

## DEUXIÈME SECTION

### UNE ÉTUDE SUR UNE INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT : LA « CONCERTATION TERRITORIALE » DU PROJET « LGV POITIERS-LIMOGES »

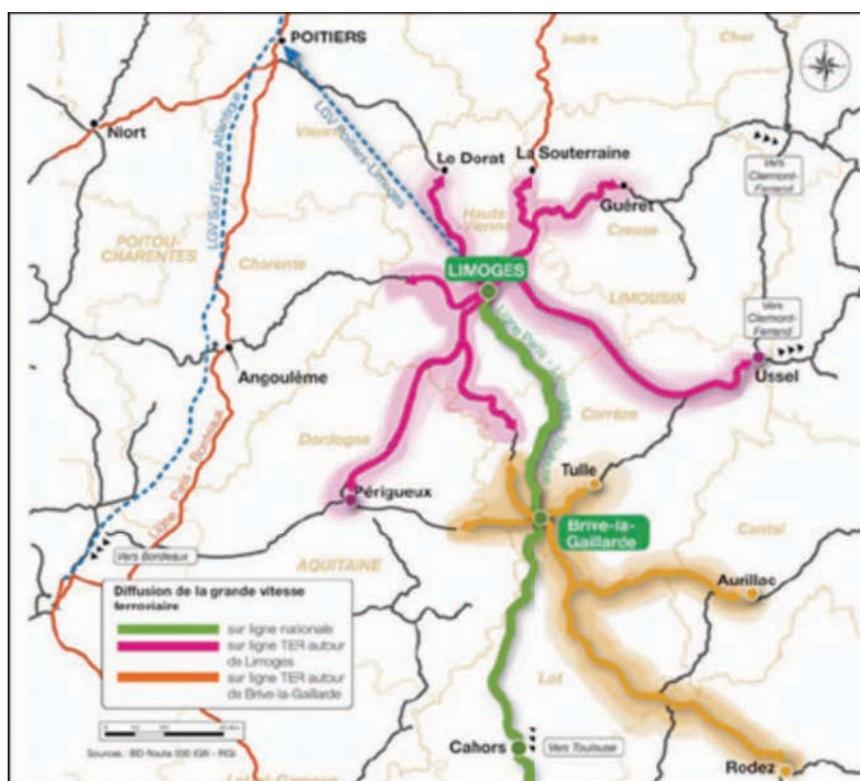
Un projet inscrit dans le réseau national de la grande vitesse



Ce deuxième cas d'étude analyse la concertation mise en place pour le projet Ligne à grande vitesse (LGV) LGV Poitiers-Limoges et propose d'approfondir ce que Réseau Ferré de France (RFF) désigne comme la démarche de « *concertation territoriale* ». Pour cela, il est indispensable de présenter quelques éléments contextuels.

Le 18 décembre 2003, le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) décide d'inscrire le projet de LGV Poitiers-Limoges en connexion au réseau TGV Atlantique (projet de LGV Sud Europe Atlantique entre Tours et Bordeaux) dans la stratégie de politique des transports. Techniquement, la LGV Poitiers-Limoges vise à relier Limoges et Brive-la-Gaillarde à Paris en, respectivement, moins de 2 heures et moins de 3 heures ainsi que Poitiers et Limoges en moins de 45 minutes. L'objectif est de faire circuler le TGV à 320 km/h entre Poitiers et Limoges sur un parcours d'environ 125 km comprenant 115 km de nouvelle ligne. Ainsi la LGV Poitiers-Limoges vise à améliorer l'accessibilité à l'Île-de-France et aux métropoles européennes pour les régions du Limousin et de Poitou-Charentes ainsi que pour leurs départements limitrophes, grâce aux complémentarités avec la ligne existante et les réseaux de Transport Express Régionaux (TER).

### Un projet visant au désenclavement des territoires



Source : site Internet du projet

URL : [http://www.lgvpoitierslimoges.com/fr/11/Le\\_projet\\_de\\_LGV\\_au\\_sein\\_du\\_reseau\\_ferroviaire.html](http://www.lgvpoitierslimoges.com/fr/11/Le_projet_de_LGV_au_sein_du_reseau_ferroviaire.html)

La conduite de ce projet, dont la maîtrise d'ouvrage est prise en charge par RFF et dont les études sont financées par des acteurs multiples, s'inscrit dans une gouvernance organisée autour de trois instances :

- **le comité des financeurs**, instance de décision composée des représentants des cofinanceurs des études du projet<sup>53</sup> et réunie sous l'égide du préfet coordonnateur, valide les étapes d'avancement du projet sur la base des résultats d'études et de la concertation portés à sa connaissance par RFF ;
- **le comité technique**, composé des représentants techniques des membres du comité des financeurs, prépare les décisions du comité des financeurs ;
- **le comité de pilotage**, instance consultative composée des membres du comité des financeurs, de représentants de collectivités concernées par le projet, des services de l'Etat et de l'association de promotion du TGV Poitiers-Limoges et piloté par le préfet coordonnateur du projet, veille à ce que le projet intègre et prenne en compte les problématiques territoriales.

A l'issue de la phase des pré-études fonctionnelles<sup>54</sup> (entre 2004 et 2006) et après saisine par RFF le 14 octobre 2005, la CNDP décide, le 7 décembre 2005, d'organiser un Débat public. Ainsi, après la définition, début 2006, des grandes caractéristiques du projet et de trois options de passages (Nord, Centrale et Sud), le Débat public s'est déroulé entre le 1er septembre et le 18 décembre 2006. Il a réuni environ 5 000 personnes au cours d'une vingtaine de réunions publiques.

A la suite du compte-rendu de la CPDP et du bilan de la CNDP<sup>55</sup>, RFF décide le 8 mars 2007 de poursuivre les études sur la base de l'option centrale en approfondissement la dynamique de concertation amorcée lors du Débat public. RFF engage alors une démarche d'« *étude et de concertation territoriale* »<sup>56</sup> destinée à élaborer progressivement le projet. Cette démarche volontaire, conçue en dehors du cadre réglementaire, constitue une phase préalable à l'enquête publique.

La conduite de projet expérimentée dans ce cadre imbrique étude et concertation de manière originale. En effet, la lettre de mission du Ministre du 12 avril 2007 et la lettre du ministère à RFF en octobre 2007 permettent la dérogation à la circulaire 2000-98 du 28 décembre 2000. Cette circulaire, dite circulaire « *Seligman* », institue une procédure dissociant strictement les phases d'élaboration des grands projets ferroviaires. Pour le projet « *LGV Poitiers-Limoges* », cette dérogation a permis de fonder les étapes des études préliminaires et de l'avant-projet sommaire en une seule grande phase d'étude.

Quels enseignements dégager de la « *concertation territoriale* » conçue et mise en œuvre par RFF à l'issue du Débat public ? En effet, deux éléments apparaissent particulièrement intéressants dans cette démarche : le principe de coupler les processus d'étude et de concertation mais aussi la mise en place d'un encadrement spécifique à travers une « *Charte* »<sup>57</sup> et l'intervention d'un garant de la concertation.

## I. LE PROJET « LGV POITIERS-LIMOGES » : LA GRANDE VITESSE À LA RENCONTRE D'UN TERRITOIRE

Avant de spécifier les caractéristiques de la « concertation territoriale » engagée par RFF dans le cadre du projet « LGV Poitiers-Limoges », l'analyse du positionnement des acteurs constitue un préalable nécessaire. C'est à partir du bilan établi par la CPDP<sup>58</sup>, des 22 cahiers d'acteurs et des motions et/ou délibérations des communes publiées sur le site Internet du Débat public que nous avons pu identifier les positionnements des acteurs. Avant de préciser les ressorts de l'opposition au projet, force est de constater que le projet se révèle clivant sur le plan géographique.

### A. Un projet clivant sur le plan géographique

La grande vitesse est globalement perçue comme un outil d'aménagement du territoire et un levier de développement économique. Cependant le projet fait l'objet d'un clivage géographique. En effet, les acteurs des territoires sur lequel s'inscrit physiquement le projet (Haute-Vienne et Vienne) ainsi que ceux des territoires estimant bénéficier de cette mise en réseau (Corrèze, Dordogne) apparaissent davantage favorables au projet. En revanche, les acteurs de territoires relativement éloignés du projet et s'estimant « oubliés » s'y opposent, à l'instar de la Creuse et de l'Indre. Au niveau local, le projet est soutenu par les villes de Poitiers et davantage encore de Limoges. Périgueux adopte une position favorable tout en rappelant la nécessité de répondre au problème de la liaison entre Périgueux et Limoges.

Ainsi **l'opposition émane d'acteurs spécifiques :**

- des élus et des organisations représentatives des acteurs socio-économiques dont les **territoires** apparaissent **relativement éloignés du projet** (ils sont concernés sans que le projet s'inscrive physiquement sur leur territoire). Plus précisément il s'agit de la région Centre, des départements du Lot et de l'Indre, de la communauté de communes de Guéret, des villes de Saint-Sulpice-le-Guérétois, de La Souterraine, Tulle, Brive, Cahors, Aurillac ;
- des formations politiques ou des représentants d'acteurs socio-économiques dans les **territoires directement impactés par le projet** tels que la CGT cheminots région de Limoges et de la Creuse ou encore le Comité d'établissement SNCF de la région de Limoges ;
- des **associations de défense d'usagers et de l'environnement**, à l'instar des Fédérations nationales des collectifs de défense et de développement des services publics, de l'association de maintien et de développement des services publics sur le canton de Saint-Vaury, de la délégation limousine de la Fédération nationale des associations d'usagers de transport (FNAUT), de Limousin Nature Environnement (demandant l'amélioration du réseau existant et un développement du ferroutage).

### Le positionnement des acteurs en fonction de leur ancrage territorial

Régions concernées	Acteurs favorables	Acteurs opposés
<p><b>Limousin</b></p> <p>Le <b>Conseil Régional du Limousin</b> soutient le projet sous condition (inscription par l'Etat au schéma national des LGV, engagement financier fort de la part de l'Etat et échéancier précis de réalisation) en considérant la LVG Poitiers-Limoges comme une solution partielle et complémentaire du projet Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT).</p> <p>Le <b>Conseil Général de la Haute Vienne</b> soutient le projet, qui permet l'ouverture du département à la façade atlantique et le développement économique, tout en demandant l'amélioration de la ligne Paris-Toulouse et la mise à 2X2 voies de la RN 147.</p> <p>Le <b>Conseil Général de Corrèze</b> soutient fortement le projet quand bien même il n'impacte pas physiquement son territoire car il participe à son désenclavement.</p> <p>La <b>Chambre de Commerce et d'Industrie de Limoges et de la Haute-Vienne</b> défend le projet qu'il convient de saisir au vu de cette conjoncture favorable.</p> <p>Le <b>Réseau de villes Limousin Axe majeur</b> estime que le projet participe au désenclavement du Limousin en complémentarité avec le projet POLT.</p> <p>L'Association de désenclavement du nord de la Haute-Vienne et du Montmorillonnais soutient le projet avec réserve (posant les questions de l'assèchement d'autres lignes telles que Paris-Châteauroux-Limoges et de la modernisation TER Poitiers-Limoges).</p> <p>La <b>Ville de Limoges et la communauté d'agglomération Limoges métropole</b> soutiennent le projet et l'option centrale.</p> <p>Le groupe <b>Legrand France</b> soutient le projet qui constitue une opportunité pour un groupe international.</p>	<p>Le <b>Conseil Général de la Creuse</b> s'oppose fortement.</p> <p><b>101 communes de la Creuse</b> s'opposent à un projet qui « pénaliserait lourdement la Creuse dans la compétition économique et sociale en cours, car elle signifierait l'absence de toute amélioration d'offre ferroviaire durant les 15 ans à venir [et] demandent la modernisation de la ligne historique La Souterraine-Châteauroux-Vierzon-Paris [...], l'aménagement de la ligne Guéret-Limoges [...] et l'électrification, une meilleure interconnexion entre le TER bus interrégional desservant la façade Est creusoise » selon la motion ou délibération adoptée par ces communes.</p> <p>Le <b>Comité de défense de la gare de Saint Sébastien et autres services publics (CODEGASS)</b> défend un projet alternatif et s'oppose au projet de LGV Poitiers-Limoges qui maintiendrait l'exclusion du Centre et au vu de la « légèreté des arguments de RFF ».</p> <p>Le <b>Secteur fédéral CGT des cheminots de la région de Limoges</b> défend le projet POLT, considéré comme plus démocratique, à l'inverse d'une LGV imposée.</p>	<p><b>Vienne Nature</b> considère le projet contraire au développement durable (technologie, tracé, niveau sonore...). L'association est opposée à la grande vitesse et dénonce les « effets barrières » sur l'environnement naturel et humain.</p>
<p><b>Poitou-Charentes</b></p>	<p>Le <b>Conseil Economique et Social du Poitou-Charentes</b> soutient le projet (et l'option centrale), qui permet une ouverture sur la façade Atlantique.</p> <p>La <b>Ville et la Communauté d'Agglomération de Poitiers</b> considèrent le projet comme une opportunité pour le territoire.</p>	

	L'Université de Poitiers soutient un projet qui constitue un facteur de rapprochement déjà engagé par le Pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) interrégional à l'échelle du Centre-Ouest (Universités d'Orléans, La Rochelle, Limoges, Poitiers et Tours).	<p><b>Les Chambres de Commerce et d'Industrie de l'Indre, du Cher et du Loiret et de la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie</b> considère l'abandon de la ligne historique pénalisante et marginalisant les territoires du centre de la France (« diagonale aride »). Elles demandent l'étude de la modernisation de la ligne historique et des compensations en cas d'adoption du projet (interconnexions de la ligne historique avec la LGV d'Ile-de-France).</p> <p><b>119 communes de l'Indre</b> « s'oppose[nt] à la création d'une ligne grande vitesse qui risquerait de reléguer la voie Châteauroux-Paris au niveau secondaire et, en termes d'aménagement du territoire, laisser de côté l'ensemble des départements du grand centre [et] demande[nt] la grande vitesse entre Limoges et Paris par Châteauroux avec l'amélioration et la modernisation de la voie ; l'interconnexion de cette ligne au réseau TGV irriguant l'Europe du nord et de l'est, gage d'un raccordement aux grands pôles de développement économique » selon la délibération adoptée par ces communes.</p> <p>L'association <b>TGV Berry – Limousin – Pyrénées</b> défend le « TGV Capitole », qu'elle estime « plus logique » pour l'aménagement et la cohésion sociale des territoires et pour la maîtrise énergétique. Il « quitterait l'actuelle LGV Paris-Tours à hauteur de Beauvilliers, passerait par Orléans, entre Vierzon et Romorantin, puis par Châteauroux et La Souterraine jusqu'à Limoges ».</p>
<p align="center"><b>Centre</b></p>	<p>La <b>Chambre de Commerce et d'Industrie de la Dordogne</b> considère le projet comme une opportunité exceptionnelle pour la Dordogne.</p> <p>Le <b>Réseau de Villes Poitiers Limoges</b> soutient le projet permettant une connexion au réseau européen et une meilleure compétitivité pour le Limousin et Poitou-Charentes.</p> <p>L'<b>Association Logistique Transport Ouest (ALTRO)</b> soutient le projet dans la mesure où il favoriserait la transversalité européenne.</p>	<p>L'association <b>Les Amis de la Terre Poitou et Limousin</b> est défavorable au projet parce qu'il ne constitue pas une réponse adaptée à l'objectif de réduction d'utilisation de la route et en raison de son impact sur le patrimoine et sur la qualité de vie. L'association soutient l'alternative du pendulaire (projet POLT)</p> <p>La <b>FNAUT</b> s'oppose au projet qui ne remplit pas 3 critères qu'elle estime nécessaire pour la construction d'une nouvelle LGV : l'intégration au schéma européen, la pertinence économique et l'intérêt national en matière d'aménagement. Il s'agit selon elle d'un projet surdimensionné présentant un risque pour les lignes existantes.</p>
<p><b>Aquitaine (Dordogne)</b></p> <p><b>Acteurs positionnés sur plusieurs régions</b></p>		

## B. Un conflit « structurel » particulièrement marqué

C'est à partir de la modélisation de Jean-Marc DZIEDZICKI qu'a été analysé le conflit à l'heure du débat public relatif au projet « *LGV Poitiers-Limoges* ». **Si le conflit « fondé sur les incertitudes » apparaît relativement réduit, en revanche les autres registres sont très prégnants dans les argumentaires des opposants.**

### 1. Un conflit « fondé sur les incertitudes » limité

Le conflit « *fondé sur les incertitudes* » quant aux retombées réelles ou perçues comme telles concerne, dans le cas de la LGV Poitiers-Limoges, la « *critique des insuffisances ou même des effets défavorables de la LGV* »<sup>59</sup> tels que les « *atteintes aux paysages, les incidences sur l'agriculture dans une zone de bocage [...], les menaces pour des espaces naturels particulièrement intéressants* »<sup>60</sup>.

Si le débat public a permis l'expression d'inquiétudes relatives au cadre de vie, à l'environnement et à l'activité agricole, c'est davantage sur la question de l'opportunité qu'ont porté majoritairement les échanges. Selon le compte-rendu de la CNDP « *jamais un Débat public n'aura été à ce point concentré sur la question de l'opportunité* »<sup>61</sup>.

### 2. La prégnance du débat sur l'opportunité

La prégnance de la question de l'opportunité articule les 3 autres registres d'opposition.

Tout d'abord, **certaines associations de défense de l'environnement portent un conflit « substantiel » en remettant en cause le bien fondé de la grande vitesse.** A travers la « *contestation de l'évolution de notre société [et en posant la question] : pourquoi cette obsession de la vitesse ?* »<sup>62</sup>, ces associations font bel et bien preuve d'une montée en généralité.

« *Il y a unanimité sur la nécessité de désenclaver le Limousin, sur la nécessité de rapprocher Poitiers de Limoges (...). Tout cela ne veut pas dire que nous sommes pour la technologie du TGV* » (M. JOLLIVET, association Vienne Nature, Réunion de clôture de Poitiers, 12/12/06).

Ensuite, **le projet suscite également un conflit « de procédure »** dans la mesure où certains acteurs se déclarent « *opposés à une décision unilatérale et sans concertation* »<sup>63</sup>.

« *Il est scandaleux que l'Etat ait unilatéralement retiré son accord à ce projet [le projet POLT]. Il était financé.* » (M. COMBASREIL, 1er adjoint au maire de Tulle, Réunion territoriale de Tulle, 19/10/2006)

Enfin, **l'opposition se cristallise sur le registre « structurel ».** En effet, **la dé-**

**fense de projets alternatifs**<sup>64</sup> et plus particulièrement du projet Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, dit POLT permet de dessiner une autre vision de l'aménagement du territoire, le projet « LGV Poitiers-Limoges » étant considéré comme illégitime car non conforme à l'intérêt général et issu d'une expertise discutable. Est ainsi dénoncée la « *fracture ferroviaire* »<sup>65</sup> qu'est susceptible de créer un tel projet.

« *Ce projet [...] met en concurrence les territoires. Il n'est pas une réponse aux nécessités d'aménagement harmonieux et solidaire de l'ensemble du territoire limousin et des régions limitrophes.* » [M. GUERRIER, Maire de Saint-Sulpice-le-Guérétois, Vice-président de la Communauté de communes de Guéret Saint-Vaury, Conseiller régional du Limousin, Réunion de clôture de Limoges, 13/12/2006]

« *Il faut beaucoup de force de conviction pour démontrer que ce trajet, qui est beaucoup plus long, est celui de l'aménagement du territoire, celui des économies d'énergie.* » (M. FURET, Maire de La Souterraine, Président de la Communauté de communes du Pays Sostranien, Réunion territoriale de Guéret, 18/09/06)

Ainsi, le conflit lié au projet « *LGV Poitiers-Limoges* » à l'heure du Débat public se caractérise par la relative faiblesse de l'opposition basée sur les incertitudes et par l'intensité de l'opposition liée à l'appréciation de l'opportunité du projet et du processus de décision. Aussi au sein des argumentaires les conflits « *substantiel* », de « *procédure* » et « *structurel* » sont-ils particulièrement vifs.

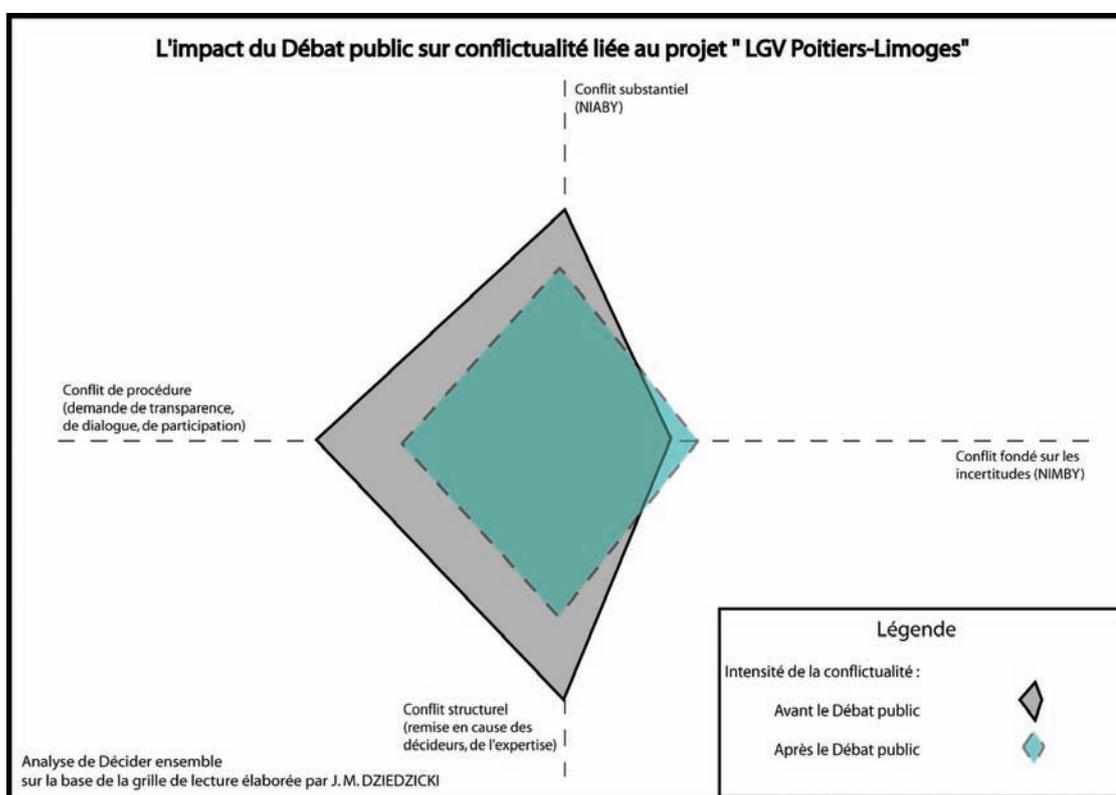
**Cette configuration s'éclaire à la lumière de l'histoire récente du territoire sur le plan ferroviaire.** D'une part, le projet Sud Europe Atlantique (projet dit SEA, visant à créer une ligne nouvelle entre Tours et Bordeaux) a pu favoriser pour certains acteurs associatifs la montée en généralité. D'autre part, l'abandon de plusieurs projets ferroviaires explique l'intensité du conflit « *structurel* » et « *de procédure* » mais aussi, dans une certaine mesure, la faiblesse du conflit « *fondé sur les incertitudes* » (dans la mesure où les abandons ont favorisé, dans un premier temps, l'incrédulité quant à la concrétisation du projet). En effet, depuis plusieurs années, l'amélioration de la mise en réseau de ces territoires a fait l'objet de multiples projets sans qu'aucune concrétisation ne voie le jour. Ont été abandonnés :

- en 1996, le projet de « *TGV Limousin* » communément appelé « *Y inversé* » parce qu'il comportait un tronçon commun avec le « *TGV Auvergne* » et inscrit au schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse de 1992 ;
- en 2003, le projet de train pendulaire sur l'axe Paris-Orléans-Limoges-Toulouse appelé « *axe POLT* »<sup>66</sup>.

Ainsi, l'abandon de ces projets explique l'oscillation dans un premier temps des acteurs entre « *scepticisme* » et « *détermination* »<sup>67</sup>. Globalement, l'argumentation lie une volonté

d'accéder à la grande vitesse du fait des retombées positives pour les territoires en termes de désenclavement et la nécessité de saisir une opportunité quasi-inespérée au vu de l'abandon des projets précédents. Il y a de leur point de vue « *urgence pour accéder à la grande vitesse* »<sup>68</sup>. Ainsi le Débat public semble avoir favorisé l'ancrage du projet sur le territoire et réduit en partie le conflit lié à l'opportunité. En effet, à son issue, plusieurs collectivités, au niveau régional et départemental ont manifesté leur volonté de saisir une opportunité de développement territorial : le Conseil régional du Limousin en annonçant alors sa décision de participer au financement des études préparatoires, tout comme le Conseil général de la Haute-Vienne. Les départements de la Corrèze et de la Dordogne se positionnent également en faveur du projet. Certains élus, telles que les députées Marie-Françoise PEROL-DUMONT (3<sup>e</sup> circonscription de Haute-Vienne) et Catherine COUTELLE (2<sup>e</sup> circonscription de la Vienne) porteront le projet au niveau national en œuvrant notamment à son inscription dans la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite loi « *Grenelle 1* ».

Néanmoins, il convient de rappeler que le soutien n'a pas été unanime au cours du Débat public. Si à son issue les partenaires se prononçaient favorablement à propos du projet, par la suite certaines collectivités territoriales ont marqué plus de distance, à l'instar du département de la Creuse ou de la région Poitou-Charentes.



À l'issue du Débat public, RFF a décidé de poursuivre l'étude de ce projet dans une démarche de « concertation territoriale » visant à modifier la configuration conflictuelle en agissant sur chacun des registres de conflictualité. Avant d'exposer les effets de cette concertation, il convient de préciser les objectifs et la méthodologie de la concertation territoriale.



**Chronologie détaillée de la concertation territoriale**<sup>69</sup>

Les étapes de l'avancement du projet	Les étapes de concertation
5 décembre 2007 : signature d'une convention de financement	Été 2007 : 1 <sup>er</sup> projet de Charte et du dispositif de « concertation territoriale »
Début 2008 : recrutement du chef du projet et constitution de l'équipe	
Septembre 2008 : lancement de la « concertation territoriale »	<p><b>Juillet 2008-juillet 2009 : étape 1 de la concertation territoriale pour la définition d'une zone préférentielle de passage</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Septembre 2008 : mise en place des 4 groupes thématiques (22 réunions) et ouverture du site Internet dédié au projet</li> <li>• Septembre-octobre 2008 : mini-fusion des ateliers environnement/foncier</li> <li>• Février-mars 2009 : réunions destinées aux élus des communes et intercommunalités par arrondissement en Haute-Vienne à Bellac et Limoges les 18 et 19 février 2009 et en Vienne à Montmorillon et Poitiers les 24 et 25 mars 2009</li> <li>• Avril-mai 2009 : second cycle de réunions par arrondissement</li> <li>• 3 avril 2009 : le garant est missionné par RFF</li> <li>• Mai et juin 2009 : 2<sup>e</sup> série de réunions complémentaires destinées aux élus par groupement de 8 à 10 communes et rencontres bilatérales (réunions destinées à recueillir l'information sur les projets des communes)</li> <li>• Juin 2009 : 3 réunions publiques à Lussac-Les-Châteaux, Bellac et Limoges avec les habitants et envoi d'un courrier assorti d'un coupon réponse à l'intention des riverains</li> <li>• 23 août 2009 : bilan de l'étape 1 par le garant</li> </ul>
6 juillet 2009 : validation par le comité de pilotage de la bande (pré-validation avec hypothèses de raccordement)	<p><b>Prolongation de l'étape 1 pour une période de 4 mois</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Réunions publiques consacrées au raccordement et réunions thématiques</li> </ul>
6 novembre 2009: le comité des financeurs choisi une ZPP Deux chargés de concertation RFF rejoignent l'équipe	<p><b>Mi novembre 2009 à mi-2010 : 2<sup>e</sup> étape de concertation pour la définition d'un tracé, la précision du trafic et l'évaluation socio-économique) : accent sur la concertation locale destinée aux élus et aux riverains</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le socle des ateliers thématiques perdure</li> <li>• Réunions par bassin avec parlementaires, conseillers généraux, élus des communes et intercommunalités concernées</li> <li>• 500 rencontres bilatérales et multilatérales avec 1 chargé de concertation et 1 technicien</li> <li>• Démarche itérative, tracé test, variantes</li> <li>• Réunions publiques ou semi-publiques à la demande des maires</li> <li>• En parallèle, à l'automne 2009 : le préfet lance la consultation</li> </ul>
30 août 2010 : proposition d'un tracé par le comité des financeurs	<p><b>Mi-2010-fin 2012 : 3<sup>e</sup> étape pour la finalisation du tracé dans un couloir restreint de 500 mètres et préparation de l'enquête publique</b></p>
Prévu pour fin 2010 : décision ministérielle après aval des collectivités territoriales	Du 1 <sup>er</sup> septembre au 8 octobre 2010 : 27 expositions destinées aux riverains de 33 communes situées sur le tracé : panneaux de présentation et une urne pour le recueil des remarques « Exposition partenaire »

Au-delà de l'horizon temporel, cette méthode implique de mener simultanément étude et concertation et surtout de ne pas les concevoir de façon parallèle et isolée. Bien au contraire, les deux processus sont destinés à se nourrir mutuellement dans un processus d'élaboration progressive du projet au sein duquel le travail d'étude est fait « à livre ouvert ». Cette méthode vise à produire collectivement l'expertise sur le projet conduite par RFF.

Concrètement, RFF a conçu et mis en œuvre un **dispositif caractérisé par la complémentarité des outils** permettant de prendre en compte différents types de public **et par un encadrement spécifique** à l'aide d'un document original, la Charte, et de l'intervention d'une personnalité au statut spécifique, le garant.

## A. Un dispositif permettant de s'adresser à la pluralité des publics

La « concertation territoriale » relative à la LGV Poitiers-Limoges repose sur un dispositif permettant d'organiser le dialogue avec plusieurs types de destinataires. Les outils mis en place sont ainsi très diversifiés et complémentaires.

Ce dispositif s'inscrit dans la lignée des démarches de concertation mises en œuvre par RFF pour ses grands projets au sein desquelles on retrouve généralement un dispositif ouvert, des groupes de travail, une Charte, un garant, des relations bilatérales. Les outils du dispositif de concertation pour le projet « *LGV Poitiers-Limoges* » permettent ainsi de prendre en compte les acteurs, les élus et le grand public.

### 1. Des ateliers thématiques destinés aux acteurs

Les ateliers thématiques, mis en place en septembre 2008, sont destinés à une pluralité d'acteurs. Une centaine d'organismes y participent, parmi lesquels les services de l'Etat, les établissements publics concernés, les collectivités territoriales, la SNCF, les acteurs socio-économiques, les représentants d'associations... Ces groupes de travail sont destinés à élaborer progressivement le projet en définissant des zones d'évitement, c'est-à-dire des espaces sensibles au sein desquels le passage de la LGV est exclu.

Ces ateliers sont consacrés à différentes thématiques. En outre des réunions plénières sont organisées. Jusqu'à aujourd'hui se sont tenues 31 réunions dont :

- 6 réunions pour l'atelier « *Fonctionnalité* » ;
- 4 réunions pour l'atelier « *Aménagement du territoire* » ;
- 6 réunions pour l'atelier « *Environnement et cadre de vie* » ;
- 7 réunions pour l'atelier « *Foncier* » ;
- 8 réunions plénières ayant pour objet :
  - o la méthodologie de comparaison des ZPP (réunion inter-thématique foncier/ environnement du 10 mars 2010) ;

- o l'avancement des études, les résultats de la méthode d'analyse comparative et les ZPP pressenties (le 4 mai 2010) ;
- o les apports de la concertation, les comités de financeurs et de pilotage du 6 juillet 2009, les perspectives pour l'étape 2 (le 30 juin 2009) ;
- o la restitution des analyses et la suite du dispositif (le 27 octobre 2009) ;
- o le comité des financeurs du 6 novembre 2009, le dispositif de l'étape 2, les variantes et les tracés en cours d'études et des questions issues de la concertation (26 janvier 2010) ;
- o les études d'impacts, des milieux naturels, hydrauliques, l'analyse territoriale et la présentation détaillée d'une carte du projet au 1/5 000e (27 mai 2010) ;
- o le bruit, les bases travaux, l'alimentation électrique, le calage des tracés et la comparaison des variantes (28 juin 2010).

Les ateliers sont amenés à se scinder en fonction d'un découpage territorial lorsque l'avancée des études permet de discuter à partir de cartes à l'échelle du cadastre (1/5 000e).

Par ailleurs, le rythme des ateliers a fait l'objet d'ajustements. Pour chacune des thématiques un rythme différent a dû être adopté. Le thème de l'environnement invitait à des réunions plus fréquentes. A l'inverse l'enjeu de l'aménagement du territoire, dépassant le cadre spatio-temporel du projet, incitait à espacer davantage les réunions. En outre, l'articulation entre les différentes thématiques n'est pas restée figée. A la demande des participants, des sous-groupes ont été aménagés au sein de l'atelier « *Environnement* » ainsi que des réunions inter-thématiques. Enfin les réunions plénières ont pris plus d'importance au fil du temps.

Une attention particulière a été apportée à l'organisation concrète de ces groupes de travail et à la façon d'établir les comptes-rendus. Ainsi les délais de transmission de la documentation avant les réunions des groupes d'atelier ont été fixés à une semaine (même si les associations avaient demandé de prolonger ce délai en le portant à 2 semaines). Une durée de 3 semaines a été assignée à l'élaboration des comptes-rendus. Ces dispositions ont permis aux participants de prendre connaissance des documents avant la tenue des réunions et également de pouvoir amender les comptes-rendus.

Ces groupes de travail constituent le cœur du dispositif lors de la première étape. S'ils perdurent tout au long de la démarche, ils prennent une moindre importance au regard des outils destinés aux élus qui constitueront le socle de la deuxième étape.

## 2. La concertation locale destinée aux élus et aux riverains des territoires impactés

La concertation locale constitue un pan important de la démarche globale de concertation territoriale. Elle correspond aux relations entre RFF et les élus et riverains

concernés par les fuseaux de passage étudiés du projet. Il s'agit de l'outil central de la deuxième étape.

Néanmoins elle a été anticipée. En effet, au début de la démarche, le souci de ne pas interférer avec d'autres enjeux, tels que des enjeux électoraux, a retardé la concertation à destination des élus. Pour la Vienne, la concomitance de la concertation menée parallèlement pour le projet SEA, a constitué un frein supplémentaire. Cependant, pour répondre à la demande des élus, deux vagues de réunions ont été organisées avec les sous-préfectures lors de la première étape : la première vague entre février et mars 2009 en fonction des 4 arrondissements du projet ; la seconde entre octobre 2009 par regroupements de 8 à 10 communes. De plus, RFF a organisé lors de la première phase 39 réunions locales.

La concertation locale destinée aux élus devient centrale lors de la deuxième étape. Ce sont environ 500 rencontres et réunions se sont tenues en l'espace d'un an et demi.

Le contact au plus proche du terrain permet d'établir un lien de confiance et de devenir un interlocuteur privilégié pour maîtriser l'information délivrée aux personnes concernées, pour lesquelles une information directe est très importante. Il permet également de faciliter l'accès aux terrains privés pour les bureaux d'études en charge du relevé des cours d'eau par exemple.

En outre une visite a été organisée pour permettre aux élus concernés de rencontrer leurs homologues champenois placés sur le tronçon Rhin-Rhône situé à Marne-la-Vallée (les représentants de 13 communes ont participé).

### 3. L'information et la consultation destinées au grand public

La démarche consacrée au grand public comprend la diffusion de l'information et le recueil des observations et remarques à travers la mise en place de plusieurs outils.

Sur le plan de l'information, RFF a conçu un site Internet dédié au projet dès le mois de septembre 2008 et le « *Courrier de la LGV* » dont 4 numéros ont été édités à 80 000 exemplaires. En outre des fiches pédagogiques portant sur le projet mais aussi sur la démarche de concertation ont été diffusées. Des expositions dans la trentaine de communes concernées par le tracé en septembre et octobre 2010 assurent la transition entre la deuxième et la troisième étape.

Ces différents outils permettent également de consulter le grand public et les riverains. Le site Internet est interactif dans la mesure où il permet au public d'y faire figurer ses commentaires ; l'édition du « *Courrier de la LGV* » n°2 de mai 2009 est assortie d'un

questionnaire, la quatrième édition en mai 2010 un dossier contient les cartes des tracés et variantes en cours d'études (par département) avec coupon réponse et enveloppe T. Quant aux expositions, elles prévoient une urne afin de recueillir les avis.

Enfin, les réunions grand public ont fait l'objet d'une anticipation. Programmées pour septembre 2009, trois réunions (sur quatre) se sont tenues dès le mois de juin 2009 à Lus-sac-les-Châteaux, Bellac et Limoges. L'objectif était d'éviter au plus tôt les « *inquiétudes* » et les « *rumeurs* »<sup>70</sup>, certaines associations ayant délibérément passé outre le principe de confidentialité inscrite dans la Charte en diffusant à certains élus les documents réservés aux groupes de travail.

\*  
\*\*

Le dispositif de « *concertation territoriale* » est particulièrement riche d'outils. **Cette diversité permet de cibler différents publics** : les acteurs organisés dans leur pluralité, les élus dont les collectivités sont potentiellement concernées par le projet et le grand public. **L'intensité de l'utilisation de ces outils a été modulée tout au long de l'élaboration du projet** : les ateliers thématiques au cœur de la démarche ont peu à peu laissé la place à la concertation locale. La démarche auprès du grand public a été anticipée et s'est renouvelé à des moments charnières.

Elaborer une méthode ne signifie pas figer la mise en œuvre d'une démarche de concertation. Cette expérience en témoigne. Face aux difficultés rencontrées, des solutions ont été aménagées. L'essoufflement de la mobilisation sur certains groupes de travail a suscité l'espace des réunions tandis que l'inclusion des élus et du grand public a été anticipée.

Au-delà de la diversité et de la complémentarité des outils, la méthodologie de la « *concertation territoriale* » est caractérisée par la mise en place d'un encadrement original.

## B. Une démarche encadrée par une Charte et un garant

Elaborée avec les participants des ateliers thématiques, **la Charte précise le cadre, les objectifs, les modalités et les engagements réciproques** que les participants à cette concertation s'engagent à respecter. Elle « *s'impose à Réseau Ferré de France et s'adresse aux acteurs de la société civile désireux de contribuer aux réflexions conduites pour l'élaboration d'un projet territorial partagé.* »<sup>71</sup>

**Son caractère négocié a permis de faire évoluer le texte.** La comparaison entre l'une des premières versions établie le 17 septembre 2008 et la version définitive permet

d'identifier plusieurs évolutions. Deux exemples témoignent de la prise en compte des remarques de parties prenantes soucieuses de garder une certaine marge de manœuvre dans leur prise de position, y compris sur l'opportunité du projet :

- une nouvelle mention : « *les avis exprimés en séance de travail peuvent ne pas être définitifs* » ;
- la reformulation de l'objectif initial : la « *vision partagée du projet* » étant redéfinie comme « *une vision la plus partagée possible d'un projet* ».

Les modifications de la Charte apparaissent comme des compromis. Ainsi les délais de transmission des documents ont fait l'objet de discussions. L'avis non définitif concilie le respect des délais et la facilitation de l'expression des parties prenantes en leur permettant de pouvoir revenir sur leur position au regard d'éléments qu'elles n'auraient pas relevés au préalable, par manque de temps. Quant à la « *vision la plus partagée possible* », elle laisse aux parties prenantes la liberté de s'exprimer sur l'opportunité du projet.

Ainsi nourrie des observations des participants, la Charte constitue le document définissant le « *processus d'information et de dialogue sur l'avancement du projet* » que décidait de mettre en place RFF en même temps qu'il confirmait la poursuite des études du projet. La Charte précise ainsi le cadre, les objectifs et les modalités de la démarche de « *concertation territoriale* » ainsi que les engagements réciproques des participants :

- les **objectifs**, explicitement distingués de la codécision, visent la « *définition progressive du projet* », la « *transparence* », le « *dialogue constructif* », la « *participation à la réflexion des acteurs et du public* », le « *partage d'information* », l'« *écoute mutuelle* », le « *recueil des propositions et des connaissances* », l'« *éclaircissement des orientations des décideurs* », l'« *information* », l'« *élaboration d'un projet respectueux de son environnement humain et naturel* », la « *coordination du projet avec d'autres politiques et projets du territoire* » ;
- les **dispositifs** offrent une complémentarité entre le dialogue avec les acteurs d'une part et l'information et la contribution du grand public d'autre part ;
- les **outils** sont diversifiés (voir supra) ;
- les **modalités** du déroulement des ateliers de travail sont particulièrement détaillées : nature des participants (organismes et personnalités qualifiées), mandat des représentants, proposition d'audition d'experts, délais de transmission des documents de travail et validation des comptes-rendus ;
- les **engagements** imposent aux participants le respect de chacun et la confidentialité des documents de travail.

Dans ce dispositif, le **garant** occupe une place particulièrement importante dans la mesure où il est en charge du respect des dispositions de la Charte. La CNDP a été sollicitée par RFF pour être garante du respect de cette Charte et du bon déroulement de la concertation territoriale. Le 3 avril 2009, Monsieur PERIGORD, membre de la CPDP constituée pour l'organisation du Débat public sur le même projet, est missionné par RFF en lien avec la CNDP pour remplir ce rôle.

Dans la pratique, le garant à tenu une **posture d'observateur** en se déplaçant aux réunions, de rapporteur en établissant le compte-rendu d'étape mais aussi de **recours et d'interface** en réceptionnant les remarques des participants (une vingtaine de lettres et une cinquantaine de mails par an) et en les transmettant à la maîtrise d'ouvrage.

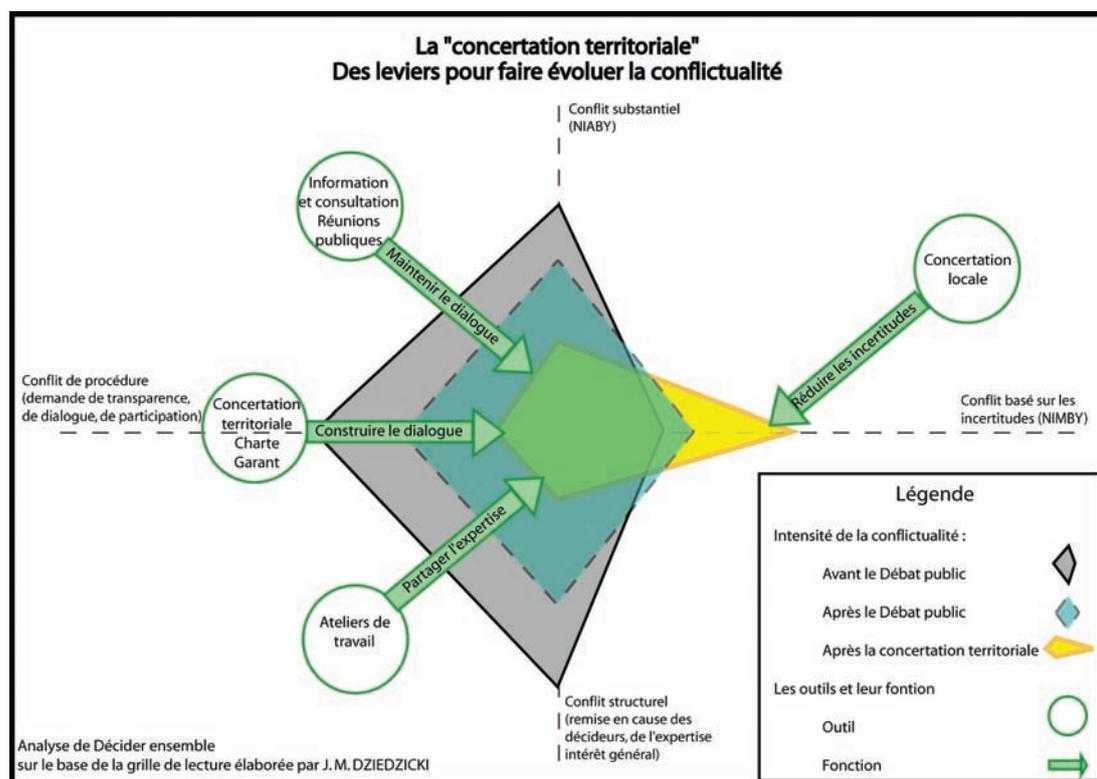
\*  
\*\*

La méthode conçue et mise en place par RFF permet, à travers la complémentarité des outils, de toucher plusieurs cibles et, à travers son encadrement, de favoriser le dialogue et l'expertise partagée. Ainsi, la « *concertation territoriale* » permet à RFF de se doter de leviers visant à influencer sur les différents registres de l'opposition.

### III. LES APPORTS DE LA STRATÉGIE DE LA « CONCERTATION TERRITORIALE »

Au moment de la réalisation de cette étude, le bilan de la deuxième étape de la concertation territoriale n'était pas encore paru. Néanmoins, il est possible, à partir du premier bilan et des derniers comptes-rendus des réunions thématiques, d'identifier l'évolution de la conflictualité.

Le schéma suivant illustre **comment le dispositif est susceptible de circonscrire la conflictualité**. Ce schéma constitue une explication subjective qui mériterait d'être discutée dans la mesure où chaque acteur peut construire une interprétation différente du conflit. Néanmoins, il peut constituer une piste d'évaluation des dispositifs d'inclusion dont les modalités restent à définir : comment définir le degré d'intensité de la conflictualité (en fonction du nombre d'acteurs opposés ? Du poids argumentaire ?) et par qui ? (par le biais d'un acteur externe ? Collectivement ?)



Dans le cadre de cette étude de cas, l'objectif de ce schéma est d'identifier les leviers de la démarche en articulant chacun des outils avec le registre d'opposition sur lequel il influe principalement :

- **la mise en place du dispositif de « concertation territoriale »** en tant que tel, son encadrement par une Charte et un garant et également la discussion de ce dispositif avec les parties prenantes, constituent une réponse aux revendications participatives qui relèvent du conflit « *de procédure* » ;
- **la mise en place de groupes de travail** vise à créer une **expertise collective en réponse à l'opposition « structurelle »** qui remet en cause l'expertise des décideurs et de la maîtrise d'ouvrage ;
- **l'ouverture au grand public permet de gérer le conflit « substantiel »** dans des dispositifs spécifiques : la discussion sur l'opportunité du projet est maintenue par la diffusion de l'information, la pédagogie et les discussions lors des réunions ;
- enfin, **plus le dispositif est affiné** (relations multi ou bilatérales avec les élus et acteurs locaux les plus impactés), **plus il tend à prendre en charge les revendications « fondées sur les incertitudes »** dont l'évolution est inhérente à la transparence qu'implique la démarche de concertation territoriale. En effet, les espaces de discussion sont nécessairement investis en tant que tribune par les opposants, l'effort en terme d'information peut susciter des mobilisations de la part de particuliers situés à l'origine sur la zone d'étude et qui malgré les modifications du tracé s'engagent de manière durable à l'encontre du projet (à l'instar du président du collectif « *Non à la LGV Poitiers-Limoges* »). Le rôle de la concertation locale à un niveau micro est alors de gérer ces tensions.

Bien évidemment, chacun de ces dispositifs peut jouer sur différents registres de la conflictualité. Il s'agit ici de dégager leur visée principale.

### A. Travailler à livre ouvert pour créer un climat de confiance

La mise en place d'une démarche de concertation apparaît, en soi, comme une première réponse à la part de conflit basé sur les revendications participatives. Pour autant, la simple mise en place d'un dispositif de concertation ne suffit pas à tarir le conflit « *de procédure* ». Au contraire, les comptes-rendus des ateliers thématiques témoignent d'un véritable « **débat sur le débat** ». Alors que les opposants au projet déploient une critique du dispositif (voir encadré), les partisans en revanche interviennent afin de rappeler que le dispositif ne concerne plus la question de l'opportunité mais les caractéristiques (définition du tracé, mesures d'insertion...) et appellent à des échanges constructifs.

« *La Ville de Limoges regrette qu'on rouvre le débat sur les devoirs de la concertation alors que la présente réunion a pour but d'aborder des choses concrètes.* » (Compte-rendu de réunion plénière du 26 janvier 2010, p. 7)

## FOCUS

### LES CRITIQUES ADRESSÉES À LA DÉMARCHE PAR CERTAINS ASSOCIATIFS

Ces éléments sont issus des deux entretiens réalisés auprès de représentants associatifs.

#### ➤ Les difficultés pratiques

- Volume d'information trop important
- Délais de transmission des documents avant les réunions insuffisants
- Documents transmis partiels
- Coût financier de la participation pour les parties prenantes et notamment pour les associations ayant peu de moyens
- Disproportion des moyens entre les opposants et les soutiens, en capacité d'effectuer un véritable lobbying

#### ➤ Le déroulement de la concertation

- Absence de validation symbolique de la Charte
- Refus des experts proposés
- Absence de prise en compte des remarques au-delà de l'inscription sur les comptes-rendus
- Nécessité de concerter avec le public, la population, les citoyens et pas seulement des associations choisies
- Concertation élargie aux élus et au public trop tardive
- Souhait de participer à plusieurs ateliers non accepté
- Organisations non représentatives (agriculteurs)
- Critique de la négociation avec les élus, non mandatés sur ce projet

#### ➤ Les objectifs de la concertation

- Sentiment que le débat sur l'opportunité fait l'objet d'un tabou
- Sentiment que l'issue du Débat public et l'inscription au Grenelle de l'environnement sont considérées comme une validation définitive du projet
- Absence d'étude sur les alternatives et discussions réduites à des « *micro-choix* »

#### ➤ Sentiment d'instrumentalisation ou de perte de contrôle

- Dénonciation d'un rythme accéléré pour des raisons stratégiques
- Remise en cause de la clause de confidentialité : sentiment de « *complicité tacite* », concertation décrite comme « *fermée* »

#### ➤ La méthode d'évaluation du projet

- Changement des règles de la définition des zones d'évitement
- Désaccord sur les critères : l'habitat dispersé est interprété différemment ; les critères de coût et de fonctionnalité l'emporteraient sur les critères d'environnement, leur hiérarchisation, ne serait-ce que symboliquement, minimise l'aspect humain<sup>72</sup>.

La place de ce « *débat sur le débat* » au sein des ateliers thématiques apparaît très importante. Néanmoins, si les thèmes de la critique procédurale apparaissent nombreux, ils ne sont pas portés par la majorité des acteurs. Au contraire, la mise en place de la concertation semble avoir permis une évolution des représentations de la maîtrise d'ouvrage chez certaines parties prenantes. **Les acteurs reconnaissent l'effort consenti par la maîtrise d'ouvrage en termes de transparence** : information riche et détaillée, présentation du point de vue des acteurs, nombre particulièrement important de réunions, clarté des choix. On relèvera particulièrement les propos tenus par un représentant d'une association farouchement opposée au projet.

« *L'association Barrage [...] fait part de sa surprise concernant l'annonce des 100 réunions tenues. Cela signifie qu'il y a eu concertation et elle en félicite RFF* » (Compte-rendu de la réunion plénière du 28 juin 2010).

Le bilan de l'étape 1 du garant témoigne de la « *grande qualité* » des documents fournis par RFF, qualité « *reconnue par les participants, opposants au projet y compris* »<sup>73</sup>.

## B. Aménager un espace coopératif d'expertise collective

La création d'un dispositif à même de produire une expertise et **une élaboration collective du tracé constitue une façon de contenir l'opposition « structurelle »**. A chaque étape le comité des financeurs prend sa décision après avoir pris connaissance du travail effectué au sein des ateliers thématiques et durant la concertation locale. Ce processus permet ainsi la co-définition du tracé avec l'évitement des zones les plus sensibles.

Dans un premier temps, c'est à travers les groupes de travail que se construit collectivement la définition d'une zone de passage préférentielle.

S'il apparaît difficile d'évaluer l'impact précis de la concertation sur le projet, force est de constater que **la « concertation territoriale » a permis de bonifier le projet en prenant en compte les spécificités du territoire**. En effet, concrètement, la démarche a favorisé :

- la prise en compte de zones sensibles sur le plan humain. A travers des mesures d'enterrement de la ligne afin de réduire l'impact sonore du passage de la LGV ;
- la préservation d'espaces sensibles sur le plan environnemental, à l'instar de la vallée de la Gartempe, zone Natura 2000.

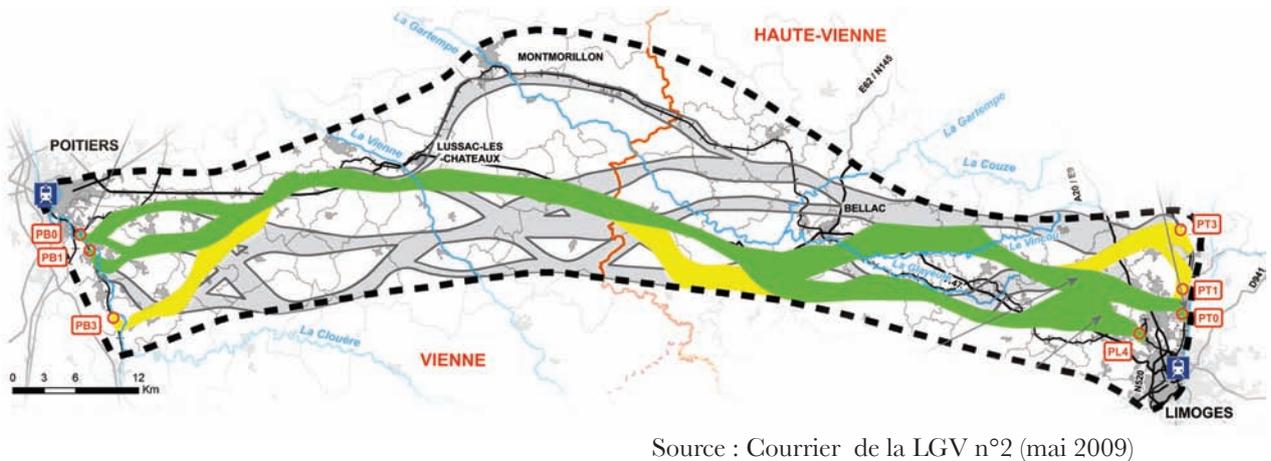
À ce niveau, ce sont les acteurs ayant une expertise thématique qui ont l'occasion d'intervenir dans la définition du projet, à l'instar des associations environnementales.

### Le processus d'étude : la précision progressive du projet

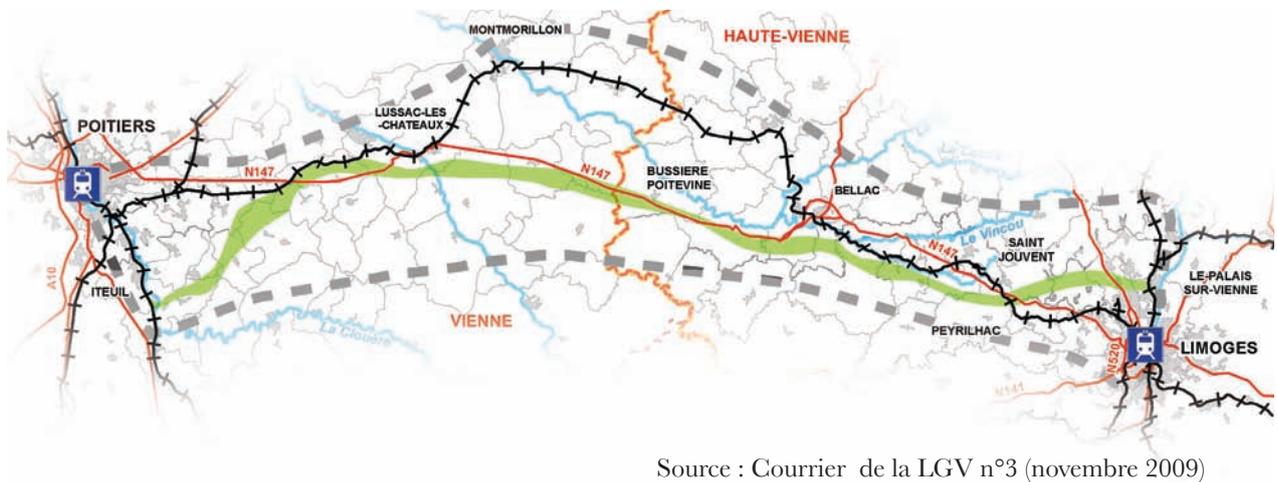
➡ 2006-2009 : l'aire d'étude (large de 10 à 20 km)



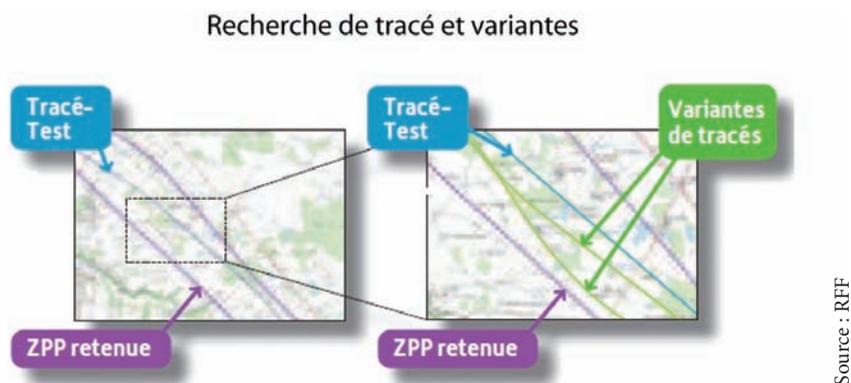
➡ 2008 : des Zones Préférentielles de Passage (ZPP), couloirs larges de quelques centaines de mètres à plusieurs kilomètres, au sein de l'aire d'étude



➡ 6 novembre 2009 : le choix d'une ZPP par le Comité des Financeurs de la LGV



Dans un second temps et à un niveau micro (travail sur des cartes au 1/25 000 puis 1/5 000), **la concertation locale permet de faire intervenir une expertise territoriale portée par les élus locaux et les riverains**. Elle permet d'étudier différents tracés au sein de la ZPP retenue et cela au regard des réactions et des propositions des personnes les plus concernées.



Signalons deux exemples<sup>74</sup> situés sur la première section du projet, « *Poitiers-Vienne* », pour lesquels la concertation locale a permis de prendre en compte des éléments non connus initialement. Le porter à connaissance du projet du lotissement de la Brassaise par le maire de Ligugé et d'un projet de réserve d'irrigation à Nouille-Mauperruis par un exploitant a abouti à une modification du tracé et à l'adoption de mesures d'insertion permettant la compatibilité des projets. Par ailleurs, la proximité d'un centre de réadaptation cardiaque à Nieul l'Espoir a été prise en compte par l'inscription dans le projet d'une protection phonique. Ces deux exemples témoignent d'un apport majeur de la concertation puisqu'elle constitue dans ce cas le seul moyen de prendre connaissance de projets non inscrits dans des plans officiels.

Ainsi l'élaboration collective du tracé permet de renforcer l'expertise de la maîtrise d'ouvrage en lui donnant une dimension collective (en limitant ainsi l'opposition structurelle) mais aussi de réduire les externalités négatives (et ainsi l'opposition liée aux incertitudes).

Si l'anticipation et la résolution des conflits passent par la définition de solutions alternatives et de mesures d'atténuation, cette approche se heurte à l'impossibilité technique ou financière de répondre à toutes les demandes.

Aussi, les modifications du projet et les compensations ne peuvent constituer le seul levier de réduction de la conflictualité liée aux externalités négatives. Néanmoins la démarche d'information constitue en soi un levier complémentaire pertinent. En effet,

réduire la période d'incertitude pour les personnes impactées par le projet constitue une avancée majeure dans la mesure où les personnes concernées sont plus rapidement fixées sur leur avenir.

L'information descendante et ascendante apparaît primordiale non seulement pour favoriser la compatibilité du projet avec le territoire mais aussi pour réduire la période d'incertitude des personnes impactées par le projet.

### C. Maintenir le dialogue avec le grand public

Le souci apporté au traitement de l'incertitude par RFF permet de réduire le conflit substantiel, basé sur l'appréciation négative du projet en tant que tel.

Cela ne signifie pas que l'ensemble des acteurs de l'opposition abandonnent le registre substantiel de l'opposition (comme en témoigne la persistance des débats sur l'opportunité au sein des ateliers de travail). **Il s'agit ici de réduire la probabilité que les personnes impactées évoluent vers la remise en cause globale du projet.** Sur le terrain, les chargés de concertation ont ainsi témoigné qu'au sein des réunions locales, les riverains impactés se révélaient hermétiques aux discours des opposants investissant ces réunions. En devenant des interlocuteurs privilégiés au niveau local, les chargés de concertation ont permis d'établir un véritable lien de confiance à travers la diffusion de l'information et l'écoute des intéressés. Les personnes impactées bénéficient à travers eux d'une information de première main et peuvent également se sentir valorisées lorsque leurs remarques sont prises en compte.

\*  
\*\*

Aujourd'hui, la démarche menée par RFF semble avoir permis un apaisement relationnel, une pacification des relations entre la maîtrise d'ouvrage et la population et les organisations du territoire. La « *concertation territoriale* » constitue un vecteur permettant de modifier l'image de la maîtrise d'ouvrage, à travers les groupes de travail mais aussi grâce aux chargés de concertation au niveau le plus local qui constituent des interlocuteurs permanents en capacité de tisser des relations approfondies avec les parties prenantes.

## POUR CONCLURE :

### L'EXPERTISE PLURALISTE COMME OUTIL TECHNIQUE ET RELATIONNEL

Cette deuxième étude de cas a permis de mettre en valeur la « *concertation territoriale* ». Ce dispositif apparaît comme une démarche particulièrement intéressante pour les projets de dimension importante que porte RFF (ici une LGV) et permet de dégager des leviers pertinents pour gérer l'opposition à un projet, et plus particulièrement les oppositions de « *procédure* » et « *structurelles* ». Si la démarche a beaucoup apporté au projet, il convient de revenir sur les facteurs contextuels qui l'ont facilitée avant d'en dégager les principaux enseignements.

#### ➔ Les facteurs ayant facilité la démarche

**Une certaine liberté dans la définition de la méthodologie : l'expérience interne à la maîtrise d'ouvrage mais aussi la capacité des professionnels à adapter leur pratique professionnelle ont contribué à la réussite de la démarche.**

Tout d'abord, la démarche a été élaborée et mise en œuvre dans un contexte permettant une certaine liberté favorisée par :

- la dérogation à la circulaire Seligman du 28 décembre 2000 relative aux modalités d'élaboration des grands projets d'infrastructure ferroviaires ;
- le fait qu'il s'agisse d'un projet de moindre importance par rapport à d'autres projets de LGV dont l'ampleur accroît la complexité des jeux d'acteurs ;
- l'équipe du projet de RFF et les représentants de l'État, ouverts à la démarche de concertation.

Ensuite, il convient de souligner l'importance des ressources spécifiques en interne, moins en termes quantitatif qu'en termes qualitatif, à travers le crédit apporté à la démarche mais aussi par l'expérience acquise au sein de RFF en matière de concertation.

Au niveau du Siège, le service concertation de RFF veille à la qualité de la concertation menée dans le cadre des projets de RFF. Pour chaque projet est dédié un référent de ce service. Il prend en charge l'élaboration de la concertation et contribue à sa mise en œuvre. Sur le terrain, deux antennes dédiées à la concertation locale ont été ouvertes à Poitiers ainsi qu'à Limoges. Elles sont animées par des chargés de concertation locaux, interlocuteurs permanents des acteurs du terrain. L'appui de l'assistant à maîtrise d'ouvrage dédié à la communication et à la concertation doit aussi être pris en compte.

Les moyens humains apparaissent réduits sur un plan quantitatif. Néanmoins, l'atout en matière de ressources humaines semble davantage résider dans le capital d'expériences qu'ont su se constituer les acteurs internes à RFF. En effet, au moment où s'élabore le projet « *LGV Poitiers-Limoges* », plusieurs projets antérieurs permettent d'alimenter la réflexion en matière de concertation et notamment :

- la concertation conduite depuis 2006 sur la LGV PACA, après le Débat public de 2005 ;
- la concertation conduite selon un dispositif proche sur le Grand projet de sud ouest (GPSO) reliant Bordeaux à l'Espagne et Toulouse ;
- le projet de LGV SEA dont l'objectif est de relier Bordeaux et Paris en 2 heures.

Plusieurs enseignements ont émergé de ces expériences de concertation. La nécessité de mettre en place une Charte dans un cadre négocié a constitué un élément particulièrement important pour l'élaboration de la démarche relative à la LGV Poitiers-Limoges.

Enfin la méthode de « *concertation territoriale* » élaborée et mise en place pour le projet de LGV Poitiers-Limoges apparaît particulièrement exigeante dans la mesure où elle crée nécessairement une intensification des tâches à assurer, voire leur modification, aussi bien pour les acteurs en charge du portage du projet que pour les parties prenantes intégrant le processus.

En effet le choix de cette méthode accélérée associant étroitement études et concertation implique par nature la production, la communication et l'échange d'un volume considérable d'information. En outre l'effort de traçabilité de la démarche ou encore la nécessité de réactualiser régulièrement et exhaustivement les coordonnées des destinataires de la concertation participent également d'une intensification des missions.

Ainsi la maîtrise d'ouvrage et l'ensemble de ses sous-traitants sont amenés à revisiter leurs pratiques professionnelles :

- **En interne, une nouvelle organisation de travail** se révèle nécessaire avec l'intensification de la coordination entre techniciens, communicants et concertants. En témoigne l'organisation de nombreuses réunions « 3C » : conduite de projet, communication, concertation. Prévoir une logistique irréprochable apparaît plus que nécessaire, les ruptures de possibilité de communication sont loin d'être un détail pour les personnes sollicitant les professionnels de la concertation. Sur le terrain, les chargés de concertation constituent des relais devant recueillir mais surtout faire remonter l'information. Aussi l'un d'eux a pu évoquer l'idée d'une systématisation de la restitution des données recueillies sur le terrain à travers la réflexion sur la mise en place d'un système d'information géographique (SIG).

Outre l'organisation du travail en tant que telle, c'est aussi la posture de l'équipe qui est en jeu. En effet, l'expertise collective nécessite l'ouverture à de nouvelles thématiques mises en avant par les parties prenantes ;

– **Pour les bureaux d'études techniques**, le travail à livre ouvert bouleverse les pratiques : les délais pour effectuer les travaux sont raccourcis, le lectorat est élargi. Il ne s'agit plus seulement d'établir des rapports définitifs pour le porteur de projet et de ses partenaires financiers. Désormais les parties prenantes sont également destinataires de travaux plus réguliers au statut provisoire ou modifiable avec des allers-retours réguliers. Cela implique des efforts de synthèse et de vulgarisation, mais cela suppose aussi d'accepter de revisiter la posture d'expert, les parties prenantes pouvant discuter les critères d'évaluation et le diagnostic.

Que se soit pour l'équipe interne de RFF ou pour les bureaux d'études externes, la **gestion du temps** est fortement modifiée : le rythme est intensifié et les questions à l'ordre du jour ne sont pas forcément traitées selon un ordre préalablement établi. L'aspect ouvert et anticipé de la démarche incite à aborder certaines questions de manière très précoce (les questions relatives à l'organisation des travaux par exemple). En effet, les parties prenantes font émerger des questions pour lesquelles une réponse n'est parfois pas possible immédiatement. Se pose ainsi la question de la définition des délais de réponse raisonnables. Certains points de d'étude sont donc ainsi avancés, d'autres questionnements pour lesquels aucune réponse n'est encore possible nécessitent que les chargés de concertation gèrent sur le terrain les tensions générées par l'exigence de réactivité émanant de certains acteurs locaux.

L'évolution des pratiques concerne également les parties prenantes. Pour certaines, le rythme apparaît problématique d'autant plus dans des associations où les ressources humaines ne permettent pas toujours de faire face à une telle charge de travail. Pour certaines se pose la question d'arbitrer sur le type de ressources humaines à mobiliser : salariés ou bénévoles. Certaines associations revendiquent alors une compensation à leur participation : défraiement des déplacements et des photocopies.

Un contexte favorable, la richesse de l'expérience de la maîtrise d'ouvrage et les méthodes de travail constituent en quelque sorte des facteurs importants. Qu'en est-il de la méthodologie en tant que telle ?

### ➔ Les apports de la méthode

À condition de pouvoir mobiliser les moyens humains nécessaires et une organisation interne de coopération, l'adoption d'une telle démarche permet de constituer **un levier pertinent pour raccourcir effectivement les délais du projet, le bonifier, limiter, ou du moins contenir, la conflictualité**, plus particulièrement sur les deux registres de la « *procédure* » et « *structurel* ». En outre la démarche permet d'alimenter le dossier de la consultation administrative gérée par le préfet et celui de l'enquête publique.

Y concourent :

- le travail d’élaboration discutée de la Charte qui inscrit les acteurs dans un processus de dialogue, indépendamment de la discussion sur le projet en tant que tel ;
- la présence du garant remplissant plusieurs rôles : observateur et témoin, il est aussi médiateur, à l’interface entre la maîtrise d’ouvrage et les parties prenantes. Le garant souligne d’ailleurs le rôle des parties prenantes dans « *l’approfondissement de la connaissance des territoires* » et dans « *le porter à connaissance* » du projet en direction du « *grand public* »<sup>75</sup> ;
- la production d’une expertise collective ou d’une « *ingénierie concertée du projet* » à laquelle participent les parties prenantes ;
- l’information ascendante et descendante permettant à la fois d’identifier les difficultés sur le plan environnemental mais aussi social et de réduire la durée de la phase d’incertitude des riverains impactés ;
- le ménagement de marges d’influence sur la définition du tracé dans un processus de coproduction (ainsi peuvent se construire des alliances avec les acteurs privilégiant la définition d’une solution d’insertion plutôt que l’opposition radicale) ;
- le maintien d’un dialogue et des relations de travail tout au long du projet par l’absence de temps mort ;
- l’intégration des différents types de parties prenantes dans des dispositifs complémentaires et adaptés selon leur spécificité : groupes de travail destinés aux acteurs institutionnels et associatifs, concertation locale pour les élus locaux et les riverains, information et consultation pour un public élargi. La place accordée aux élus a évolué. A partir de la seconde partie de la première phase, l’information leur a été communiquée de façon prioritaire.

L’une des forces de la démarche semble ainsi résider dans la complémentarité des dispositifs qui permettent de toucher plusieurs types de public : les acteurs institutionnels, les élus, et le public dont deux types d’expression sont ainsi prises en compte : une voix relevant d’une légitimité citoyenne ou civique et une voix reposant sur la « *légitimité physique* »<sup>76</sup>.

## ➔ Les enseignements

Riche d’enseignements, la « *concertation territoriale* » suscite une réflexion quant aux approfondissements possibles de la démarche.

D’une part, l’étude de ce cas met en exergue la **nécessité d’intégrer les élus dans la concertation dès le début du processus** et si possible de leur consacrer une instance particulière. C’est ici la nécessité d’établir un lien entre concertation et décision qui transparaît. En effet, pour être plus légitime et pour pouvoir mobiliser, la concertation se doit de pouvoir alimenter le processus décisionnel. Pour cette raison, le soutien du processus par les élus apparaît indispensable.

D'autre part, le **principe d'une ouverture dans la confidentialité fait apparaître des limites**. A travers l'épisode de transgression de cette règle transparaît la problématique de l'acceptation des règles du jeu, de leur application et surtout de leur respect. La solution « *d'autorité* » pourrait peut-être être assumée par un garant. Il semble en effet qu'un rôle plus fort puisse faire l'objet d'un consensus, auquel cas son statut et son rôle seraient à repenser. L'utilisation d'une Charte a montré ses apports dans le cas du projet de LGV Poitiers-Limoges dès lors que cette Charte a été discutée avec les parties prenantes qui ont pu amender ou ajuster les règles. Le caractère non imposé de la Charte est essentiel. Cette logique peut d'ailleurs être approfondie en concevant la Charte comme un document co-construit permettant au porteur de projet et aux parties prenantes de participer conjointement à l'élaboration des règles du jeu.

L'expérience du projet de LGV Poitiers-Limoges montre également tout l'**intérêt de dissocier la discussion sur la méthode de la discussion sur le projet en tant que tel**.

Enfin, cette réflexion peut être élargie aux critères d'évaluation du projet en tant que tel. S'ils ont été discutés dans le cadre du projet LGV Poitiers-Limoges, une logique de co-construction pourrait améliorer encore davantage les relations entre le porteur de projet et son environnement.

À travers ces questionnements émerge la **difficile définition d'un point d'équilibre entre une démarche qui puisse être suffisamment encadrée pour favoriser le travail collectif et en même temps suffisamment souple pour ne pas démobiliser les parties prenantes**.

Ce cas montre à quel point l'expertise collective agit à deux niveaux. Sur le plan technique, elle permet d'élaborer un projet bonifié au regard de critères appartenant à différents champs. Sur le plan relationnel, le mécanisme permet de créer du lien entre les parties prenantes et le porteur de projet.