



ARENES

Pour la Mission des Grands Projets du Sud-Ouest (GPSO)

Conclusions de l'étude des attentes des acteurs locaux vis-à-vis de la concertation

Avertissement

A destination de l'équipe GPSO, cette note constitue une **étape du travail** dans l'accompagnement du maître d'ouvrage en préparation de la concertation post débats publics à venir sur les GPSO. Au regard des éléments collectés durant l'enquête (32 entretiens et analyse médiatique) et de la posture que le maître d'ouvrage a adopté jusqu'ici dans ses rapports aux acteurs, cette note propose une stratégie de concertation et des recommandations pratiques pour la mettre en œuvre. **Nous cherchons bien ici la réussite de la concertation, c'est-à-dire que les GPSO soient conduits dans un esprit d'ouverture, de démocratie et de dialogue productif avec les acteurs.**

Le propos vise ici essentiellement la partie aquitaine des projets (hormis Lot-et-Garonne), jugée de très loin la plus conflictuelle. La présente réflexion s'articule à partir de trois niveaux d'analyse : la prise en compte de l'histoire et des contextes territoriaux ; la perception de la posture du Maître d'Ouvrage et de la concertation ; les choix stratégiques qui s'offrent encore en termes de posture et d'articulation des projets. De ce point de vue, cette note veut apparaître comme une **opportunité pour les choix stratégiques de concertation de RFF.**

I. Un contexte structurant

I.1 Un contexte historiquement dévastateur pour les grandes infrastructures

S'il apparaît très incertain de faire une sociologie prédictive des conflits territoriaux, il peut être très instructif d'étudier l'histoire de la conflictualité locale pour éclairer les stratégies des acteurs locaux et la **répétition** de leurs rapports dans le temps. En Aquitaine, l'Etat et des grandes collectivités ont subi **plusieurs échecs de projets de grandes infrastructures** liés aux conflictualités qu'ils ont générées. On peut citer le métro de Bordeaux, le projet de ligne nouvelle dans le Pays-basque en 1992 (étude Sofrerail), et dernièrement le grand contournement autoroutier de Bordeaux. Pour chacun de ces projets, l'Etat ou des grands élus ont avant tout usé de leur légitimité politique pour justifier ces réalisations. **La conflictualité s'est accrue au fur et à mesure que la**

justification technique apparaissait défailante. Ces conflits sont allés jusqu'à leurs termes, se terminant par le succès des opposants, la chute des projets et parfois la mise en place des solutions alternatives proposées initialement (tramway bordelais). L'A65 entre Langon et Pau constitue une exception au « tableau de chasse » des opposants mais sa réalisation actuelle a, rappelons-le, plus de vingt ans de retard et se fait au prix d'importantes négociations et compensations locales qui feraient sans doute réfléchir à deux fois ses concepteurs initiaux.

1.2 Un défaut de concertation sur ces projets

Sur l'ensemble des projets d'infrastructures qui ont été élaborés sur le territoire concerné par l'étude, la **place de la concertation demeure relativement faible.** Globalement, la question de l'opportunité n'est pas abordée et la concertation est davantage envisagée et pratiquée comme un outil au service de la négociation du passage ou de la réalisation de l'infrastructure en question. A cela se rajoute l'effet néfaste d'une légitimité construite à travers le soutien politique au projet, celle d'un intérêt général dicté par le haut.

En effet, la conflictualité sur les territoires aquitain et midi-pyrénéen s'incarne nettement dans une **opposition** entre les habitants, les **petits élus**, les associations environnementales et de riverains d'une part et les **grands élus et les institutionnels** de l'autre. Symboliquement cette distinction se fonde à travers la perception des « petits » **qui subissent le « rouleau compresseur » des grands.** Ils se perçoivent victimes d'une logique étatiste, déconnectée des territoires, où la concertation revêt avant tout un caractère formel.

Ainsi, le décideur politique **apparaît** sur l'ensemble de ces projets, pour les acteurs du territoire, en particulier les associatifs et petits élus, **comme trompeur.** Les justifications initiales s'avérant infondées, il se montre incapable de revenir sur les fondements de l'opportunité. Les acteurs ont ainsi construit une **défiance historique** envers le pouvoir à travers l'analyse des arguments mobilisés par les concepteurs tout au long des conflits, et ont acquis, à travers leurs victoires, **l'assurance que cette défiance est justifiée.**

II. Les projets GPSO à l'épreuve des acteurs locaux

II.1 Une reproduction des rapports conflictuels à travers le projet Bordeaux-Espagne

L'histoire de la discussion publique du **projet ferroviaire Bordeaux-Espagne** fait écho à cette description historique. Projet justifié à partir des prévisions de trafics et de la nécessité de répondre à une urgence capacitaire, il n'a pas résisté à l'identification par ses opposants de failles argumentaires. Dévoilée aux yeux de tous lors du débat public, cette victoire argumentaire a **fait d'autant plus apparaître arbitraire la décision de poursuivre le projet** prise par RFF. On notera là encore la particularité des acteurs aquitains, qui sont parmi les seuls, à notre connaissance, à avoir remis en cause techniquement l'opportunité d'un projet ferré en débat public. Ceci donne la mesure de leur combativité.

II.2 Une situation potentiellement risquée

La configuration des rapports entre RFF et les acteurs est fortement teintée de méfiance et de suspicion réciproque. Aujourd'hui, la controverse ouverte pendant le débat public, et jamais refermée, est présente chez de nombreux acteurs. Le choix de réaliser la ligne nouvelle à l'est est perçu par les opposants aquitains comme une provocation. Une partie des élus locaux impactés se sentent démunis face à une justification défailante et controversée. Rentrer en concertation peut s'apparenter, pour certains, à un acte de trahison envers les populations ou les adhérents qu'ils représentent. D'autres se préparent déjà à parasiter les réunions en revenant sans cesse sur la controverse ou en entretenant « le bruit de fond » de la contestation.

Le projet bénéficie d'une légitimité politique sans doute encore plus importante que les autres projets d'infrastructures traversant ou ayant tenté de traverser le territoire aquitain : décision d'Etat appuyée fortement par l'ensemble des grands élus locaux, soutien unanime de la presse depuis fin 2007, tronc commun des projets qui structure leur interdépendance de réalisation et de financement, objectifs du Grenelle de l'environnement, atouts environnementaux du transport ferroviaire, etc. Les légitimités « extérieures » au projet ne manquent pas pour justifier sa réalisation. Elles font d'autant plus apparaître le projet comme subi, n'émergeant pas d'une élaboration locale.

Dès lors, si les acteurs locaux ont tout à fait conscience de l'importance du déploiement politique dont bénéficie le projet, ils n'en restent pas moins obstinés dans leur opposition. Le projet est considéré comme illégitime d'un point de vue technique, et donc vécu comme une injustice qui nourrit leur colère. Ils ont capitalisé la force des victoires, terreau de leur assurance et de leur patience. Mesurant l'asymétrie des rapports de force en place, ils envisagent d'adopter une stratégie de « guérilla » contre le projet, qu'ils ne cachent d'ailleurs pas (Cf. réunion du groupe témoin du 22/10/08 de présentation des contenus de la Charte à un panel d'acteurs interrogés).

Engagé de cette manière, le projet risque de se trouver face à des acteurs dont les comportements sont imprévisibles et les actions multiples et dispersées : mobilisations et manifestations territoriales, qui alimenteront l'opposition des élus locaux, actions médiatiques et autres actions possibles dans le registre de la contestation. On pense notamment aux pratiques d'achats et de divisions foncières pratiquées sur les conflits du tunnel du Somport ou dans le Larzac. Le projet risque ainsi de prendre de longs et coûteux retards, ou de voir sa réalisation hypothéquée.

II.3 Des fonctionnalités aux contours indécis : résultat d'une décision sans assise

Par ailleurs, en connaissance des attentes des acteurs, les services attendus des GPSO apparaissent encore largement indéfinis, notamment sur le tronçon Bordeaux-Espagne.

Sur Bordeaux-Toulouse, le fort consensus pour une ligne dédiée aux TGV est un acquis du débat, qui induit de surcroît une évidente libération de sillons pour les TER et le fret. Cependant le faible besoin en trafic fret en Midi-Pyrénées ainsi que l'articulation et le redéploiement des TER demeurent peu appropriés par les acteurs. Les fonctionnalités de la ligne classique nécessitent d'être mieux définies.

Sur Bordeaux-Espagne, l'absence de priorisation des fonctionnalités traduit les tensions sur la vision des services entre les territoires et des dissensus sur les perspectives de trafic. En effet, les tronçons additionnent les fonctions à défaut, selon les acteurs locaux, de faire des choix. Les acteurs expriment un besoin de maturation du projet.

De fait, concernant le **développement du fret**, si un discours consensuel est maintenu sur sa nécessité, il **n'apparaît plus comme une priorité dans les fonctionnalités attendues des projets ferrés**.

III. Vers quelle stratégie de concertation ?

A partir de la situation actuelle marquée par la défiance et un débat public frustrant pour tous, on peut imaginer une conception et une conduite de la concertation qui rétablisse le dialogue et fasse rapidement la preuve de son intérêt auprès des acteurs et du maître d'ouvrage.

III.1 Une concertation à forts enjeux

Quatre enjeux de concertation peuvent être identifiés, correspondant à des attentes différentes des acteurs :

- Pour l'Etat et les grands élus régionaux : **raccourcir les délais de réalisation** pour la poursuite conjointe de l'étude des projets et de leur validation.
- Pour les promoteurs locaux du projet, les acteurs environnementaux et institutionnels : **travailler à la redéfinition locale du projet**. La définition actuelle du projet et sa faible appropriation technique par ses promoteurs locaux supposent un temps de conception partagé à différentes échelles (fonctionnalités attendues, localisations et intermodalité des dessertes, pertinence territoriale des tracés, mesures environnementales, etc.).
- Pour les opposants du débat public et les acteurs intermédiaires qui représentent un public désorienté par les produits du débat public : **ouvrir des espaces de rediscussion des fondements de la légitimité du projet**.
- Enfin, **des fonctionnalités à redéfinir pour l'ensemble des acteurs** en fonction d'une vision déterminée par la localisation des locuteurs. La priorité est donnée aux liens interrégionaux Midi-Pyrénées - Aquitaine - Pays-basque espagnol. Le lien avec la capitale française vient en deuxième position, suivi par une vision des projets dans le maillage ferré national dans lequel une nouvelle transversale Est-ouest, avec le Bordeaux-Toulouse-Narbonne, ouvre les portes de la Méditerranée et de la Vallée du Rhône. La vision européenne demeure minoritaire, les attentes étant asymétriques de ce point de vue entre Espagne et France.

La **concertation comporte d'importants enjeux et détermine en partie la bonne conduite du projet**. Elle pourrait permettre de respecter les délais annoncés, de définir et de territorialiser le projet. Il s'agit là d'objectifs opérationnels forts et il convient donc de

prendre au sérieux les modalités de sa mise en œuvre. En fait, pour avoir cette efficacité, la concertation doit nécessairement bénéficier d'une **certaine confiance entre les acteurs**. La concertation est un processus de dialogue forcément fragile, dans lequel les rapports de force sont difficilement productifs s'ils ne sont pas installés par des **cadres clairement énoncés** au préalable et des dispositions particulières des différents partis en présence.

III.2 De nouveaux positionnements à partager avec l'ensemble des décideurs

Aujourd'hui, si RFF demeure le pilote de la concertation à venir, les **décideurs** ont montré qu'ils souhaitaient fortement peser sur les choix opérés jusqu'ici. Ils n'ont pas caché leur **volonté de contrôle de la procédure**, en proposant un processus décisionnel vertical et une composition stricte des instances de concertation. Ces orientations sont perçues par les acteurs comme une volonté de réduire les espaces de dialogue et de limiter les possibilités d'influer sur le projet. De ce point de vu, la concertation voulue par les élus et l'Etat s'inscrit dans une certaine continuité historique dont on craint ici la répétition. Les premiers positionnements de RFF dans l'élaboration des modalités de concertation (écriture de la Charte) et le rapport aux acteurs (diffusion de l'information) traduisent d'ailleurs en partie les volontés du COPIL. RFF maintient ainsi **une ambiguïté entre sa volonté de concerter et des pratiques permanentes et diffuses de négociation** qui laissent entrevoir une stratégie guidée principalement par une logique de passage.

Or, il y a **nécessité de trancher dans l'ambiguïté de cette posture**, afin de se construire des principes de dialogue univoques pour l'ensemble du projet : soit le MO ne fait pas de concertation en estimant que le débat contradictoire a déjà eu lieu via le débat public et il négocie de manière individuelle avec les différents acteurs ; soit il fait une concertation mais dans ce cas, il se donne réellement les conditions et les moyens de la mener à bien. Cela ne veut pas dire que le Maître d'Ouvrage ne sera pas amené à négocier avec les acteurs, mais que **la concertation et la négociation sont deux postures à distinguer dans le calendrier du dialogue avec les acteurs** dans l'élaboration du projet. Or, à cette étape du projet, il nous semble que les projets ont encore besoin d'un processus de discussion pluriel pour permettre le partage et la co-élaboration effective des fonctions et des modalités d'articulation territoriale.

La concertation qui s'offre à RFF est en fait une **opportunité de changer, d'initier une rupture dans les modalités de dialogue sur les infrastructures en Aquitaine**. Persister dans la posture qui a été celle du débat public comporte aujourd'hui un double risque : risque de mal définir le projet par absence ou manque de concertation ; risque de générer une contestation dont l'ampleur a déjà mis à mal d'autres projets.

RFF peut jouer un rôle d'aiguillon auprès du COPIL dans le partage d'une conception ouverte et réellement co-élaborative de la concertation. Deux arguments sont déterminants pour légitimer cette posture : le poids de l'histoire de la contestation en Aquitaine et les enjeux que recouvre la concertation dans la bonne conduite du projet. RFF doit informer le COPIL de ces enjeux afin de le sensibiliser à l'intérêt profond de la concertation sur ce projet, notamment en Aquitaine.

III.3 Des principes à affirmer dans la pratique davantage que des règles à partager

Les acteurs s'accordent en fait pour dire que le processus de décision qui encadre le projet est tout aussi important que le projet en lui-même. Les règles du débat avancées par les acteurs rencontrés sont univoques et reposent sur trois piliers : la diversité, l'écoute et la transparence. Adopter ces règles représente pour RFF un affichage clair de sa volonté de concerter et un changement dans ses pratiques.

Pour être considérée comme légitime, la concertation doit donc veiller à intégrer :

- **la diversité** des territoires, des positionnements par rapport aux projets et des statuts d'acteurs. C'est **l'intégration de ces différents points de vue** dans la concertation qui lui confèrera sa légitimité et sa représentativité. Afin de pouvoir rendre effectif ce principe de diversité, il apparaît nécessaire de donner aux participants les moyens de se constituer en véritable acteur de la concertation. Il s'agit aussi de répondre à la politique de la « chaise vide », défendue par certains participants, par celle de la « porte ouverte ».
- **La transparence** qui apparaît comme le principal vecteur pour l'instauration d'une confiance entre tous les acteurs. Ainsi, le **partage de l'ensemble des informations** utiles à la concertation en est la principale condition. Elle implique pour les acteurs rencontrés une « indépendance » des experts consultés qui pose clairement la nécessité d'un tiers garant de la concertation (universitaire, journaliste, représentant CPDP, le collège d'acteur). La transparence quant aux décisions est également attendue et s'incarne par des **explications argumentées des décisions prises et des propositions rejetées**.
- **L'écoute**, que les acteurs qualifient de « **prise en considération** » de leur parole. Celle-ci traduirait un traitement de l'ensemble des paroles et productions des acteurs même à l'occasion de contre-propositions. La prise en compte de la parole implique une définition claire des contenus à débattre, afin qu'elle puisse s'inscrire dans le processus décisionnel.

A chacun des **grands principes** directeurs de la concertation **correspondent des modalités d'organisation pratiques** de la concertation qui permettent de les rendre effectif. Ceux-ci peuvent apparaître dans la **Charte de la concertation**, mais aussi et surtout dans les **pratiques adoptées par le Maître d'ouvrage**. Aussi, dans un contexte de suspicion généralisée, la clarté sera préférée au flou et la réactivité à la passivité. **Ce ne sera que dans sa pratique que RFF sera jugée.**

Au-delà de l'ensemble des demandes formulées par les acteurs, et la nécessité pour RFF d'y répondre en expliquant ses décisions, ce qui pourrait constituer les règles de cette concertation, nous focaliserons ainsi l'attention sur trois actions à mettre en œuvre qui témoigneraient de nouvelles pratiques.

III.4 La composition du collège des acteurs locaux

Il est apparu que le **collège des acteurs locaux** pouvait potentiellement constituer « un tiers-garant » de la démarche de part sa situation d'interface entre les lieux de concertation et ceux de décision. Deux conditions devaient cependant être remplies pour qu'il puisse assurer cette fonction : d'une part sa **composition** devait répondre au **principe de diversité** en regroupant l'ensemble des opinions qui s'expriment sur les projets mais aussi des personnes qui portent un regard expert et neutre sur la concertation ; d'autre part, ses **missions** devaient être **claires et effectives** dans la procédure de concertation afin qu'il puisse veiller à la cohérence de la démarche.

Or, il semble que les collèges des acteurs locaux prennent aujourd'hui **des dimensions politiques qui annuleraient ses fonctions initiales** : il regrouperait une centaine de personnes, principalement issues des collectivités. Ce type de composition risque de porter atteinte à sa vocation initiale et à son fonctionnement.

RFF doit rasseoir le rôle du collège des acteurs dans la mise en place du processus de concertation. Le caractère exemplaire de sa composition et ses fonctions doivent être rappelés comme garanties du fonctionnement de la concertation. La mise en visibilité de son existence et de ses travaux (validation de la Charte) dans l'espace public (conférence de presse pour sa création) participera d'un premier signal aux acteurs annonciateur de changements de pratiques.

III.5 Les fonctionnalités de la ligne existante à redéfinir conjointement

Les **acteurs** ont également montré qu'ils étaient **prêts à discuter des fonctionnalités et de l'aménagement de la ligne existante**. La concertation aurait donc tout intérêt à travailler la question des fonctionnalités, et en priorité sur celles de la ligne existante, puisque c'est celle qui recevra en premier les travaux d'aménagement.

Nous voulons ici cibler tout particulièrement les futures discussions sur la définition des travaux sur la ligne existante Bordeaux-Hendaye. Elles peuvent être l'occasion de donner des objectifs quantitatifs et qualitatifs à la ligne actuelle (vitesse des trains voyageurs et augmentations des sillons), et dans le même temps de regarder si elle peut répondre aux objectifs globaux que le COPIL assigne au tronçon Bordeaux-Espagne. **L'intérêt est de travailler avec les acteurs sur les conditions de complémentarité et les calendriers de réalisation des différentes infrastructures.**

Ainsi, en discutant des fonctionnalités et des services de la ligne existante, on se doit de discuter des objectifs à moyen et long termes de trafics ferrés en Aquitaine, et donc d'intégrer dans les réflexions les projets de lignes nouvelles. Pour exemple, si le fret doit passer à terme sur la ligne existante, il convient de discuter de l'éventuelle augmentation des nuisances sonores et de leur traitement. Autrement dit, la réouverture des discussions sur les différentes fonctionnalités dédiées à chacune des lignes doit aboutir à des choix de travaux sur la ligne existante, en connaissance de la réalisation des lignes nouvelles. **De la sorte, il est possible, à partir d'une décision partagée sur la ligne existante, d'asseoir la décision globale de réalisation des lignes nouvelles. Débattre de la ligne existante**

est probablement le premier pas vers un rétablissement de la confiance, et n'aboutirait pas nécessairement à un recul des lignes nouvelles dans le temps.

III.6 Des moyens spécifiques pour la conduite et l'animation de la concertation

Des **moyens d'animation spécifiques** apparaissent incontournables pour faire discuter les acteurs car ils présenteraient une **position de neutralité, d'extériorité** par rapport au Maître d'ouvrage. Ceci permettrait de distinguer ce qui relève de l'expertise ou de l'aide et de la facilitation à la discussion. Une assistance à maîtrise d'ouvrage aurait pour fonction, outre l'animation des réunions, de gérer le calendrier des réunions, de repérer et d'inviter les acteurs, d'organiser les salles, de réaliser les comptes-rendus, etc.

Conclusion

Le principal enseignement du recueil des attentes des acteurs vis-à-vis de la concertation tient dans le fait que les acteurs locaux ont le sentiment d'avoir été floués, trompés par un débat « caution » où tout était joué d'avance. Au final ils se sont sentis méprisés, victimes des « manipulations » du Maître d'ouvrage. Etant donné le climat de tension que cela a généré, rien ne serait pire pour RFF que de reproduire ou même, de donner l'impression de reproduire, ce genre de pratiques. Il est primordial que les acteurs aient le sentiment que les « choses ne se jouent pas ailleurs », que cette concertation n'est pas un « alibi », auquel cas non seulement RFF ne gagnera pas en légitimité dans la conduite de la concertation mais la concertation va produire de la contestation.

Ce changement de positionnement nécessite un partage des principes et modalités de concertation au plus haut niveau. Dès lors, c'est à travers ses pratiques de concertation que RFF sera directement jugé et pourra mener un processus à la fois intéressant pour l'élaboration du projet et permettant une discussion avec les acteurs. La concertation doit donc relever le double défi.

Points clés : recommandations pour la concertation à venir

- **La concertation à appréhender comme l'opportunité d'initier une rupture dans les modalités de dialogue sur les infrastructures en Aquitaine.**
- **Des principes de diversité, de transparence et d'écoute garants de l'efficience et de la légitimité de la démarche.**
- **La mise en place d'un collège des acteurs locaux à la composition opérationnelle et aux missions effectives de tiers garant.**
- **Une nécessaire redéfinition des fonctionnalités au regard des projets de territoire et de justification en fonction des besoins : des études complémentaires pour relancer la démarche de projet et partager la justification du projet.**
- **Recourir à une assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'organisation et l'animation de la concertation : un signe de neutralité.**