernance, la « modération » des rencontres, leur déroulement, aussi simplifié et direct que possible, et la meilleure manière de les annoncer.

La suggestion est renouvelée de les faire présider, pour ne pas surcharger le maître d'ouvrage en lui faisant jouer tous les rôles, par un représentant de l'Etat ou un animateur, journaliste ou universitaire par exemple.

Comme pour les commissions consultatives, une présence modératrice peut calmer le jeu, encore plus utilement que dans les réunions avec les élus, et contribuer à replacer le maître d'ouvrage dans la position objective de celui qui étudie des possibilités et les expose. Le rappel systématique des compétences des uns et des autres et de ce que la décision finale appartiendra à l'Etat est souhaitable.

Conclusion :

A. Un jugement positif sur la deuxième phase de concertation

Ce compte-rendu du garant est donc globalement élogieux quant à la manière dont RFF a mené la concertation sur le projet de LNMP, dans la limite de l'exercice, des circonstances financières présentes et des conséquences du calendrier de la gouvernance.

Le bilan factuel de la concertation établi par RFF est de plus conforme aux propres observations du garant, fidèle et plus fouillé que celui qui avait été établi après la première phase d'études.

Le rapport annuel d'activité et de développement durable publié par RFF à l'automne 2012 a consacré, au plan national, un chapitre à l'information de tous les publics et un développement spécial à l'organisation de la concertation (page 51). Il y est indiqué que l'organisation de l'entreprise a été renforcée pour « accompagner, animer et coordonner les démarches de concertation engagées par les équipes de l'entreprise avec les différents publics concernés par les projets ferroviaires : élus, acteurs socio-économiques et grand public » et que ses engagements « ont pu être mis en œuvre lors des nombreuses réunions de travail et réunions publiques organisées tout au long de l'année sur les projets en cours ».

Le garant peut confirmer que ces affirmations se sont bien vérifiées, et de manière satisfaisante, en Languedoc-Roussillon, en ce qui concerne le projet de LNMP et pour la période d'études couvertes par le présent compte-rendu.

B. Le souhait d'une reprise rapide de la concertation

Il resterait maintenant à imaginer les prochaines étapes de la concertation et de la gouvernance, pour autant que le glissement du calendrier jusqu'à la mise à jour du présent compte-rendu, courant avril 2012, puisse permettre d'anticiper l'avenir.

La consultation formelle des acteurs et des territoires concernés par le Préfet de région aurait théoriquement pu être lancée dès après le COPART du 11 novembre 2012. Mais c'est seulement le 15 mars 2013, comme on l'a vu ci-dessus, que le Ministre des Transports, lors de sa visite à Montpellier, a demandé au Préfet de région d'ouvrir cette phase de consultation élargie, prévue pour s'achever le 15 mai 2013.

Il conviendra ensuite, après l'envoi du rapport préfectoral, d'attendre la décision ministérielle sur la poursuite des études. Il semble qu'elle doive être conditionnée par le résultat des travaux de la Commission présidée par le député Philippe Duron (Commission Mobilité 21) et que ce résultat ne sera pas connu avant le mois de juin.

Dans l'hypothèse où la LNMP serait ensuite classée parmi les projets d'infrastructures de transport de rang 1, à engager dans les dix prochaines années, et où les études de tracé seraient poursuivies immédiatement de façon active, il conviendra alors de les reprendre sur la base de nouveaux marchés, puis de présenter les variantes aux élus, dans le cadre de la concertation en commissions consultatives, avant d'organiser de nouvelles réunions publiques.

Le seul commentaire ou vœu que le garant puisse peut-être s'autoriser, et du seul point de vue du calendrier de la concertation, sans aucunement interférer avec le fond des décisions, est que la période qui s'étendra entre la remise des résultats de la Commission Mobilité 21 et la décision ministérielle, puis entre celle-ci et la reprise éventuelle de la concertation sur le terrain, avec les élus et la population, soit aussi courte que possible.

En effet il est nécessaire de bien préparer la décision finale. Mais le temps qui s'écoule pourrait faire naître le doute sur le bon déroulement des études et la volonté de réaliser le projet, mettant en question sa crédibilité et son avenir, et rendant de ce fait la concertation plus difficile.

ANNEXE

COMMUNICATION DU GARANT AU COPIL DU 27/07/2012

« Le garant a participé aux ateliers, commissions consultatives, réunions publiques ainsi qu'au COTECH du 27/06/2012. Celui-ci, répondant à nombre d'interrogations, a paru ouvrir, pour le garant, la possibilité d'un COPIL décisionnel, mais a toutefois laissé en suspens le chiffrage précis des investissements.

Postérieurement au COTECH, le Secrétaire d'Etat au Budget est intervenu sur la nécessaire hiérarchisation des projets ferroviaires.

Le garant a observé :

.I . Sur la forme de la concertation :

De la part de RFF, maître d'ouvrage :

- . effort d'écoute et d'information
- . sincérité et transparence dans les réponses et la présentation des études

De la part des acteurs :

- . tous ne sont pas convaincus de cette sincérité
- . certains le sont et le font savoir
- . la confiance l'emporte sur la méfiance, même s'il y a contestations
- . ces divergences sont naturelles. La concertation n'est pas la codécision
Après concertation, le COPIL propose et le ministre décide
- . Cependant, avec l'approche du tracé définitif, tension croissante à propos des atteintes aux propriétés et des nuisances

.II. Sur le fond de la concertation :

A propos de la mixité :

- . un certain oubli des décisions du maître d'ouvrage en novembre 2009
du ministre en novembre 2011
qui ont ouvert la voie à une mixité partielle
et exigé une grande vitesse de 350km/h
- . des résultats d'études de trafic permettant de déterminer les sections où la mixité serait nécessaire ou souhaitable en 2050, au vu toutefois de prévisions très complexes, exigeant qu'on fasse confiance à la modélisation présentée par le maître d'ouvrage
- . sans que le garant puisse indiquer ce qu'il en a personnellement retenu, n'ayant pas d'avis personnel à émettre sur le fond du projet

A propos des gares :

- . trois très intéressantes présentations des agglomérations concernées, sur leurs projets de développement et de gares nouvelles
- . des résultats d'études de trafic, sur l'augmentation du nombre de voyageurs en 2050 permettant de faire un choix
- . sous réserve des mêmes observations que ci-dessus

A propos du tracé :

- . sur tout le tracé des interrogations sur les nuisances, les éventuels achats de propriétés, les indemnités, l'hydraulique, la sécurité...
- . une compréhension majoritaire, mais pas totale
 - . de la nécessité pour RFF d'étudier des variantes de tracé
 - . de l'impossibilité de reprendre le tracé ancien du PIG
- . sur certains tronçons, un front commun élus, riverains, viticulteurs pour refuser certaines variantes et en réclamer d'autres avec insistance :
sans que la liste soit obligatoirement exhaustive, ceci concerne
 - la plaine de Fabrègues
 - les basses plaines de l'Aude
 - la plaine littorale des Corbières
 - Baho-Peyrestortes au nord de Perpignan
 - Le Soler au sud
- . cette opposition concerne en particulier les variantes qui sont apparues en cours d'année 2012 dans les propositions de RFF

A propos des coûts et du financement :

- . un intérêt non satisfait du public pour le coût des différentes variantes
- . un refus fréquemment exprimé de voir sacrifier l'environnement humain et économique (dont agricole) aux considérations financières
- . des préoccupations souvent formulées quant aux capacités financières des différents contributeurs :
 - Etat (SNIT, déficit budgétaire)
 - Collectivités locales
 - RFF
 - et bien entendu Europe (le public voudrait qu'elle soit davantage sollicitée, de manière concertée)

Au total :

- . globalement une bonne concertation
- . peu de rejets de principe de la ligne nouvelle, (mais quelques-uns semblent maintenant touchés par le syndrome « Plutôt pas du tout de ligne nouvelle que dans mon jardin »).
- . une attente plutôt impatiente de propositions unanimes à défendre en haut lieu de manière concertée.
- . des incertitudes croissantes pour les personnes directement concernées, qu'il apparaîtrait utile de lever au plus tôt par la définition du tracé ».