

Compte-rendu des Garants de la Concertation 3^{ème} étape - janvier - septembre 2012

Le 9 janvier 2012, après trois années de concertation, le Comité de pilotage du GPSO a validé un projet de tracé Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Espagne issu de la concertation, proposé par RFF. Le Préfet coordonnateur a toutefois demandé que pour quelques secteurs géographiques sensibles, un délai de quelques mois soit encore donné avant la validation du tracé complet définitif.

Suite aux propositions faites par le Préfet coordonnateur après le Comité de pilotage, la lettre du Ministre de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement au Président de Réseau Ferré de France en date du 30 mars 2012 donne la feuille de route à suivre avant la mise à l'enquête publique. Le projet GPSO devient Programme GPSO pour la mise à l'enquête publique. Depuis le début de l'année 2012, la concertation de proximité a été renforcée (I).

En accord avec la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), les Garants de la concertation du projet GPSO ont entrepris d'évaluer la démarche de concertation (II) initiée par RFF de manière à améliorer le processus pour de nouveaux projets, et pour rendre plus efficiente la mission du Garant.

I - La concertation de proximité renforcée

Six mois d'incertitude ont réduit les possibilités de concertation : entre le comité de pilotage du 9 janvier, la lettre gouvernementale du 30 mars, la fin de la période de réserve liée aux élections, aucune réunion de concertation n'a pu être programmée. Le GPSO est devenu programme GPSO pour la préparation des enquêtes publiques.

La lettre gouvernementale du 30 mars 2012 précise que le programme GPSO est constitué de trois composantes qui feront l'objet de trois enquêtes publiques :

- l'aménagement de la ligne existante de Bordeaux à Saint-Médard-d'Eyrans (avec reconfiguration des voies entre Bordeaux et Hourcade, troisième voie entre Hourcade et Saint-Médard-d'Eyrans, réaménagement de quatre stations TER, suppression de quatre passages à niveau),
- l'aménagement de la ligne existante Saint-Jory-Toulouse Matabiau (mise à quatre voies, adaptation de cinq stations TER et de la gare Matabiau, prise en compte de particularités paysagères le long du canal latéral à la Garonne, et de deux sites Seveso),
- les lignes nouvelles de Saint-Médard-d'Eyrans à la frontière espagnole et de Saint-Médard-d'Eyrans à Saint-Jory.

Le Programme GPSO apparaît ainsi principalement défini par la mise en place de la nouvelle infrastructure Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Espagne.

→ Les Garants de la concertation alertent les autorités publiques sur les demandes récurrentes pour que le programme GPSO soit envisagé dans l'optique d'un projet ferroviaire global qui englobe, pour les voyageurs et pour le fret, dessertes à grande vitesse et développement du réseau ferroviaire existant. Ils insistent donc pour que la cohérence du programme GPSO ainsi défini soit bien maintenue au cours des prochaines étapes et pour que le programme lui-même soit bien resitué dans une perspective ferroviaire globale au niveau des territoires.

Le Ministre indique les fonctionnalités à prendre en compte pour la nouvelle infrastructure : la liaison sud-sud sans passer par Bordeaux, et pour la section Bordeaux-Dax la possibilité d'utiliser la ligne nouvelle pour la messagerie rapide à haute valeur ajoutée, la possibilité d'un barreau Béarn-Bigorre, la création d'un sas fret entre la ligne existante et la ligne nouvelle pour l'utilisation mixte (voyageur/fret) de la voie ferrée au sud de Dax.

→ Les Garants prennent acte de l'intégration de liaisons sud-sud dans le programme GPSO, une demande formulée dès la première année de la concertation.

La particularité de la nouvelle infrastructure de Bordeaux à la frontière espagnole est de permettre une augmentation considérable de la capacité du transport ferroviaire de fret par une utilisation mixte de la nouvelle ligne envisagée au sud de Dax.

→ Les Garants alertent à nouveau les autorités publiques sur la nécessité d'apporter tous les éléments indispensables à une justification du report modal route/rail pour le transport ferroviaire du fret. Les Garants ont noté que 85 à 90 sillons par jour et par sens seraient dédiés au fret ferroviaire pour le corridor atlantique entre l'Europe et les Pays Ibériques.

→ Les Garants constatent que depuis trois ans, malgré les recommandations faites, les opérateurs de transport dont la SNCF, les chargeurs, les opérateurs de transport combiné, les transporteurs routiers n'ont été que peu ou pas présents dans la concertation.

Pour le tracé de la nouvelle infrastructure, l'essentiel du linéaire retenu par le Ministre est le résultat de la concertation. Il subsiste encore des choix à préciser pour les secteurs lot-et-garonnais du Passage d'Agen à Layrac et de Fargues-sur-Ourbise à Xaintrilles, pour les secteurs d'Auvillar et de Bressols en Tarn-et-Garonne, pour le secteur au droit de Saint-Jean-de-Luz en Pyrénées-Atlantiques.

→ Les Garants de la concertation constatent l'important travail d'écoute et de prise en compte des souhaits exprimés par les acteurs et le public qui a abouti à la proposition de RFF au Comité de pilotage du 9 janvier 2012.

→ Toutefois, les Garants de la concertation considèrent que, sauf faits nouveaux imprévisibles dans un cadre d'intérêt général, il n'est pas souhaitable pour un projet d'une telle ampleur ayant été l'objet d'ajustements multiples dans le cadre de la concertation, que des demandes directes à l'Etat, court-circuitant la procédure de concertation, puissent remettre en cause une proposition de tracé résultant de la concertation.

Depuis début janvier 2012, la décision gouvernementale sur la proposition de tracé après le Comité de pilotage intervenue le 30 mars suivie de la période de réserve liée aux élections présidentielle et législatives, ont conduit pratiquement à une interruption de 6 mois de la concertation publique. RFF a néanmoins assuré le travail d'optimisation de tracé pour les secteurs indiqués dans la lettre du 30 mars 2012. Parallèlement, l'Etat a assuré quelques réunions de l'Observatoire des trafics mis en place à Bayonne en novembre 2011 afin que la transparence se fasse sur les trafics ferroviaires passés et estimés pour le futur entre Europe et Pays Ibériques dans le corridor atlantique.

→ Les Garants de la concertation, à la demande des acteurs, avaient fortement recommandé dès la première année de la concertation une clarification des perspectives de trafic voyageurs et fret pour une meilleure justification sociale et économique du projet GPSO. Les Garants notent que RFF avait dès les débats publics donné les éléments de

trafic envisagé pour le Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest. Toutefois, l'Etat a demandé au Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable une expertise dont les conclusions - remises en septembre 2011 - confirment les prévisions faites par RFF moyennant une saturation plus tardive de la voie ferrée existante compte tenu des effets de la crise économique récente. Les Garants de la concertation regrettent que pour ces données de trafic aussi fondamentales qui conditionnent une démarche de concertation, il ait fallu attendre la fin de la troisième année de concertation pour apporter une réponse aux demandes exprimées dès la première année de la démarche de concertation. Il importe de noter qu'il n'y a pas de remise en cause essentielle des estimations de trafic réalisées par RFF. Il est indispensable que l'Observatoire des trafics actualise les données dans les plus brefs délais compte tenu des résultats de dernière enquête Transit.

→ Les Garants de la concertation dans leurs comptes-rendus précédents avaient fortement recommandé que l'on précise les données de franchissement de la frontière franco-espagnole. Alors que l'on prépare les dossiers pour les enquêtes publiques avec notamment l'évaluation des incidences environnementales transfrontalières, il n'y a toujours pas d'accord politique entre les Etats français et espagnol sur les conditions de franchissement de la frontière, même si les accords techniques semblent acquis pour la jonction des nouvelles lignes ferroviaires en France et en Espagne.

Selon la lettre du 30 mars 2012, l'évaluation socio-économique devra être menée pour chacune des trois composantes du programme GPSO dans une perspective d'ensemble du GPSO. Le ministre demande à RFF de respecter le calendrier convenu avec les trois enquêtes publiques en 2013 pour une déclaration d'utilité publique en 2014. Un complément de financement pour le bouclage des études préalables aux enquêtes publiques devra être proposé en lien avec le Préfet coordonnateur du programme GPSO. Le ministre autorise la poursuite d'acquisitions de bâtis et d'opérations d'échanges agricoles, viticoles, de boisements compensateurs pour le quart des surfaces situées dans l'emprise du projet. La concertation devant se poursuivre pour la meilleure insertion paysagère et environnementale avec de nouveaux inventaires écologiques, le rétablissement des réseaux, les mesures à prendre pour le bruit, l'eau, le développement durable.

→ Les Garants de la concertation suggèrent fortement, comme mentionné dans leur compte-rendu de 2^{ème} étape (juillet-décembre 2011), que la dimension développement durable fasse l'objet de contenus concertés notamment :

- pour la réduction du bruit,
- pour la réduction des pollutions et des nuisances consécutives à un report modal route/rail des marchandises, mais aussi aux reports modaux route/rail et air/rail pour les trafics de personnes,
- pour la construction même des lignes nouvelles (origine, volumes, modes d'acheminement des matériaux, alimentation électrique, ouvrages d'arts),
- pour les voies de liaison de part et d'autre de l'infrastructure nouvelle,
- pour l'aménagement des gares et de leurs abords.

II - Evaluation de la Démarche de concertation

Sans avoir été tenu légalement de le faire à l'époque, RFF a engagé, par anticipation, une démarche longue et innovante de concertation (2009-2012), avec un double objectif : enrichir au mieux le projet qui sera soumis à l'enquête publique pour une future éventuelle déclaration d'utilité publique avant réalisation, tout en contribuant au développement territorial par les acteurs locaux. RFF a proposé à la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) la désignation de trois Garants de la concertation dont la mission a été définie dans une charte : observer, analyser, faciliter les échanges, permettre les recours. Cette démarche constitue un terrain d'expérimentation incontournable pour l'approfondissement de la politique de concertation conduite sur les grands projets d'infrastructure linéaire. Le dispositif de concertation territoriale animé par RFF a reposé principalement sur des

réunions régulières et territorialisées d'élus (commissions consultatives) d'une part et d'acteurs socio-économiques d'autre part (groupes de travail thématiques), mais aussi sur des temps de consultation du public et sur des rencontres avec les élus et populations des collectivités concernées directement par le projet.

Quels enseignements peut-on tirer de cette démarche de concertation appliquée depuis 2009 pour le GPSO ? La démarche de concertation a-t-elle réellement enrichi le projet ? Comment a-t-elle été perçue par le public, les participants et les acteurs politiques et étatiques ? Quelle place en particulier la participation du public a-t-elle jouée, comment a-t-elle été perçue et vécue, ses effets sont-ils appréhendés ? Les Garants de la concertation ont-ils été efficaces ? Les quatre volets de leur mission ont-ils été clairement perçus ? Ont-ils pu être mis en oeuvre ? Quelles améliorations peut-on apporter ? Quelles sont les évolutions souhaitables pour d'autres projets dans la perspective d'application des principes du Grenelle 2 ?

Pour répondre à ces questions, il importe d'évaluer la perception et la pratique des acteurs concernés : l'Etat et les collectivités territoriales, le maître d'ouvrage de la concertation et des études (RFF), les populations les plus directement concernées, les plus proches du projet GPSO, les autres acteurs choisis pour faire partie des groupes de travail et des comités mis en place durant ces années (élus, représentants d'associations, syndicats, professionnels, services de l'Etat et Collectivités territoriales).

Sous l'égide de la CNDP, les Garants de la concertation du projet GPSO ont conçu l'évaluation de la démarche de concertation, en assurent le suivi, exploitent les informations recueillies. Une consultante universitaire et un bureau d'étude ont été mandatés pour procéder à cette évaluation indépendante, après approbation d'un cahier des charges validé par la CNDP. Un comité de pilotage associant RFF, les trois Garants, un représentant de la CNDP, un représentant du CAL et le conseil universitaire, veille à la conformité de sa mise en œuvre par le cabinet.

Pour apprécier la perception et la pratique de la démarche de concertation du GPSO (de l'information à la consultation et à la participation des publics), deux approches complémentaires (quantitative et qualitative) sont mises en œuvre :

a - Approche quantitative

Elle vise à mesurer les perceptions individuelles de la concertation et ses effets (appropriation, impacts territoriaux, controverses). Dans cette perspective, la perception et la pratique de la concertation durant les trois années passées a été engagée selon une double démarche :

- une enquête portant sur les populations les plus touchées par le projet GPSO à l'aide d'un échantillon représentatif du public concerné par le fuseau de 1000 mètres, selon des modalités techniques devant tenir compte des hétérogénéités spatiales ;

- un questionnaire adressé aux acteurs de la concertation faisant partie des groupes de travail, des commissions consultatives, du collège des acteurs locaux. Outre les réponses directes sur la perception et la pratique de la concertation durant trois ans, cette double analyse doit permettre d'apprécier la pertinence du choix des catégories d'acteurs mis à contribution par RFF.

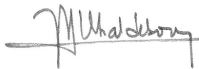
b - Approche qualitative

Complémentaire de l'approche précédente, l'approche qualitative (fondée sur des entretiens collectifs) permet un diagnostic plus approfondi de la démarche de concertation, tout en préconisant des propositions pour améliorer l'efficacité de l'intervention des Garants

de la concertation. Pour cette approche qualitative, c'est l'intégralité de l'ambition du GPSO (lignes nouvelles et amélioration de la desserte ferroviaire des deux régions) qui est prise en considération. A partir d'une représentation du public et des personnes ayant participé à la procédure de concertation (groupes de travail, commissions consultatives, collège des acteurs locaux), un panel réduit d'élus, d'acteurs, du public, a été constitué. Les réunions sont conduites par un animateur expert de la méthode du panel.

La synthèse des résultats est attendue pour la fin de l'année 2012, selon la directive de la CNDP. De leur côté, les Garants de la concertation du projet GPSO établiront un Bilan de quatre années de mission de concertation avec une analyse pour une meilleure efficacité de la mission de Garant, désormais institutionnalisée par la loi Grenelle 2. La procédure de concertation avec intervention de Garants est en effet appelée à se développer tant dans la phase postérieure à un débat public que lors d'une concertation sans débat public menée par le maître d'ouvrage.

Le 1^{er} septembre 2012



Jean-Michel Uhaldeborde
Garant lot n°1



Jean-Pierre Wolff
Garant lot n°2



André Etchelecou
Garant lot n°3