

**Compte-Rendu des Garants de la Concertation**  
*2<sup>ème</sup> étape, période juillet-décembre 2011*

Le 23 juin 2011 a été remis au COPIL réuni à la préfecture d'Aquitaine, le *Compte-rendu intermédiaire de la 2<sup>ème</sup> étape*. Les trois Garants de la concertation complètent ce *Compte-rendu intermédiaire de la 2<sup>ème</sup> étape* par des appréciations plus qualitatives après sept mois supplémentaires pour aboutir à l'adoption d'un projet de tracé définitif de la Ligne à Grande Vitesse (LGV) Bordeaux-Espagne et Bordeaux-Toulouse.

Après les décisions prises suite au COPIL du 23 juin 2011, on a basculé dans une autre phase du processus de concertation qui entre dans des considérations beaucoup plus opérationnelles et géographiquement très précises. En témoignent les ordres du jour des réunions aux contenus très concrets puisque portant sur les gares, sur les accès, sur les dispositifs de protection phonique et bientôt sur les ouvrages d'art, sur la circulation et les arrêts des trains.

Même si, à nos yeux, avant que ne soit prise la décision de lancer l'enquête d'utilité publique, les difficultés inhérentes à ce projet et à la procédure engagée pour le porter ne sont pas toutes suspendues, il n'en demeure pas moins qu'avec quelques mois de recul, nous notons une attention et une écoute au Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO), bien plus grandes de bon nombre de citoyens et d'élus. Si les améliorations apportées à la démarche de concertation et de consultation du public y ont contribué et ont permis d'apaiser certaines oppositions, des tensions initiales persistent et de nouvelles se sont manifestées. L'évolution significative de ce processus d'implication d'une multiplicité d'acteurs au cours de la dernière période, laisse entrevoir un changement de nature qui invite à un examen plus approfondi de ses différentes pistes d'explication.

## **I – Les améliorations contrastées de la concertation et de la consultation du public**

En dépit du reproche maintes fois formulé par nombre d'élus locaux ou de représentants d'associations d'une absence de concertation, force est de relever les efforts d'amélioration, certes contrastée, des démarches de concertation et de consultation du public engagées par Réseau Ferré de France (RFF).

### **I.1 – L'attention au fonctionnement des instances de concertation**

Tirant les enseignements des séquences antérieures, RFF a intégré différentes recommandations (espacement des réunions, qualité des comptes-rendus, délais de réponse, qualité des présentations cartographiques éclairantes par leur précision et la diversité des informations apportées). Sans que toutes les marges de progrès soient épuisées et que des griefs aient pu parfois être formulés (circulation de l'information, porter à connaissance de contributions), des améliorations ont marqué la conduite et le contenu des réunions des instances de concertation (groupes de travail, commissions consultatives, réunion d'association, groupes « gares »).

Selon les thèmes, et donc la qualité des participants, la tonalité de la concertation a épousé l'intensité des enjeux. A titre de simple illustration, les groupes de travail « infrastructures », à forte composition de « techniciens » (moins porteurs d'une légitimité « contestatrice » du projet de ligne nouvelle que les élus ou les associations), ont réellement

fonctionné sur le mode de la concertation. Les séances de travail ont permis d'envisager les divers chantiers (insertion, rétablissements etc.) en bonne intelligence et d'envisager les possibilités d'utilisation ultérieure des infrastructures d'accompagnement du chantier ou des « à-côtés » de la ligne nouvelle. Autre tonalité, les réunions des groupes de travail « Environnement-Développement durable » ou « Patrimoine » ou encore des associations, ont été plus ponctués d'échanges parfois vifs et de postures revendicatives et de contestation des méthodes mobilisées (calculs pour la mise en œuvre de protections phoniques, identification des bâtis affectés par le tracé, dispositifs de protection des ressources hydrauliques etc.). La même insatisfaction s'est affirmée au vu des réponses prudentes et adossées au respect des procédures formulées par RFF sur les délais de connaissance des expropriations et des dédommagements.

En termes de participation des acteurs, les appréciations que les Garants peuvent porter sont mitigées. Quantitativement, elle a été variable selon les groupes de travail. Qualitativement, nous devons encore souligner (à l'exception des rencontres concernant les gares), l'absence d'opérateurs essentiels (comme les opérateurs de transport notamment la SNCF, les chargeurs, les opérateurs ferroviaires de proximité, de transport combiné, d'autoroute ferroviaire, de transport routier).

## **I.2 – Les ambiguïtés de la consultation du public**

Les Garants notent l'importance du dispositif que RFF a mis en place pour faire participer le public au partage d'informations (notamment 300 000 envois de la Lettre d'information n°11 dans les boîtes aux lettres des habitants des 148 communes). A l'exception notable de la quasi totalité des communes de la frange Côte Basque des Pyrénées-Atlantiques (pour lesquelles, au demeurant, le calendrier du quatrième temps de la consultation a été décalé), les mairies ont accueilli le matériel de consultation du public informé de l'opération par voie de presse locale. Le public a pu ainsi s'exprimer, répondre aux questions et aux sollicitations de propositions, par voie postale ou via internet.

Au regard des moyens déployés, les résultats peuvent être jugés, au premier abord, ambivalents et, en seconde analyse, décevants. On peut a priori se réjouir de l'accroissement du taux de réponse notable dès la deuxième vague de consultation. Au-delà du succès quantitatif, en revanche, qualitativement, les enseignements et les propositions sont modestes. Selon les territoires - saisis au stade de la restitution des résultats au niveau départemental -, l'intérêt manifesté pour la consultation est très variable, y compris d'une vague à l'autre. Elle reflète assez fortement le degré de mobilisation des populations en opposition au projet de ligne nouvelle. La consultation, telle qu'envisagée et conçue par RFF, a été détournée de son esprit et de son objet. Elle a été l'occasion d'une manifestation, orchestrée par l'utilisation de la capacité de sensibilisation et de mobilisation qu'offrent les réseaux sociaux, d'hostilité au projet de réalisation d'une ligne nouvelle et de revendication d'une utilisation des lignes existantes rénovées.

Ce processus de détournement et de retournement de la consultation, hautement prévisible, marque toutes les limites de l'exercice et de la méthode développée, sans qu'une alternative robuste émerge de l'expérience. En tout état de cause, ce mode de consultation devra être lucidement évalué si l'on souhaite en limiter les biais au regard de l'objectif souhaitable et louable qui en a dicté la mise en œuvre.

## **II – Les tensions entre apaisement, persistance et émergence**

### **II.1 Des tensions en recul sur plusieurs secteurs géographiques**

Globalement, les difficultés rencontrées jusqu'au COPIL du 23 juin 2011, semblent, pour certaines, s'être estompées même si des formes de contestation pourront encore s'exprimer pour la suite du projet. Nous pouvons noter que le Collectif Régional Union pour la Sauvegarde des Villages (USV) qui, après avoir obtenu de M. le Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer, l'étude d'un fuseau alternatif, a pris acte de la décision, même si celle-ci ne répond pas à ses attentes, de Madame la Ministre dans le choix du fuseau présenté au dernier COPIL.

De même des élus (conseillers généraux, maires, présidents d'intercommunalité), initialement réticents au GPSO (du moins dans sa réduction à la création d'une LGV), admettent qu'il se fera et optent pour une position d'accompagnement du projet. Nous trouvons deux cas de figure très différents. Le premier correspond aux situations conflictuelles rencontrées autour du GPSO et que l'on peut trouver dans des territoires aussi bien ruraux et qu'urbains. Le second cas, dont on ne parle guère, concerne les situations où les tensions furent marginales et où les élus ont toujours porté le projet, persuadés d'en tirer des bénéfices au moment de sa réalisation.

Le premier cas de figure touche des secteurs où les blocages étaient nombreux et lourds qui remettaient en cause partiellement ou plus fondamentalement l'intégralité des projets comme la sortie urbanisée et viticole de Bordeaux, comme le « triangle » de Captieux. On observe des évolutions dans certains territoires (Castelsarrasin, Montbartier, Saint-Rustice, par exemple) avec la levée partielle ou totale des oppositions précédentes. Dans ces circonstances, les élus attendent impatiemment la poursuite du processus de concertation pour plusieurs raisons bien différentes. Nous en avons repéré quelques-unes. Des arrêtés préfectoraux soumettent à la consultation de RFF les demandes de permis de construire dans le périmètre d'études de la ligne nouvelle. Le sursis à statuer que peut demander RFF (1/3 des demandes d'avis) a une durée de 2 ans. Pour cette raison qui handicape une partie de leur territoire, les élus souhaitent voir les procédures aboutir le plus rapidement possible. La question des rétablissements des voies locales est aussi une phase délicate pour ces élus qui doivent répondre à leurs administrés sur ce point. L'engagement de RFF permet de les aider à passer ce cap difficile par rapport aux critiques, par rapport aux demandes et parfois par rapport à des attaques plus directes de leurs actions.

Quant au second cas de figure, les élus attendent avec impatience la poursuite du GPSO et se projettent déjà dans les anticipations de projets de valorisation des retombées en matière de développement économique de leurs territoires. Ils ont tourné une page face aux premières hésitations qu'ils avaient pu rencontrer. RFF a su les rassurer quant à sa capacité à les accompagner efficacement dans ce processus comme des élus de la LGV Rhin-Rhône ont pu en attester à l'occasion du voyage organisé par la mission GPSO en novembre.

### **II.2 Au Pays Basque, des questions toujours en attente de réponse**

Parmi les oppositions, celle du Pays Basque au sud de Bayonne reste toujours très présente avec un questionnement permanent sur la nécessité d'une ligne nouvelle.

Dans les situations de controverses, la justification des projets et l'approche par les personnes en charge des décisions, sont des clefs essentielles de règlement des conflits. Le renouvellement du Préfet coordinateur du GPSO et du Préfet des Pyrénées-Atlantiques ont contribué à atténuer l'amplification des réactions négatives au Pays Basque. Les élus locaux se sont sentis plus écoutés, les sondages géotechniques prévus ont été suspendus, la 4<sup>ème</sup>

consultation prévue par RFF a été retardée pour les Pyrénées-Atlantiques, tout comme le comité consultatif, un observatoire des trafics a été mis en place par l'Etat. Toutefois, les questions "de bon sens" sur les trafics ferroviaires observés et attendus restent encore des éléments majeurs de blocage. Une très grande majorité des maires des communes concernés par le fuseau de 1000 mètres sont absents des réunions même si beaucoup reconnaissent une très nette amélioration des relations tant avec l'Etat qu'avec RFF.

L'expertise commanditée au Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) sur les trafics fret et voyageurs ne convainc toujours pas les opposants du Pays Basque de l'utilité d'une ligne nouvelle. L'expertise du CGEDD affine les évaluations faites à l'époque du débat public en tenant compte des effets ralentisseurs de l'évolution économique qui, depuis le débat public, retarderait d'une dizaine d'années les volumes de trafics attendus. La ligne nouvelle au sud de Dax étant une ligne mixte fret/voyageurs, est essentiellement justifiée par l'importance du trafic de fret ferroviaire attendu, et par la vitesse pour les trains de voyageurs (220 km/h). Les opposants à la ligne nouvelle pour la partie de l'itinéraire au sud de Bayonne avancent des arguments auxquels il importe de répondre tout particulièrement en définissant très concrètement les objectifs visés par la construction d'une ligne nouvelle au sud de Bayonne.

Les Garants de la concertation avaient alerté les décideurs, dans le compte-rendu de 1<sup>ère</sup> étape puis dans le compte-rendu intermédiaire de 2<sup>ème</sup> étape, sur la nécessité de clarifier, pour le fret, la politique de transport combiné, et, pour les voyageurs, le programme des dessertes régionales cadencées dénommées SR-GV. N'est-il pas compréhensible que l'on puisse s'interroger :

- sur le réalisme d'une perspective de tonnage de fret ferroviaire qui passerait de 1,5 million de tonnes par an aujourd'hui à plus de 20 millions de tonnes d'ici une vingtaine d'années ? Sauf à le justifier par des projets de transfert modal de la route vers le rail élaborés avec des opérateurs de transport de fret (chargeurs, opérateurs ferroviaires de proximité, opérateurs de transport combiné, autoroute ferroviaire, opérateurs de transport routier ...).

- sur le réalisme de l'ambition annoncée de 40 à 50 sillons par jour et par sens pour le transport régional de voyageurs à échéance de 2020 ? Sauf à démontrer la planification financière d'un tel programme.

Les Garants de la concertation attirent à nouveau l'attention, avec le CGEDD (Rapport n°07450-01 p. 18), sur l'impérieuse nécessité de traduire en objectifs concrets et lisibles par le public, les perspectives prévues du transfert modal route/rail pour le fret, le programme de desserte cadencée SR-GV et TER pour les voyageurs, cela dans une complémentarité de stratégies française et espagnole.

### **II.3 De nouvelles tensions pour le secteur d'Agen**

La Communauté d'agglomération d'Agen et plusieurs de ses communes à titre individuel remettent en cause les propositions de RFF. Le contexte est sans doute très particulier, mêlant un épisode difficile mais dépassé du choix de la gare retenue pour desservir Agen par TGV à des modifications du tracé de la ligne nouvelle qui ont eu lieu cet été. Pour résumer, Agen contrairement à Montauban défendait lors du débat public de 2005, l'idée d'une desserte de la gare classique en plein centre-ville de cette préfecture, et directement connectée aux relations régionales et locales. Suite aux élections municipales de 2008 et avec l'arrivée d'une nouvelle majorité politique, Agen et la Communauté d'agglomération d'Agen ont opté pour la création d'une gare sur la ligne nouvelle, mais ce choix même s'il est partagé par de nombreux élus, a été discuté par certains partisans d'une desserte de la gare centrale.

Même si les principaux élus de l'agglomération d'Agen maintiennent leur engagement envers le projet de ligne nouvelle au sud de la Garonne, il n'en demeure pas moins que leur volonté de faire aboutir plusieurs de leurs revendications (question du franchissement de la Garonne, desserte ferroviaire de la nouvelle gare, protection du patrimoine, de l'habitat et d'activités économiques,...) peut être perçue comme un encouragement par des associations qui rejettent globalement au nom du développement durable ce projet, et qui revendiquent l'amélioration de la ligne ferroviaire existante.

Cette crispation nouvelle pourrait être évitée si la mission GPSO et l'ensemble des collectivités territoriales reprenaient les points de blocage pour trouver une solution la moins défavorable possible pour tous les acteurs concernés.

### **III – L'évolution et l'évaluation de la concertation**

La réalisation d'un projet d'infrastructure de transport aussi ambitieux, à la fois structurant et perturbant pour les hommes et les activités des territoires traversés, s'inscrit dans un temps nécessairement étiré. L'une des difficultés, alors que l'environnement économique et social et que les conditions financières et de sensibilité de la société à de nouvelles valeurs (environnementales, patrimoniales, paysagères) ont évolué, est d'assurer la cohérence et la continuité dans le temps de décisions considérées, à chaque étape, comme acquises et donc, en quelque sorte, irréversibles. La difficulté est accrue par les ruptures de continuité imposées dans la conduite du projet par des procédures précises garantissant une mise en œuvre respectueuse des principes d'un Etat de droit et de protection d'intérêts particuliers légitimes. De sa conception à sa mise en exploitation, le projet alterne ainsi en périodes de temps forts et en périodes, plus ou moins longues, de temps mort. Le débat public (2005-2006) et la détermination du tracé (2009-2012), sont deux temps forts séparés par une période de temps mort. Si l'on n'en fait pas un meilleur usage, la période conduisant de la décision du tracé à l'enquête publique en 2013 (nouveau temps fort), risque de constituer un nouveau temps mort.

Pourtant cette succession de temporalités, le temps du débat public, le temps du GPSO et les temps qui nous séparent de la mise en fonctionnement des lignes nouvelles, engagent les acteurs à prendre en compte le temps étiré et saccadé du projet qui oscille entre surplace et accélération. La perception de ces différentes phases est fonction de tous les acteurs qui participent de près ou de loin à ce projet. Les élus, les milieux socio-économiques, les associations et les populations, ont montré durant ces moments de la concertation des attentes différentes et communes à la fois. À chaque étape de l'avancée de ce projet d'aménagement ferroviaire et territorial, les espérances furent différentes et elles continueront de l'être.

Néanmoins, les Garants, sensibles au contexte global qui impacte tous les projets d'aménagement, et à l'écoute des populations, attirent l'attention de l'ensemble des partenaires sur le basculement des attentes, tant précises de personnes directement impactées par le choix du tracé que, plus diffuses, des populations desservies par le GPSO. Suite au COPIL du 9 janvier 2012 et de la décision ministérielle qui devrait suivre, les Garants souhaitent que les prochaines étapes du projet tiennent compte de l'impératif d'aboutir et de continuer à accompagner de la même façon ce projet dans lequel les populations mettent maintenant beaucoup d'espoir.

### **III. 1 - Une nouvelle étape qualitative franchie dans le processus de concertation ?**

À ce stade du GPSO, nous n'avons que quelques hypothèses pour analyser cette évolution, et nous allons en dresser une liste non hiérarchisée, mais qui amène l'ensemble des partenaires à évaluer l'évolution de sa position dans le processus de concertation.

Ce changement est-il dû en premier lieu au déclic qui s'est manifesté après le COPIL du 23 juin 2011 pour l'ensemble des acteurs portant ou gravitant autour ou contre le projet ?

Cette mutation résulte-t-elle d'une meilleure connaissance du projet par l'ensemble des acteurs ?

Ce changement s'inscrit-il pour partie, tout simplement dans une meilleure relation d'écoute, d'échange, de respect et de reconnaissance mutuelle des différents acteurs politiques, associatifs et publics avec l'Etat, avec RFF et la mission GPSO ?

Cette évolution découle-t-elle de la politique d'information, de consultation et de participation de la population aux quatre grandes étapes lancées depuis le dernier trimestre 2011 jusqu'au mois de novembre 2012 et cela malgré les résultats limités des différentes phases de consultation du grand public ?

Les campagnes d'information, faites autour du projet et de ses retombées parfois délicates et difficiles mais d'autres fois positives sur les territoires, sont-elles devenues plus efficaces ?

Les grands élus régionaux s'investissent-ils encore plus que par le passé pour porter ces projets et ainsi favoriser un consensus plus large autour du GPSO ?

Les collectivités territoriales, en particulier les Conseils généraux et les maires de nombreuses communes petites et moyennes, n'ont-ils pas fait un effort pour surmonter les intérêts personnels et locaux pour appréhender les éléments d'intérêt public ?

Les représentants de l'Etat et en particulier les préfets n'accompagnent-ils pas d'une façon plus pédagogique la mission GPSO et les élus locaux ? N'assiste-t-on pas à l'affirmation d'une volonté de leur part à « déminer » les tensions les plus fortes ?

Cette liste d'hypothèses n'est sans doute pas close pour expliquer cette évolution et d'autres éléments jouent sans doute un rôle dans non seulement l'acceptation mais aussi maintenant dans l'attente des populations du Grand Sud-Ouest pour voir se réaliser ces projets ferroviaires.

### **III.2 - Le défi de l'appropriation locale du GPSO**

Au terme de trois années de concertation, avec le projet de tracé définitif, le processus de concertation entre dans une nouvelle phase : peut-on réussir une appropriation locale du GPSO ? Les exemples de réalisations existantes de LGV montrent l'intérêt pour les territoires traversés d'anticiper les effets de la réalisation d'une ligne nouvelle. Cela doit se traduire dans les documents d'urbanisme (SCOT, PLU), dans les redistributions spatiales (remembrement, économie, dessertes locales ...), avec, pour les personnes, la prise en considération de la réduction des temps de parcours consécutive à la ligne nouvelle (TaGV, SR-GV), avec, pour les marchandises, une refonte des modes de transport devenue possible avec des opérateurs ferroviaires de proximité, avec, plus globalement, une nouvelle façon de penser et d'articuler les relations territoriales.

Les Garants de la concertation souhaitent que les qualités de travail qui se sont mises en place entre tous les acteurs se renforcent pour accompagner le projet dans une phase délicate d'approfondissement des études. La pédagogie, l'écoute, l'échange et la transparence devront continuer à se renforcer pour le bénéfice de tous.

Les Garants sont conscients qu'avant l'enquête publique, plus d'une année s'écoulera, laps de temps mis à profit pour bonifier le projet par l'ensemble des acteurs, mais laps de temps trop long pour le public. Nous suggérons que l'Etat, RFF, les Régions, et les autres collectivités territoriales, élaborent une stratégie pour que l'intérêt pour le projet ne retombe pas comme cela fut le cas à l'issue des deux débats publics de 2005 et de 2006.

L'adoption d'un tracé définitif à l'issue du comité de pilotage du 9 janvier 2012 ne clôt pas la démarche de concertation du GPSO. Bien des aspects, fondamentaux pour les retombées locales, doivent continuer à être l'objet de la concertation, notamment :

- au plan technique : l'origine, les volumes, les modes de transport des matériaux nécessaires à l'infrastructure nouvelle ; l'origine, les modalités de connexions de l'alimentation électrique ; l'intégration paysagère des ouvrages d'arts (tunnels, tranchées couvertes, viaducs), des talus, des terre-pleins ; le rétablissement des voies de liaison de part et d'autre de l'infrastructure ; l'aménagement des gares et de leurs abords.

- au plan économique : le financement du coût principal (infrastructure) et secondaire (annexes : gares, abords, rétablissement des accès) de la ligne nouvelle ; la rentabilité socio-économique du GPSO.

- au plan politique : les Etats français et espagnols doivent décider d'une cohérence commune pour le franchissement de la frontière, pour l'utilisation mixte fret/voyageurs de la ligne nouvelle (sillons, calendrier progressif de mise en charge de la ligne), pour la définition de la zone internationale de part et d'autre de la frontière France/Espagne qui a des incidences sur le financement de la ligne nouvelle.

Les Garants de la concertation incitent fortement les collectivités territoriales à anticiper l'éventualité d'une réalisation de la ligne nouvelle, notamment dans les documents d'urbanisme (SCOT, PLU), sachant que la création de nouvelles grandes infrastructures de liaisons développe fortement les tendances existantes (accélération dans les cas de dynamique économique locale positive, déprise dans les cas de dynamique locale plutôt négative).

Suite aux débats publics des deux projets de lignes nouvelles, les Régions Aquitaine et Midi-Pyrénées, portent des projets ambitieux avec l'aide de L'Etat, de RFF et de l'Europe pour la remise à niveau du réseau ferroviaire régional avec les Plans Rail qu'elles ont initiés et mettent en application. Dans les relations parfois complexes avec RFF, les Présidents des Régions apparaissent auprès des populations régionales comme des acteurs engagés et respectueux des divergences et des oppositions exprimées tant par les élus locaux, les associations que des populations plus particulièrement touchées par le projet.

Malgré les incertitudes de financement des nouvelles dessertes régionales, il serait souhaitable que le programme nouveau de dessertes régionales par SR-GV initié par la Région Aquitaine soit beaucoup plus lisible pour les citoyens.

On note que les deux métropoles régionales Bordeaux et Toulouse auxquelles profitera avant tout l'arrivée de la ligne nouvelle, bien que soutenant le GPSO depuis le début, se sont beaucoup moins investies dans le processus de concertation et d'information des populations que les Régions. Ne serait-il pas souhaitable qu'après la décision ministérielle définissant le tracé, sans que cela remette en cause le rôle des Régions en tant que chef de

file des collectivités territoriales, de voir les deux Communautés urbaines ainsi que les autres agglomérations s'engager d'une façon plus visible dans des campagnes d'information auprès des populations ?

### III.3 - Une évaluation de la démarche de concertation

Les Garants de la concertation, en accord et sous l'égide de la Commission Nationale du Débat Public, vont mettre en place un dispositif d'évaluation de la démarche de concertation du GPSO, avec un double objectif : améliorer la démarche innovante mise en oeuvre par RFF, rendre plus efficace la mission des Garants de la concertation dont la place et le rôle sont officialisés par la loi portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle 2 de l'environnement ».

le 6 décembre 2011



**Jean-Michel Uhaldeborde**  
Garant lot n°1



**Jean-Pierre Wolf**  
Garant lot n°2



**André Etchelecou**  
Garant lot n°3