



HAL
open science

L'impact de la concertation sur le contenu des études et sur la démarche du maître d'ouvrage. Le cas du projet de Ligne à Grande Vitesse Poitiers-Limoges

Aurélie Altenburger

► To cite this version:

Aurélie Altenburger. L'impact de la concertation sur le contenu des études et sur la démarche du maître d'ouvrage. Le cas du projet de Ligne à Grande Vitesse Poitiers-Limoges. Gestion et management. 2009. dumas-00504825

HAL Id: dumas-00504825

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00504825>

Submitted on 21 Jul 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Mémoire de stage en vue de l'obtention du
Master Transports Urbains et Régionaux
de Personnes

2008-2009



L'impact de la concertation sur le contenu des études et sur la démarche du maître d'ouvrage

Le cas du projet de Ligne à Grande Vitesse Poitiers-Limoges

Aurélie ALTENBURGER

Août 2009

Arcadis ESG
9 avenue Réaumur
92354 Le Plessis-Robinson Cedex

Tél : + 33 (0)1 46 23 77 77

Fax : + 33 (0)1 46 01 35 80

www.arcadis-fr.com

Source de la photo en couverture : Plaquette RFF, « Après le débat public », juin 2007

Fiche bibliographique

[Intitulé du diplôme] Master Professionnel Transports Urbains et Régionaux de Personnes (TURP)		
[Tutelles] - Université Lumière Lyon 2 - Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat (ENTPE)		
[Titre] L'impact de la concertation sur le contenu des études et sur la démarche du maître d'ouvrage		
[Sous-titre] Le cas du projet de Ligne à Grande Vitesse Poitiers-Limoges		
[Auteur] Aurélien ALTENBURGER		
[Membres du Jury (nom et affiliation)] Patrick Bonnel, président du Jury - LET/ ENTPE Olivier Klein, expert - LET Mathias Dufresne, maître de stage - ARCADIS		
[Nom et adresse du lieu du stage] Arcadis ESG 9 avenue Réaumur 92354 Le Plessis-Robinson Cedex		
[Résumé] Difficile aujourd'hui d'envisager la construction d'une infrastructure ou d'un équipement public d'envergure sans écouter les réactions des acteurs locaux et des riverains. Les projets de nouvelles infrastructures ferroviaires, de par leurs impacts sur l'environnement, sur le paysage, sur la qualité de vie des populations traversées, etc. sont tout particulièrement concernés par l'instauration de méthodes de concertation. Ce mémoire examine à partir du projet de Ligne à Grande Vitesse Poitiers-Limoges comment le contenu des études et le travail du maître d'ouvrage sont modifiés par le contexte participatif. Après une analyse de la notion de concertation, le rapport montre que la concertation ne s'improvise pas, elle doit être l'objet d'une véritable démarche de projet. Dans un troisième temps, le rapport démontre que la concertation contribue à l'approfondissement des études, à une meilleure connaissance du territoire et de ses enjeux, et donc qu'elle consolide le projet.		
[Mots clés] Concertation / Ligne grande vitesse / Conduite de projet / RFF / Maître d'ouvrage / Transport ferroviaire / LGV Poitiers-Limoges		Diffusion : - papier : [oui/ non]* - électronique : [oui/ non]* (* : Rayer la mention inutile) Confidentiel jusqu'au :
[Date de publication] 31/08/2009	[Nombre de pages] 64	[Bibliographie (nombre)] 14

Publication Data Form

[Entitled of Diploma] Master Degree Diploma in Urban and Regional Passenger Transport Studies		
[Supervision by authorities] - Université Lumière Lyon 2 - Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat (ENTPE)		
[Title] The impact of consultation on the content of the studies and on the project owner's work		
[Subtitle] The project of the high speed rail line Poitiers-Limoges		
[Author] Aurélien ALTENBURGER		
[Members of the Jury (name and affiliation)] Patrick Bonnel, president of the Jury - LET/ ENTPE Olivier Klein, expert - LET Mathias Dufresne, supervising teacher- ARCADIS		
[Place of training] Arcadis ESG 9 avenue Réaumur 92354 Le Plessis-Robinson Cedex		
[Summary] It is difficult today to consider the construction of public infrastructure or equipment without discussing with the local actors and the residents. The projects of new rail infrastructures, which have an impact on the environment, the landscape, the quality of life, etc., are particularly concerned by the establishment of consultation. This report examines how the contents of the studies and the work of the project owner are modifying with consultation. The study focuses on the project of the high speed rail line Poitiers-Limoges. After having analyzed the concept of consultation, the report shows that consultation can not be improvised; it has to be included in the management of the project. At last, the report proves that consultation contributes to go further into the studies, to better understand the stakes of the area; so consultation strengthens the project.		
[Key Words] Consultation / Meeting/High speed rail /Railway transport / Project management /Project owner / High speed rail line Poitiers-Limoges		Distribution statement : - Paper : [yes / no]* - Electronic : [yes / no]* (* Scratch the useless mention) Declassification date :
[Publication date] 31/08/2009	[Nb of pages] 64	[Bibliography] 14

Note au lecteur

Le présent rapport est le résultat de près de six mois passés au sein de la société ARCADIS. Il constitue mon mémoire de stage pour l'obtention du diplôme du Master TURP de l'Université Lyon II et de l'ENTPE.

ARCADIS est un groupe international d'origine néerlandaise qui réalise des prestations de conseil, d'études et de gestion de projet dans 3 domaines - infrastructures, environnement et bâtiment -, afin d'améliorer la mobilité, le développement durable et la qualité de vie.

7^{ème} société d'ingénierie mondiale, 3^{ème} européenne, ARCADIS dispose de compétences ferroviaires élargies, qui vont de la planification des transports et l'analyse économique à une gamme complète d'expertises techniques : exploitation, infrastructures, stabilité et robustesse des circulations, systèmes et postes de signalisation, génie civil, etc. ARCADIS intervient régulièrement sur les études et projets ferroviaires en France. C'est au sein du pôle « Infrastructures et Transports » spécialisé en ingénierie ferroviaire que j'ai effectué mon stage.

Durant le stage j'ai participé à quelques réponses à appel d'offre, ainsi qu'à plusieurs études très diverses :

- Le suivi de l'avancement des études pour le projet de LGV¹ Poitiers-Limoges et l'analyse du processus de concertation mis en place par RFF
- La réalisation du Schéma Directeur du Patrimoine Ferroviaire de Boulogne-sur-Mer
- La création d'une plateforme à Dambach
- L'assistance au maître d'ouvrage pour la gestion du réseau ferroviaire du Port Autonome de Strasbourg
- La réalisation d'un audit trafic en fonction des solutions d'aménagement des accès depuis l'A13 à Bucheley

Ma participation à ces quatre dernières études a été riche en enseignements mais ne constituait pas, de mon point de vue, un travail pouvant se rattacher aux objectifs d'un mémoire de stage. Soit pour des soucis de calendrier, certaines études n'ayant commencé qu'au milieu du stage, soit parce que ma participation n'a été que ponctuelle. J'ai donc pris le parti de m'intéresser tout particulièrement au processus innovant de concertation instauré par RFF pour le projet de LGV Poitiers-Limoges. De ce fait, ce mémoire n'a pas la prétention de traduire dans sa totalité mon travail chez ARCADIS, mais permet de suivre l'un des projets que j'ai eu l'occasion d'aborder lors de mon stage.

¹ LGV : Ligne à Grande Vitesse

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier mon maître de stage, Mathias Dufresne, Ingénieur d'études au sein du pôle Infrastructures et Transports de la société ARCADIS, pour son accueil, son enthousiasme et sa disponibilité.

Mes remerciements vont aussi à Paul Souaid, responsable du pôle Infrastructures et Transports, pour m'avoir permis d'effectuer mon stage chez ARCADIS.

Merci également à tous mes collègues : Benoît, Corinne, Cem, Cyrille, Dominique, Florent, Guillaume, Jérémy, Jacob, Jean-Marc, Michèle, Philippe et Walid, pour leur bonne humeur, leurs conseils et leur sympathie.

Je tiens aussi à remercier Patrick Bonnel et Bruno Faivre d'Arcier, responsables du Master Transports Urbains et Régionaux de Personnes, pour la qualité des enseignements dispensés cette année.

SOMMAIRE

FICHE BIBLIOGRAPHIQUE.....	3
PUBLICATION DATA FORM.....	4
NOTE AU LECTEUR.....	5
REMERCIEMENTS.....	7
SOMMAIRE	9
INTRODUCTION.....	10
CHAPITRE 1 L'ESSOR DE LA CONCERTATION.....	13
1.1 QU'EST-CE QUE LA CONCERTATION ?.....	13
1.2 LE RENFORCEMENT DE LA CONCERTATION, UNE DEMANDE SOCIETALE	14
1.3 LA CONCERTATION, UNE PREOCCUPATION LEGISLATIVE CROISSANTE.....	16
1.4 LA CONCERTATION, UN OBJECTIF AFFICHE D'ENRICHISSEMENT ET DE CONSOLIDATION DU PROJET.....	17
CHAPITRE 2 LA PLACE PREPONDERANTE DE LA CONCERTATION DANS LE PROJET DE LGV POITIERS-LIMOGES	22
2.1 PRESENTATION DU PROJET DE LGV POITIERS-LIMOGES.....	22
2.2 LA CONCERTATION AU CŒUR DU PROJET DANS LA DEMARCHE DE RFF	28
2.3 LES EFFORTS EN TERMES DE COMMUNICATION MENES PAR RFF	34
CHAPITRE 3 LES IMPACTS DE LA CONCERTATION SUR LE PROJET ET SUR LE TRAVAIL DU MAITRE D'OUVRAGE.....	41
3.1 UNE PLUS GRANDE VULNERABILITE DU MAITRE D'OUVRAGE	41
3.2 UN APPROFONDISSEMENT DES ETUDES ET DES ARGUMENTAIRES	44
3.3 UNE AIDE A LA DECISION.....	52
CONCLUSION	60
LISTE DES ILLUSTRATIONS	62
BIBLIOGRAPHIE	63
TABLE DES MATIERES	63

Introduction

Difficile aujourd'hui d'envisager la construction d'une infrastructure ou d'un équipement public d'envergure sans écouter les réactions des acteurs locaux et des riverains. La concertation est entrée dans les mœurs et exige qu'en amont de tout projet important, un dialogue s'établisse dans l'écoute et la transparence. Depuis maintenant une vingtaine d'années, de nombreuses expériences de « concertation », de « participation », de « débat public » ont été tentées. Peu à peu, le terme « concertation » a émergé pour désigner les méthodes d'élaboration tentant d'associer l'ensemble des acteurs concernés par un projet.

Avoir le meilleur projet d'un point de vue technique ne suffit plus, il s'agit, tout en apportant une solution technique satisfaisante, d'être le mieux accepté. A l'heure actuelle, aucun décideur, quelles que soient ses pratiques réelles, ne revendique publiquement de travailler en chambre ; travailler « en concertation » avec l'ensemble des acteurs est devenu une nécessité.

Les projets de nouvelles infrastructures ferroviaires, de par leurs impacts sur l'environnement, sur le paysage, sur la qualité de vie des populations traversées, etc. sont tout particulièrement concernées par l'instauration de méthodes de concertation. RFF², maître d'ouvrage de ces projets d'équipement potentiellement générateurs d'inquiétude, affiche clairement sa volonté d'intégrer les attentes de ses partenaires, des collectivités locales et des populations concernées. RFF souhaite systématiser la concertation et en élargir le champ d'application, en la mettant en place dès le stade des études préliminaires et en la poursuivant jusqu'aux phases de réalisation. Le gestionnaire du réseau ferroviaire français estime que « quelles que soient l'ampleur et la durée de la concertation, les projets en sortent toujours enrichis, amendés ou modifiés en fonction des remarques des acteurs locaux, qu'ils soient élus, associations ou riverains »³.

Pourtant, alors que la concertation se veut être un gage de transparence, il est fréquent que le public ait le sentiment d'être berné par une concertation en trompe-l'œil : il ne croit pas en une « véritable concertation » et soupçonne de n'être convoqué dans la discussion que pour avaliser une décision déjà prise.

Dans quelle mesure la concertation impacte-t-elle

le contenu des études et la démarche du maître d'ouvrage ?

² RFF : Réseau ferré de France

³ Source : *Concertation : le défi du dialogue et de la transparence*, consulté le 18/07/2009, http://www.rff.fr/pages/autre/dossier_mois.asp?code=7,

Nous tenterons de répondre à cette question à partir de l'étude de la démarche de concertation mise en place par RFF pour le projet de LGV Poitiers-Limoges, projet que j'ai eu l'occasion de suivre lors de mon stage, ARCADIS étant mandaté pour porter assistance à RFF.

La première étape retenue consiste à se familiariser avec la notion de concertation et à appréhender ses finalités. Cette analyse sera réalisée à partir d'une recherche bibliographique.

Une fois ces points assimilés, nous étudierons le cas de la concertation lors du projet de LGV Poitiers-Limoges. Ce projet, qui consiste à créer une nouvelle liaison de 125 km dont 115 km de ligne nouvelle, vise à relier Limoges à Paris en deux heures et à Poitiers en moins de 45 minutes. Pour ce projet, RFF a décidé d'expérimenter pour la phase d'études située entre le Débat Public, clos en 2006, et la déclaration d'utilité publique, une méthodologie innovante d'études et de concertation territoriale. Cette démarche novatrice se caractérise par :

- la fusion des études préliminaires et de l'avant projet sommaire en une seule grande phase d'études⁴, nouveau processus qui permet une réduction des délais habituels de ce type d'études à 3-4 ans au lieu de 7-8 ans
- une concertation territoriale renforcée et continue qui permet de recueillir les avis des personnes associées au fur et à mesure de l'avancée du projet.

Du fait des délais resserrés, les études et la concertation sont obligatoirement conduites en parallèle et de manière imbriquée.

Nous nous intéresserons tout particulièrement à la démarche instaurée par RFF et tenterons d'en dresser un bilan. Pour ce faire, il est nécessaire dans un premier temps de bien saisir les enjeux du projet, les contraintes de terrain et les avancées des études. Ceci est possible au travers d'une lecture de documents techniques et études dégageant les points forts du projet. Les documents consultés sont principalement des études pré-fonctionnelles, antérieures au débat public de 2006 ou d'études menées en temps réel. Elles proviennent de divers bureaux d'études. La participation à différentes réunions de concertation est indispensable pour s'imprégner de la démarche de RFF et pour comprendre les différentes problématiques rencontrées par les élus et les habitants des territoires susceptibles d'être traversés par la LGV.

Nous réfléchirons également aux impacts de la concertation sur le projet de LGV Poitiers-Limoges. L'analyse se focalisera sur la constitution des zones de passage préférentielles et évaluera la prise en compte des avis des différents partenaires. Nous évaluerons alors si la concertation aide réellement à la décision. Les problématiques soulevées lors des réunions n'étant pas toutes circonscrites strictement à Poitiers-

⁴ La lettre de mission du Ministre du 12 avril 2007 et la lettre du ministère à RFF en octobre 2007 confirment la dérogation à la dite circulaire Seligmann.

Limoges (elles concernent la LGV SEA⁵, le projet de LGV POCL⁶, etc.), ou touchant à des points techniques particuliers (LGV en section unique, etc.), il est pertinent d'acquérir au préalable des connaissances plus larges sur l'ensemble des projets de LGV, sur leur opportunité et sur leur technicité.

Le présent document s'organise donc en trois parties :

- La première partie vise à comprendre l'essor de la concertation. Après avoir défini le concept de concertation et montré que la concertation est une demande sociétale, elle présente ses principaux objectifs.
- La deuxième partie consiste à étudier la démarche instaurée par RFF pour le projet de LGV Poitiers-Limoges. Elle détaillera le déroulement de la concertation et examinera les modifications qu'elle apporte dans le travail du maître d'ouvrage, tout particulièrement les efforts en termes de communication qu'il doit effectuer.
- Enfin, la troisième partie propose de réfléchir aux impacts de la concertation sur le projet de LGV Poitiers-Limoges. Elle vérifiera si la concertation aide véritablement à la décision, et dans quelle mesure.

⁵ LGV SEA : LGV Sud Europe Atlantique

⁶ LGV POCL : LGV Paris-Orléans-Clermont-Lyon

Chapitre 1 L'essor de la concertation

La « concertation » est aujourd'hui une pièce essentielle du montage de projet. Cet art d'associer les acteurs concernés par un projet soulève de nombreuses questions. Nous expliquerons également dans cette partie pourquoi le maître d'ouvrage se doit d'intégrer un processus de concertation dans la construction d'un projet de transport.

1.1 QU'EST-CE QUE LA CONCERTATION ?

Mes recherches m'ont poussée à une évidence : la concertation est un concept qui nourrit abondamment la littérature mais dont la définition ne fait pas consensus. D'ailleurs, le Certu⁷ montre que le mot concertation est souvent utilisé indifféremment de celui de consultation, d'information ou de participation. Ces notions, même si elles sont proches, donnent lieu à des interprétations très différentes ; il est donc primordial de s'attarder sur chacun de ces termes.

Informé, c'est mettre au courant d'un certain nombre de faits ou d'intentions. Dans la notion d'**information**, il y a moins l'idée de partage, d'échange que dans celle de concertation : informer est une relation à sens unique entre une personne qui émet un message et une personne qui le reçoit.

Procéder à une **consultation**, c'est demander l'avis de quelqu'un sur un élément précis. Si le terme est très proche de concertation dans son sens premier, il se réduit au sens de demande d'avis très restreinte.

Participer, c'est prendre part à quelque chose. Dans la notion de **participation**, on retrouve l'idée d'un partage de la décision que l'on ne retrouve pas dans celle de concertation.

Ensuite, la recherche dans les dictionnaires de synonymes⁸ de « concerter » nous renvoie à un chapelet de termes : combiner, arranger, organiser, coordonner, échafauder, préparer, préméditer, concevoir, étudier, ... qui affiche deux tendances : d'une part, la coordination, l'organisation ou encore la conception sembleraient désigner un accord général sur un projet, d'autre part la préméditation, l'arrangement s'attachent à faire ressortir une concertation corrompue. Cette définition, somme toute ambiguë, se fait l'écho d'une étymologie elle-même problématique. En effet, si dans son emploi pronominal – se concerter- la volonté est de s'entendre pour agir de concert, le substantif –concertation- vient du latin « *concertatio* » qui désigne la lutte, le conflit, la dispute.

⁷ CERTU, *La concertation en aménagement- Eléments méthodologiques*, Dossiers du CERTU, juin 2000, 168 p.

⁸ Recherche à partir du dictionnaire des synonymes du CRISCO, de l'Université de Caen <http://www.crisco.unicaen.fr/cgi-bin/cherches.cgi> et du site <http://www.synonymes.com>

Pour notre étude, nous nous focaliserons sur la définition donnée par le Certu, car la plus proche du concept de concertation tel que l'entend RFF pour le projet de LGV Poitiers-Limoges : « une concertation est une politique de consultation des personnes intéressées par une décision avant que celle-ci ne soit prise. L'autorité, qui veut prendre une décision, la présente aux personnes concernées et engage un dialogue avec elles ». Nous appréhenderons alors la concertation comme la mise en place, par le maître d'ouvrage, de dispositifs d'information, quels qu'ils soient (diffusion de documents, publication dans la presse, sites Internet, invitations aux comités techniques, etc.) visant à élargir le réseau d'acteurs. Toutefois, le décideur garde le pouvoir de décision, mais propose d'écouter, et surtout de tenir compte des avis exprimés. Même s'il ne répond pas favorablement aux demandes qui s'expriment, il les étudie et est prêt à expliquer les raisons pour lesquelles, le cas échéant, il ne les a pas retenues. Ainsi, lors de la concertation, on demande l'avis de personnes sur une décision que l'on va prendre, mais le pouvoir ne leur est pas pour autant délégué. La concertation s'insère dans la logique de décision pour laquelle elle a été organisée, mais ne doit pas être confondue avec la décision en elle-même. Cette dernière est d'un autre ressort : parlement, assemblée d'élus d'une collectivité territoriale ou autorité investie de certains pouvoirs par une de ces assemblées. Nous distinguons donc la concertation de la co-décision.

1.2 LE RENFORCEMENT DE LA CONCERTATION, UNE DEMANDE SOCIETALE

Jusqu'au milieu des années 1970, régnait un double consensus : consensus sur la nécessité d'une politique d'équipement ambitieuse pour rattraper le retard accumulé sur les pays voisins, notamment en matière d'autoroutes ; et consensus sur la légitimité de l'Etat et de ses ingénieurs à déterminer le contenu, le rythme et les propriétés de cette politique d'équipement.

La montée en puissance de la contestation des projets d'infrastructure dans les décennies suivantes peut s'expliquer par des évolutions profondes dans le champ social, politique et culturel, comme le démontre Philippe Subra⁹.

- Modification du rapport de la population à son territoire sur le plan matériel et sur le plan symbolique

Le nombre de ménages propriétaires de leur logement est très important, le nombre de résidences secondaires a également connu une hausse : un nombre croissant d'actifs vivent à cheval sur deux territoires de référence, l'un rural, l'autre urbain, sous l'effet conjugué de la réduction du temps de travail, du développement de l'habitat

⁹ SUBRA Philippe, *A quoi et à qui sert le débat public ?*, Hérodote n°110, La Découverte, 2003, pp. 149-170

périurbain et dans une moindre mesure du télétravail. Le rôle du paysage, naturel, architectural, historique, en tant que support de l'identité a considérablement pris de l'importance. Enfin, la croissance de la mobilité (mobilité temporaire favorisée par le développement des réseaux TGV et autoroutiers, mobilité des migrations dites définitives – un Français sur dix a changé de région entre 1990 et 1999) entre également en jeu. En effet, cette hausse de la mobilité crée un attachement renforcé au territoire, notamment quand celui-ci n'est plus un territoire hérité mais choisi. Ainsi, le territoire proche, perçu comme un patrimoine à la fois économique et culturel, est devenu un enjeu bien plus important qu'il ne l'était par le passé. Le territoire fait désormais l'objet d'un processus d'appropriation par la population qui y réside, devenant alors un objet de conflit entre des acteurs aux intérêts contradictoires.

- Contestation de l'autorité de l'Etat

La légitimité de l'Etat et de ses représentants : fonctionnaires, techniciens ou élus politiques, à dire ce qu'est le « bon aménagement » est désormais radicalement contestée. Cette situation s'explique par les transferts de compétence liés à la décentralisation et à l'intégration européenne. De plus, dans les années 80-90, l'image de l'Etat a été atteinte par une série de scandales politico-sanitaires (vache folle, sang contaminé, hormone de croissance). On est ainsi passé d'une culture de l'autorité à une culture de la négociation entre plusieurs acteurs publics porteurs de discours concurrents. Cette évolution a laissé le champ libre à la contestation par les acteurs non institutionnels. Ce que la société française peut définir comme un bon aménagement est donc désormais le résultat d'un jeu de forces entre des acteurs – habitants, associations, élus, entreprises, administrations- ayant des logiques, des représentations et des intérêts forts différents.

- Augmentation du niveau de formation de la population

L'augmentation de personnes ayant fait des études supérieures engendre une croissance de la part des cadres dans la population, donc d'individus outillés intellectuellement et socialement pour mener un combat efficace contre les ingénieurs.

Par conséquent, aujourd'hui, la concertation apparaît comme une source de légitimité. Le rapport du citoyen à la société a beaucoup évolué et un grand nombre de valeurs qui structuraient notre société ont été remises en cause. Elles ne sont pas automatiquement rejetées, mais questionnées. Il existe une crise des modes de représentation traditionnelle qui se mesure, par exemple, au taux d'abstention aux élections ou à la montée du nombre de contentieux.

1.3 LA CONCERTATION, UNE PREOCCUPATION LEGISLATIVE CROISSANTE

Au niveau législatif également, la concertation occupe une place de plus en plus importante. Le droit français relatif à l'aménagement du territoire intègre pour la première fois la notion de concertation en 1967 avec la Loi d'Orientation Foncière (LOF), mais ensuite, à part une relance isolée en 1976 via la directive sur l'information du public et l'organisation des enquêtes publiques, cette notion est mise en veille pendant près de quinze ans. Toutefois, à partir des années 1980, se succèdent des lois, des décrets, des circulaires, des directives, etc. tous plus exigeants quant à l'implication ou la prise en compte des administrés. Nous allons présenter brièvement certains d'entre eux :

- La circulaire du 31 juillet 1982 relative à l'amélioration apportée à la publicité des études d'impact et à la procédure des enquêtes publiques ;
- La loi du 12 juillet 1983, dite « loi Bouchardeau », réformant très profondément le droit des enquêtes publiques¹⁰. Cette loi n'oblige pas le maître d'ouvrage à tenir compte des résultats de l'enquête, mais une décision de poursuivre, malgré un avis défavorable du commissaire enquêteur, entraîne une obligation de prendre une délibération motivée ;
- La circulaire du 15 décembre 1992, relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures, dite « circulaire Bianco ». Elle instaure un débat démocratique sur la conception des grandes infrastructures décidées par l'Etat. Elle prévoit, sous la responsabilité d'un préfet coordinateur, un débat sur les grandes fonctions de l'infrastructure dans une approche intermodale : intérêt économique et social, conditions de valorisation de l'aménagement des territoires desservis, impact sur l'environnement humain et naturel des espaces traversés, amélioration des conditions de transport de la population. L'ensemble de l'itinéraire doit être pris en compte. Les différents responsables concernés, qu'ils soient politiques, socio-économiques, associatifs (environnementalistes, usagers, riverains, etc.) sont invités à participer ;
- La loi du 2 février 1995, dite « loi Barnier », relative au renforcement de la protection de l'environnement. Cette loi a prévu la possibilité d'organiser un

¹⁰ Actuellement, une grande partie des enquêtes publiques sont régies par le code de l'expropriation, dites « enquêtes de droit commun », ou par la loi Bouchardeau.

Le but de l'enquête publique est de permettre au grand public de prendre connaissance d'un projet, avant qu'il ne soit définitivement arrêté. Cela se fait par le biais d'un dossier déposé en mairie décrivant le projet. La personne qui le consulte a la possibilité de faire part de ses observations, soit sur un registre mis à sa disposition à cette fin, soit directement auprès du commissaire enquêteur chargé de l'enquête. Ce dernier rédige un rapport dans lequel il rend compte du déroulement de l'enquête, analyse les remarques portées au registre et rédige des conclusions en précisant si elles sont favorables ou non. Une des critiques souvent formulées à l'encontre de l'enquête publique est qu'elle intervient très en aval de l'élaboration du projet puisqu'elle ne peut être organisée que pour un projet déjà défini dans le détail. A ce stade, il est difficile de prendre en compte des modifications importantes.

débat public¹¹ pour les « grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités locales, établissements publics et sociétés d'économie mixte, présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement ». Cette procédure comble une lacune importante puisque jusqu'alors les grandes opérations d'aménagement ne donnaient pas lieu à un débat en amont de leur élaboration.

- La loi du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité. Elle institue notamment la mise en place des Conseils de quartier qui peuvent faire des propositions aux élus sur les questions intéressant leur quartier.

Cette effervescence textuelle, qui caractérise bien la volonté, du moins l'enjeu politique croissant, d'associer le public aux décisions d'aménagement, peut être mise en parallèle avec le grand chantier de la décentralisation lancée en 1982. La décentralisation a transféré aux régions, aux départements, aux intercommunalités des pouvoirs de décision qui, en se rapprochant du terrain, rendent la concertation plus systématique.

1.4 LA CONCERTATION, UN OBJECTIF AFFICHE D'ENRICHISSEMENT ET DE CONSOLIDATION DU PROJET

A l'heure actuelle, tous les maîtres d'ouvrage mettent l'accent sur la nécessité de concerter. Généralement, ils ne concertent pas pour concerter, mais concertent pour atteindre certains objectifs : aider à la prise de décision, en faciliter l'appropriation, assumer les conflits, respecter les procédures juridiques, etc. Ainsi, la concertation est une méthode de travail qui permet d'enrichir et de consolider le projet. Toutefois, nous verrons également que des freins à la concertation existent chez certains décideurs et techniciens qui sont réticents à la concertation qu'ils jugent complexe et dangereuse.

1.4.1 LES OBJECTIFS DE LA CONCERTATION

a) Aider à la prise de décision

La concertation est une source de remontée d'informations. Dans le cadre d'un dialogue rendu possible grâce à la concertation avec la population, le maître d'ouvrage a accès aux connaissances des usagers des lieux au quotidien. A travers ces entretiens avec les locaux, se dégage la dimension historique, symbolique ou sentimentale des lieux que le technicien, le maître d'ouvrage ne peuvent saisir tout seuls. Cette meilleure

¹¹ Le débat public n'est pas obligatoire comme l'enquête publique. Pour qu'il ait lieu, il faut que la commission nationale du débat public soit saisie et qu'elle accepte de mettre en œuvre la procédure. Pour chaque débat, une commission particulière, présidée par un membre de la commission du débat public en comprenant entre 3 et 7 membres est créée. Chaque commission est libre d'organiser les débats comme elle l'entend. Le débat est mené sur la base d'un dossier fourni par le maître d'ouvrage comprenant une description générale des objectifs et des principales caractéristiques du projet. A l'issue du débat, ce n'est pas la commission particulière qui tire les conclusions ; elle en rapporte uniquement le déroulement. C'est au président de la commission nationale de dresser un bilan et d'en publier le compte rendu, qui sera remis au commissaire enquêteur.

connaissance du terrain permet d'éviter des erreurs, des remises en cause et des modifications tardives. Elle constitue en cela une méthode de travail qui peut contribuer à gagner du temps, et donc à favoriser une certaine efficacité économique. Enfin, associer les locaux à la conception d'un projet permet de mieux prendre en compte leurs nécessités, d'adapter l'opération à leurs besoins et de réduire les dysfonctionnements éventuels.

b) Faciliter l'appropriation

En impliquant les élus, les locaux, etc. dès la phase amont d'un projet, le maître d'ouvrage contribue à éviter des réactions de rejet, à sensibiliser à des problèmes, des enjeux qu'ils n'auraient jamais soupçonnés. Il existe une dimension pédagogique à une concertation. Les explications données par le maître d'ouvrage inciteront personnes associées à ne plus se focaliser uniquement à leur, échelle locale, mais à envisager le projet dans sa globalité. Ils prendront également conscience des contraintes économiques, environnementales, etc. auxquelles est confronté le maître d'ouvrage. En sensibilisant la population, la concertation aide donc à fonder solidement le projet.

De plus, les ajustements du maître d'ouvrage, en prenant en compte ce qui a été dit, aideront à éviter les réactions de rejet

c) Tirer partie des conflits

Réunir dans le cadre d'une concertation des personnes défendant des intérêts divergents, nécessite d'assumer et de gérer les conflits. Le but n'est pas de trouver la « moins mauvaise solution », c'est-à-dire un compromis qui, à force de vouloir convenir à tous, aboutit à un résultat aberrant, mais de chercher une solution qui intègre le plus possible les contraintes des uns et des autres.

Les conflits peuvent avoir pour origine la défense d'intérêts privés. C'est notamment le cas des riverains de grandes infrastructures, qui craignent que l'aménagement envisagé ne fasse baisser la valeur de leur propriété. On parle alors du syndrome NIMBY (Not In My Back Yard)¹². Ce dernier illustre la réaction des riverains qui refusent la création d'équipements collectifs dans leur environnement proche mais qui l'acceptent ailleurs. Nous reviendrons par la suite sur ce syndrome.

La défense d'intérêts privés n'est pas la seule source de conflits. Des blocages importants peuvent apparaître entre les acteurs associés. On peut citer les conflits entre des organismes privés défendant diverses visions de l'intérêt général : défense de l'environnement contre défense de l'emploi par exemple.

¹² « Not in my back yard », pour « pas dans mon jardin », et implicitement « dans celui du voisin si vous voulez », soit construisez n'importe où mais pas dans mon jardin

En conclusion, on peut estimer que la concertation permet un partage d'informations :

- des acteurs associés vers le maître d'ouvrage, pour aider à la décision
- du maître d'ouvrage vers les acteurs associés, pour faciliter l'appropriation du projet
- entre l'ensemble des participants, maître d'ouvrage et acteurs associés, pour que la confrontation d'idées aboutisse à la prise en compte des contraintes des uns et des autres.

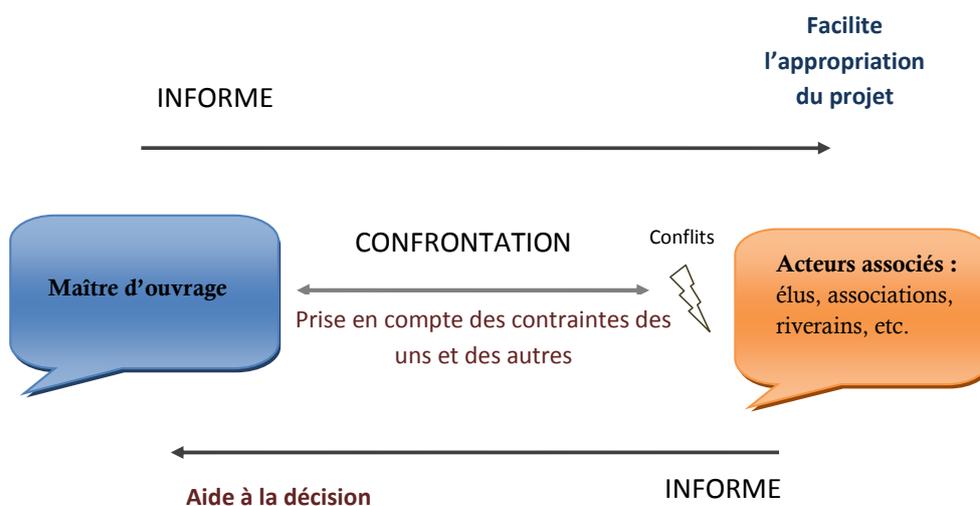


Figure 1 : Représentation de l'influence de la concertation

Le maître d'ouvrage trouve donc des avantages à recourir à la concertation. Il dispose ainsi d'un projet solide qui s'appuie sur une démarche construite collectivement. La confrontation des idées oblige à sortir du champ des a priori et des idées toutes faites. Pourtant, il n'est pas toujours évident pour les « techniciens » de se détacher de leur savoir et de leur expérience et d'accepter de se mettre à l'écoute de « non -initiés ».

1.4.2 RETICENCES AU DEVELOPPEMENT DE LA CONCERTATION

L'étude « Aménagement et opinion - La concertation en amont des projets »¹³ décrit les freins psychologiques au développement de la concertation chez les techniciens. Elle montre que les décideurs ne sont pas naturellement portés à la concertation, pour des raisons qui tiennent à la fois à la culture politique et administrative de notre pays, à leur formation, ainsi qu'aux pratiques héritées de leurs prédécesseurs. Pour certains, « leur décision leur apparaît légitime dès lors qu'elle s'appuie sur la conviction de

¹³ C & S Conseils pour le compte du ministère de l'Environnement, *Aménagement et opinion- La concertation en amont des projets*, mars 1995

l'intérêt public et qu'elle repose sur une rationalité que leur savoir et leur expérience leur permettent d'exprimer dans leurs projets »¹⁴.

Ils sont ainsi parfois portés à considérer que la concertation est impossible pour différentes raisons :

- la complexité des projets implique un niveau de connaissances qu'ils sont seuls à posséder
- la concertation est coûteuse, par les dépenses en énergie, en temps, en délai
- la concertation est dangereuse, parce qu'elle organise l'affrontement entre l'intérêt général et des intérêts sectoriels ou particuliers et qu'elle peut conduire à un sentiment de démission du service public.

Pierre Rastoin, ancien adjoint au maire de Marseille, président de l'office d'HLM de la ville de Marseille de 1979 à 1995 explique : « Pendant des décennies, un siècle et peut-être même davantage, ce pays a eu l'habitude de voir le pouvoir central régalien, impérial, jacobin, décider de tout, parce qu'il était porteur de l'intérêt général. Et le bras séculier du pouvoir central a très souvent été l'Equipement. C'est lui qui faisait les routes, décidait les voies de chemin de fer, les grands ouvrages d'art, les ports, etc. [...] On remet difficilement en cause des siècles de traditions. Cela implique d'ailleurs une déformation professionnelle des ingénieurs de l'Equipement : du moment qu'ils sont porteurs de l'intérêt général et de l'autorité de l'Etat, ils considèrent les riverains comme des empêcheurs de tourner en rond, de vulgaires porteurs d'intérêts particuliers [...]. D'ailleurs beaucoup de fonctionnaires de l'Equipement n'ont pas encore fait la mutation, la révolution intellectuelle, culturelle, qui leur ferait dire : « Attention ! Je suis porteur de l'intérêt général, la décision a été prise au niveau central, mais peut-être serait-il intéressant de tenir compte de l'avis des gens ». »

Ouvrir les dossiers, accepter les débats, reconnaître des interlocuteurs, étudier des alternatives, modifier les projets ; ces attitudes supposent de la part des techniciens une sorte de révolution culturelle que tous ne sont pas prêts à accepter, tant ils sont convaincus que l'immense travail d'études, de réflexions, d'expériences qu'ils ont conduit, les a amenés à une décision logique et profitable à l'intérêt général. Décision à laquelle ne peuvent être opposés que des arguments irrationnels ou des points de vue entachés de particularismes ou d'idéologie. Ainsi, si l'air du temps, l'évolution de la société ou la volonté politique poussent à la concertation, la culture des techniciens ne les y porte pas naturellement.

¹⁴ C & S Conseils pour le compte du ministère de l'Environnement, *Aménagement et opinion- La concertation en amont des projets*, mars 1995

La concertation s'est imposée progressivement comme un principe d'action publique dans le domaine de l'aménagement et de la gestion du territoire. La nécessité de travailler « en concertation » est devenue un mot d'ordre et aucun maître d'ouvrage, quelles que soient ses pratiques réelles, ne revendique publiquement de travailler en chambre. Même d'un point de vue législatif, la concertation est devenue une préoccupation croissante.

S'il n'est pas toujours facile pour le maître d'ouvrage de se détacher de sa démarche de technicien qui repose sur la rationalité de son savoir et de son expérience, la concertation peut lui apporter des avantages importants : elle permet en effet notamment d'aider à la décision, et de faciliter l'appropriation du projet. De là à conclure que le maître d'ouvrage trouve toujours un intérêt à instaurer une démarche de concertation, il y a un pas.

A partir de l'exemple du projet de LGV Poitiers-Limoges, nous verrons que pour que la concertation soit efficace et utile, il est nécessaire qu'elle soit l'objet d'une véritable démarche de projet. Nous analyserons alors comment elle contribue à l'approfondissement des études, à une meilleure connaissance du territoire et de ses enjeux.

Chapitre 2 La place prépondérante de la concertation dans le projet de LGV Poitiers-Limoges

« Concerter, ce n'est pas seulement être de bonne volonté et improviser quelques réunions publiques au hasard des demandes d'informations ou des mécontentements »¹⁵. Une démarche de concertation ne s'improvise pas : si le maître d'ouvrage désire associer plusieurs acteurs différents à l'élaboration d'un projet et construire avec eux l'opération, il est nécessaire, dès le départ, de structurer un processus de concertation, repérer à quel stade les décisions-clés devront être prises, déterminer ce qui fera l'objet d'une concertation et selon quelles modalités, fixer un calendrier. Mettre en place une démarche de concertation impacte donc le travail du maître d'ouvrage dans sa façon de réaliser le projet : pour une réelle efficacité, « la concertation doit s'intégrer dans la conduite de projet et nécessite pour cela une rigueur et une ingénierie spécifique »¹⁶.

RFF estime que la spécificité des infrastructures ferroviaires, la politique actuelle d'investissement lourd sur le réseau, le renforcement et l'arrivée des régions comme nouvel acteur, sont des facteurs qui rendent nécessaire une nouvelle approche des projets. Aussi, pour mener à bien ses missions, RFF a décidé d'adopter une approche participative qu'il veut exemplaire. Pour cela, il s'est doté d'un pôle d'expertise consacré à la concertation. L'initialisation de cette démarche remonte à l'année 2000 ; après le 1^{er} débat public que RFF ait connu - débat sur la branche sud de la LGV Rhin-Rhône. A cette époque, RFF a pris la pleine mesure de l'importance de la concertation dans la gestion des projets.

Nous verrons que RFF a accordé une place très importante à la concertation lors du projet de LGV Poitiers-Limoges et dévoilerons la démarche de concertation mise en œuvre. Cette présentation se base notamment sur les informations récoltées pour la rédaction de la synthèse de la concertation lors de l'étape 1.

2.1 PRESENTATION DU PROJET DE LGV POITIERS-LIMOGES

Depuis le Grenelle Environnement, une impulsion nouvelle a été donnée au programme de lignes à grande vitesse. En effet, le projet de loi dit « Grenelle I », qui définit les objectifs de développement du réseau ferré à grande vitesse, propose un

¹⁵ CERTU, *La concertation en aménagement- Eléments méthodologiques*, Dossiers du CERTU, juin 2000, 168 p.

¹⁶ Carole DESMARAIS, *La concertation dans la conduite de projet – Guide méthodologique*, Dossiers d'experts, 2007, 92 p.

programme concernant 2000 km de lignes nouvelles à lancer d'ici 2020¹⁷. La LGV Poitiers-Limoges, en tant que branche de la LGV SEA (Sud Europe Atlantique) a été listée dans le projet de loi.

Le projet de Ligne à Grande vitesse (LGV) Poitiers-Limoges vise à rapprocher les deux capitales régionales et à relier Limoges à Paris en 2 heures. Ce projet offre l'opportunité pour le Limousin et les départements limitrophes d'accéder au réseau à grande vitesse national et européen, en profitant des avantages apportés par la future LGV Tours-Bordeaux (LGV Sud Europe Atlantique).



Figure 2 : Carte des grands projets ferroviaires
Source : RFF

Le 18 décembre 2003, en Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), le gouvernement a confirmé l'intérêt du projet. Un débat public, organisé par la Commission nationale du débat public (CNDP), s'est tenu du 1^{er} septembre au 18 décembre 2006. Trois options de passages ont alors été présentées au débat public.

¹⁷ Une carte en annexe (Annexe 1) recense les projets de LGV mentionnés à l'article 11 du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

2.1.1 PRESENTATION DU PROJET AU DEBAT PUBLIC

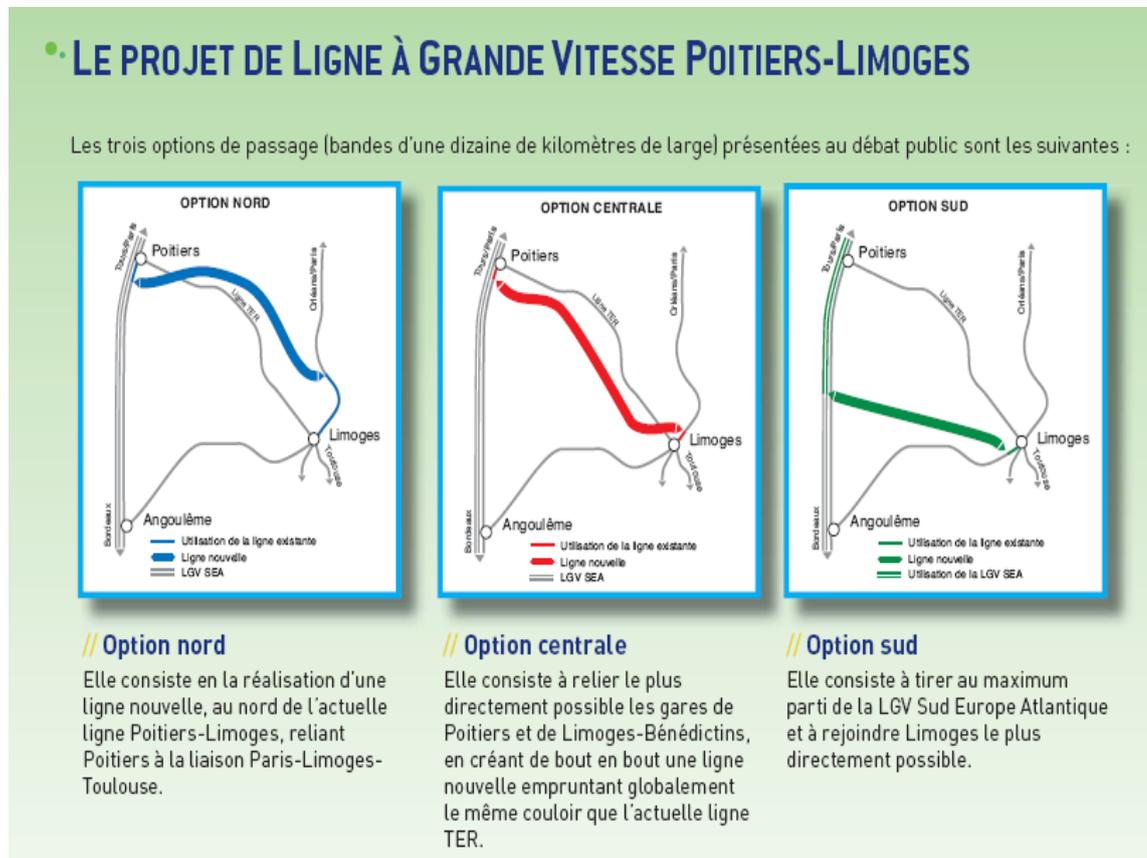


Figure 3 : Les trois options de passage présentées au débat public

Source : RFF, *Projet de ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges*, Le dossier du maître d'ouvrage, 2006, 95 p.

Pour définir ces options de passage, RFF a cherché à :

- prendre en compte la présence d'espaces protégés ou sensibles pour l'environnement ;
- réduire au maximum la longueur de la ligne nouvelle à réaliser, pour minimiser les impacts sur l'environnement et les coûts ;
- limiter au maximum la distance totale à parcourir (y compris la circulation sur des lignes existantes), pour obtenir un temps de parcours proche de 2 heures entre Paris et Limoges ;
- desservir les gares de Poitiers et de Limoges-Bénédictins, en utilisant le réseau existant à l'approche des deux agglomérations, de manière à assurer la meilleure insertion possible de la ligne nouvelle en zone urbaine.

	<i>Option nord</i>	<i>Option centrale</i>	<i>Option sud</i>
Longueur de la ligne Poitiers-Limoges Dont en ligne nouvelle	150 km 100 km	125 km 115 km	160 km 90 km
Coût estimé du projet (conditions économique 2005)	1,15 milliard d'euros	1,30 milliard d'euros	1,15 milliard d'euros
Trafic estimé en millions de voyageurs (gain en pourcentage)	2,1 (+22%)	2,2 (+30%)	2,1 (+22%)
Meilleur temps de parcours			
Paris-Limoges sans arrêt à Poitiers	2h00	1h50	2h00
Paris-Brive	3h00	2h50	3h00
Paris-Cahors	4h05	3h55	4h05
Temps de parcours Poitiers-Limoges	45 min	35 min	45 min
Principaux enjeux environnementaux	Abords des agglomérations de Poitiers et Limoges. Zone du Montmorillonnais. Vallées de la Gartempe, de Clain et de la Vienne.	Abords des agglomérations de Poitiers et Limoges. Zone du Montmorillonnais. Vallées de la Gartempe, de Clain et de la Vienne. Zone des monts de Blond.	Abords de Limoges (zones agglomérées et aéroport). Zone AOC, vallées de la Vienne et de la Charente. Proximité du parc naturel régional Périgord-Limousin.

Figure 4 : Synthèse des principales caractéristiques des options proposées par RFF

Source : RFF, *Projet de ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges*, Le dossier du maître d'ouvrage, 2006, 95 p.

	<i>Option nord</i>	<i>Options centrale</i>	<i>Option sud</i>
Bénéfice actualisé pour la collectivité (en millions d'euros, valeur 2004)	-310	-10	-260
Taux de rentabilité économique (TRE) (en %)	2,2	3,3	2,4

Figure 5 : Résultats de l'évaluation socio-économique du projet

Source : RFF, *Projet de ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges*, Le dossier du maître d'ouvrage, 2006, 95 p.

Le débat public a confirmé le bien-fondé des principaux objectifs et fonctionnalités du projet, et l'option centrale a été jugée la plus pertinente pour plusieurs raisons :

- elle emprunte l'itinéraire le plus court et le plus direct entre Poitiers et Limoges ;
- elle offre les meilleurs temps de parcours ;
- elle présente la meilleure rentabilité socio-économique.

Par conséquent, Réseau ferré de France (RFF) a décidé le 8 mars 2007, de poursuivre les études relatives à la LGV Poitiers - Limoges sur la **base de l'option centrale**.

2.1.2 PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU PROJET

Pour comprendre les enjeux de la concertation liés au projet et les questionnements, voire les inquiétudes de la population, il est nécessaire de présenter les principales caractéristiques techniques du projet.

d) Desserte

Les études de trafic menées lors du débat public de 2006 ont permis d'identifier les principes indicatifs de dessertes suivants :

- 10 allers-retours par jour de TGV « radiaux » sur Paris, dont 1 à 2 A/R direct sur Paris ; les autres effectuant un arrêt intermédiaire à Poitiers
- 1 à 2 allers-retours quotidiens de TGV « jonction » sur le Nord et l'Est de la France.

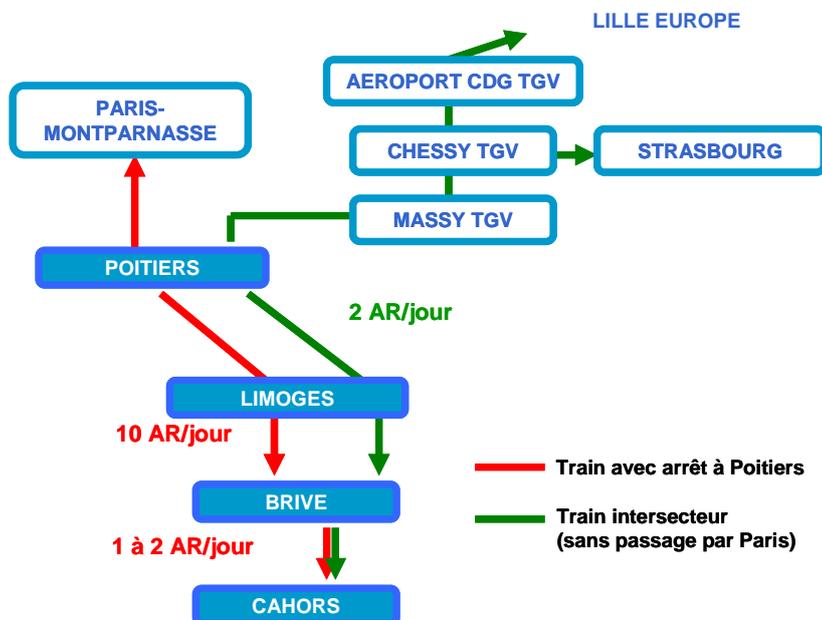


Figure 6 : Schéma des dessertes envisagées

Il est prévu de jumeler/ déjumeler les rames TGV en provenance ou à destination de Limoges et Brive en gare de Poitiers, notamment avec des rames en provenance ou à destination de La Rochelle et de Bordeaux. Ce sera le futur exploitant qui décidera précisément des rames qui seront jumeler/ déjumeler.

e) Raccordements

La LGV doit desservir les gares existantes de Poitiers et de Limoges-Bénédictins. Cela doit permettre de favoriser l'intermodalité en se raccordant au réseau ferré existant et faciliter l'insertion du projet dans les espaces urbanisés à ses deux extrémités.

f) Temps de parcours

L'objectif de temps de parcours a été défini à 2 heures entre Paris et Limoges. Il s'agit d'un objectif stratégique qui permet de rendre l'offre concurrentielle et attractive. Du temps de parcours dépendent en effet, en partie, les gains de clientèle et donc les retombées socio-économiques du projet. Cet objectif a également des implications sur les raccordements proposés et sur les zones préférentielles de passage : pour atteindre Paris en moins de 2 heures, le temps de parcours entre Poitiers et Limoges doit être inférieur à 34 minutes.

g) Voie unique

Pour des raisons d'économie du projet, ce dernier comporte la réalisation d'une section de ligne nouvelle à une voie unique, ce qui impose des contraintes de conception renforcée pour que les trains puissent se croiser, ainsi que pour gérer d'éventuels retards. Deux scénarios d'infrastructure ont été étudiés. Ils diffèrent par la planification des croisements des trains.

- le scénario avec **double voie aux extrémités**. Compte tenu du temps de parcours envisagé sur la ligne nouvelle (environ 25 minutes pour 115 km) et des hypothèses de trafic d'un train par sens et par heure, il est possible de planifier le croisement des trains sur les tronçons de ligne classique, à condition bien sûr que la ligne classique soit à double voie.
- le scénario avec **double voie centrale**, qui consiste à croiser les trains au centre de la LGV.

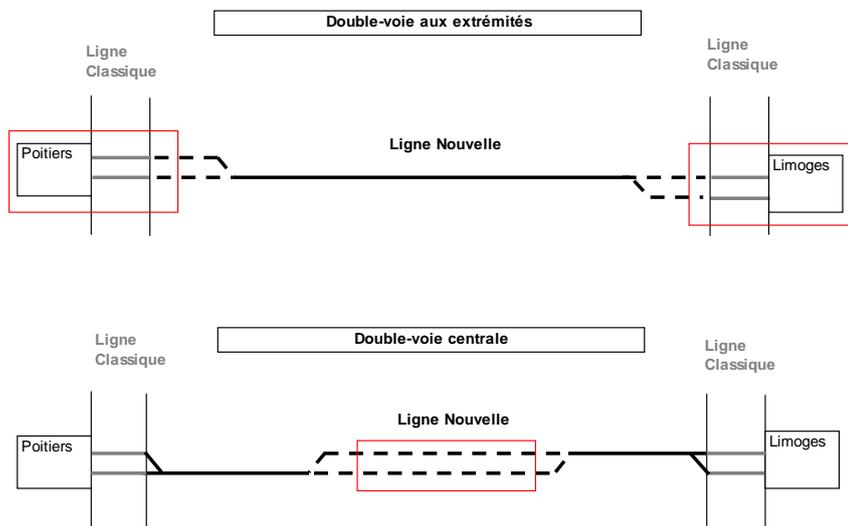


Figure 7 : Scénarios d'implantation de la voie unique

Dans tous les cas, le tronçon de double voie sera dimensionné pour assurer que tout retard supérieur à 10 minutes ne provoquera pas de retard supplémentaire supérieur à 10 minutes.

C'est la première fois en France qu'on envisage de créer une LGV à tronçon de voie unique, ce qui rend le projet techniquement novateur.

2.2 LA CONCERTATION AU CŒUR DU PROJET DANS LA DEMARCHE DE RFF

2.2.1 LE CADRE GENERAL DES ETUDES ET DE LA CONCERTATION

Les études se déroulent selon trois grandes étapes, de l'été 2008 à l'été 2011, et se décomposent comme le montre le schéma ci-après.

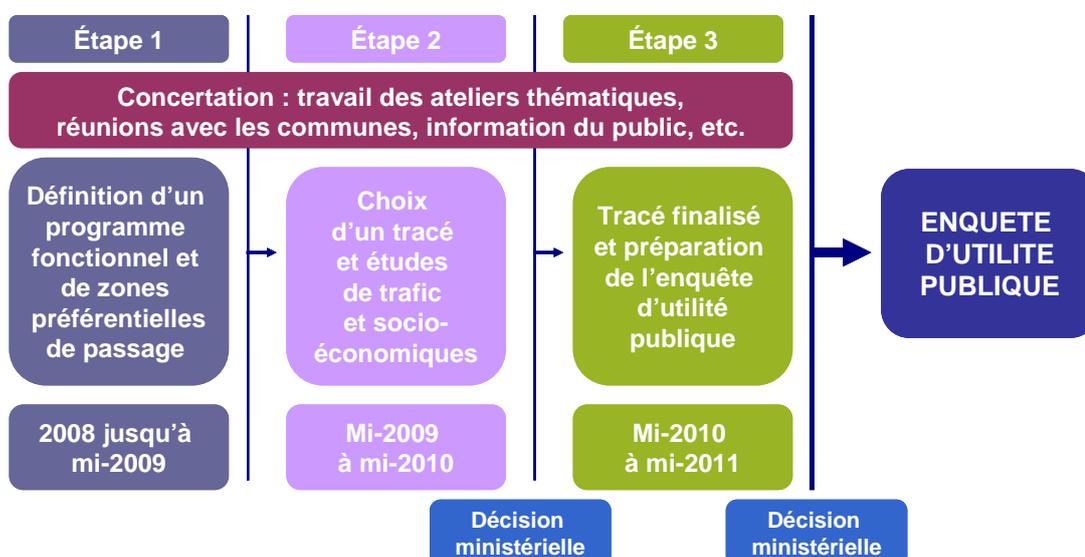


Figure 8 : Planning des études

Mon stage s'effectuant d'avril à septembre 2009, j'ai participé à la fin de l'étape 1 et à la préparation de l'étape 2. Le passage d'une étape à l'autre est un moment stratégique : il s'agit de faire le point sur l'avancement du projet, sur la démarche engagée, etc. afin de déterminer les éléments à conserver, à améliorer, voire à supprimer pour la suite du processus. C'est dans ce contexte de fin d'étape que le bilan de la concertation en étape 1 a été effectué.

2.2.2 UN DISPOSITIF INNOVANT

RFF a choisi de conduire parallèlement aux études, une concertation territoriale. Cette dernière doit contribuer à la mise au point du projet avec les services de l'Etat, les collectivités, les acteurs socio-économiques, les associations représentatives, les élus locaux et le grand public.

Ce dispositif de concertation se différencie de ceux fréquemment mis en œuvre sur des projets d'infrastructure de transports. En effet, il repose sur un principe de partage et d'interactions permanent entre études et concertation, dans une logique de co-

élaboration du projet avec les acteurs, alors que généralement les maîtres d'ouvrage attendent que les études soient plus avancées pour les présenter à la concertation.

Cette démarche novatrice ne suit pas la circulaire Seligmann, bien connue des maîtres d'œuvre de projet de transport public, qui définit les différentes étapes d'un projet.

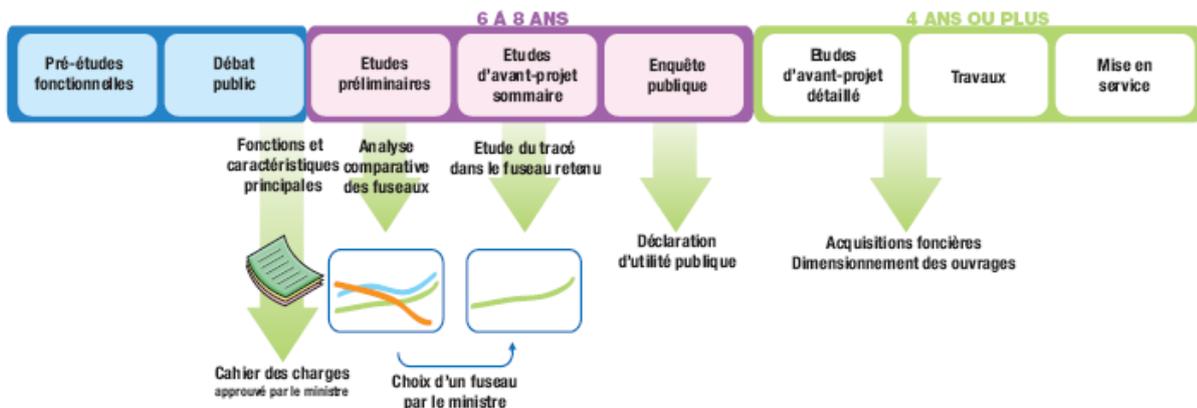


Figure 9 : Etapes d'un projet de LGV selon la réglementation en vigueur

Source : RFF, *Projet de ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges*, Le dossier du maître d'ouvrage, 2006, 95 p

Selon la réglementation en vigueur, les **études préliminaires** servent à affiner les caractéristiques du projet, ses impacts environnementaux et son intérêt socio-économique. Elles permettent de comparer et de choisir parmi plusieurs variantes de fuseaux étudiées (bandes de 1000 mètres de large environ) celle à l'intérieur de laquelle les études seront poursuivies. Les **études d'avant-projet sommaire (APS)** consistent, quant à elles, en l'analyse de tracés dans le fuseau retenu. Ces études permettent de préciser les caractéristiques techniques, les impacts environnementaux, les coûts, etc. des différentes hypothèses de tracés étudiés. A l'issue de cette étape qui fait l'objet d'une concertation entre le maître d'ouvrage, les collectivités territoriales et les populations concernées, le fuseau est réduit à 500 mètres de large et une hypothèse de tracé y est dessinée.

La démarche de RFF pour le projet de LGV Poitiers-Limoges se caractérise par **la fusion des études préliminaires et de l'avant projet sommaire en une seule grande phase d'études** ; les études et la concertation étant conduites en parallèle et de manière imbriquée. Ce processus permet une réduction des délais habituels de ce type d'études à 3-4 ans au lieu de 6-8 ans.

L'autre objectif de cette démarche est d'élaborer collectivement et progressivement un projet qui réponde au mieux aux attentes des territoires. En effet, le processus s'attache tout particulièrement à :

- informer de manière permanente un large public (grand public, élus, acteurs associatifs) sur l'avancée des réflexions et sur les décisions relatives au projet

- favoriser la participation active de toutes les personnes concernées
- éclairer les orientations à suivre par RFF et par le Comité des Financeurs, pour préparer les décisions ministérielles
- coordonner ce projet avec d'autres projets territoriaux.

2.2.3 UN GRAND SOUCI DE TRANSPARENCE

RFF a souhaité que la concertation du projet de LGV Poitiers-Limoges se déroule dans la plus grande transparence. Pour ce faire, deux éléments structurants ont été mis en place : une charte de la concertation a été élaborée et un garant de la concertation a été nommé.

a) Charte de la concertation

RFF a formalisé le cadre de la démarche de concertation territoriale dans une Charte de la concertation territoriale¹⁸. Cette dernière précise les objectifs, les outils et les modalités de la concertation. Elle stipule également les engagements réciproques de chacun des participants, fournissant ainsi un cadre et les éléments d'un code de bonne conduite définissant l'esprit qui doit animer la concertation territoriale et les conditions nécessaires à son bon déroulement. Cette clarification des modalités d'échanges doit permettre à chacun des participants d'intervenir dans la plus grande transparence.

Cette charte a été élaborée avec les participants des ateliers thématiques et tous ont été appelés à y souscrire.

b) Garant

Réseau ferré de France a sollicité la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) afin qu'elle veille à la qualité de la concertation et à la mise en application de la charte de concertation. A ce titre, un garant de la concertation, personne indépendante dont le rôle est de veiller au bon déroulement de la démarche, a été nommé. Il doit essentiellement observer le déroulement de la concertation et faciliter les échanges entre les participants, et bien entendu, conserver une stricte neutralité à l'égard du projet. Le garant de la concertation est Michel PERIGORD, professeur de géographie à l'université de Poitiers, et ancien membre de la Commission Particulière du débat public de la LGV Poitiers-Limoges.

¹⁸ Un exemplaire de la charte se trouve en annexe (Annexe 2)

2.2.4 LA MOBILISATION D'UN GRAND NOMBRE D'ACTEURS

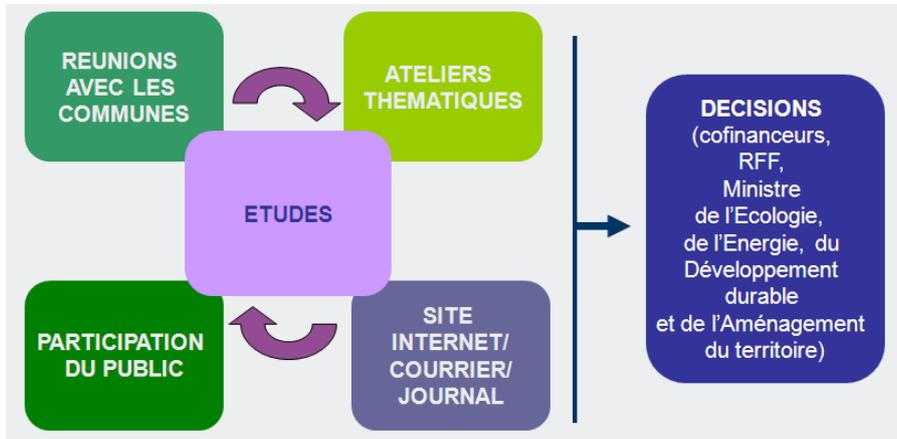


Figure 10 : Une démarche innovante liant étroitement études et concertation

a) Ateliers thématiques

Quatre ateliers thématiques ont été mis en place dans le cadre de la démarche :

- Fonctionnalités du projet
- Environnement et cadre de vie
- Foncier
- Aménagement du territoire

Ces ateliers réunissent une pluralité d'acteurs concernés par le projet :

- les élus et les services des collectivités concernées : Communautés d'Agglomération et Villes de Poitiers, de Limoges, de Brive-la-Gaillarde, de Périgueux, Conseils Généraux de Vienne et Haute-Vienne, Régions Limousin et Poitou-Charentes
- les services de l'Etat : Directions régionales et départementales de l'Environnement, de l'Équipement, de l'Agriculture, etc.
- les chambres consulaires et acteurs socio-économiques
- les acteurs du transport : SNCF, fédérations nationales de transports de voyageurs, etc.

- les acteurs agricoles, forestiers et ruraux : Fédérations Départementales des Syndicats d'exploitants agricoles, Syndicats Départementaux de la Propriété Rurale, SAFER, etc.
- les fédérations de chasse
- les associations de protection de l'environnement
- etc.

Ces acteurs sont informés des études et y contribuent en apportant leur expertise et leur connaissance du terrain.

Lors de l'étape 1, de septembre 2008 à fin juin 2009, les ateliers se sont réunis 22 fois, dont 4 fois en réunions plénières, soit 5 à 6 réunions par atelier. La nécessité de réunions communes est apparue au fur et à mesure des échanges avec les participants : ces séances avaient pour objectif de faire partager, aux membres des différents ateliers, le contenu des échanges sur les autres thématiques, afin d'assurer un caractère transversal à l'information transmise aux participants.

Au final, les ateliers thématiques, avec leur rythme soutenu (1 réunion des ateliers par mois), et une durée moyenne des réunions de 2 h 30, ont été un lieu d'informations et d'échanges majeur pour le projet. L'investissement des acteurs (on compte une vingtaine de participants en moyenne par réunion), a bien évidemment contribué à rendre les échanges fructueux. Des tableaux synthétiques, regroupés par thématiques et présentant pour chaque réunion l'ordre du jour, la durée et le nombre de participants figurent en annexe (Annexe 3).

Les apports des ateliers thématiques seront détaillés dans le chapitre suivant.

b) Réunions locales avec les maires

En complément des ateliers thématiques ont été organisées des réunions locales, avec les maires. Il a été demandé à ARCADIS de réfléchir au déroulement de ces réunions, sachant que dans un premier temps, tous les maires de la zone d'études devaient être conviés, puis par la suite, uniquement les maires dont les communes sont concernées par les zones préférentielles de passage.

Ce travail a notamment été réalisé à partir de la carte ci-dessous (figure 10, Zones préférentielles de passage, avril 2009). Cette dernière délimite la zone d'études en pointillé et présente les zones préférentielles de passage (ZPP) retenues en avril 2009. Nous avons commencé par recenser les communes se trouvant dans la zone d'étude, leur nombre s'élève à 95. 4 réunions seront organisées, elles auront lieu dans les préfectures (à Poitiers et à Limoges), et dans les sous-préfectures concernées (Bellac et Montmorillon). Ces réunions sont l'occasion pour le maître d'ouvrage de présenter l'état d'avancement des études en général, et des zones préférentielles de passage en particulier.

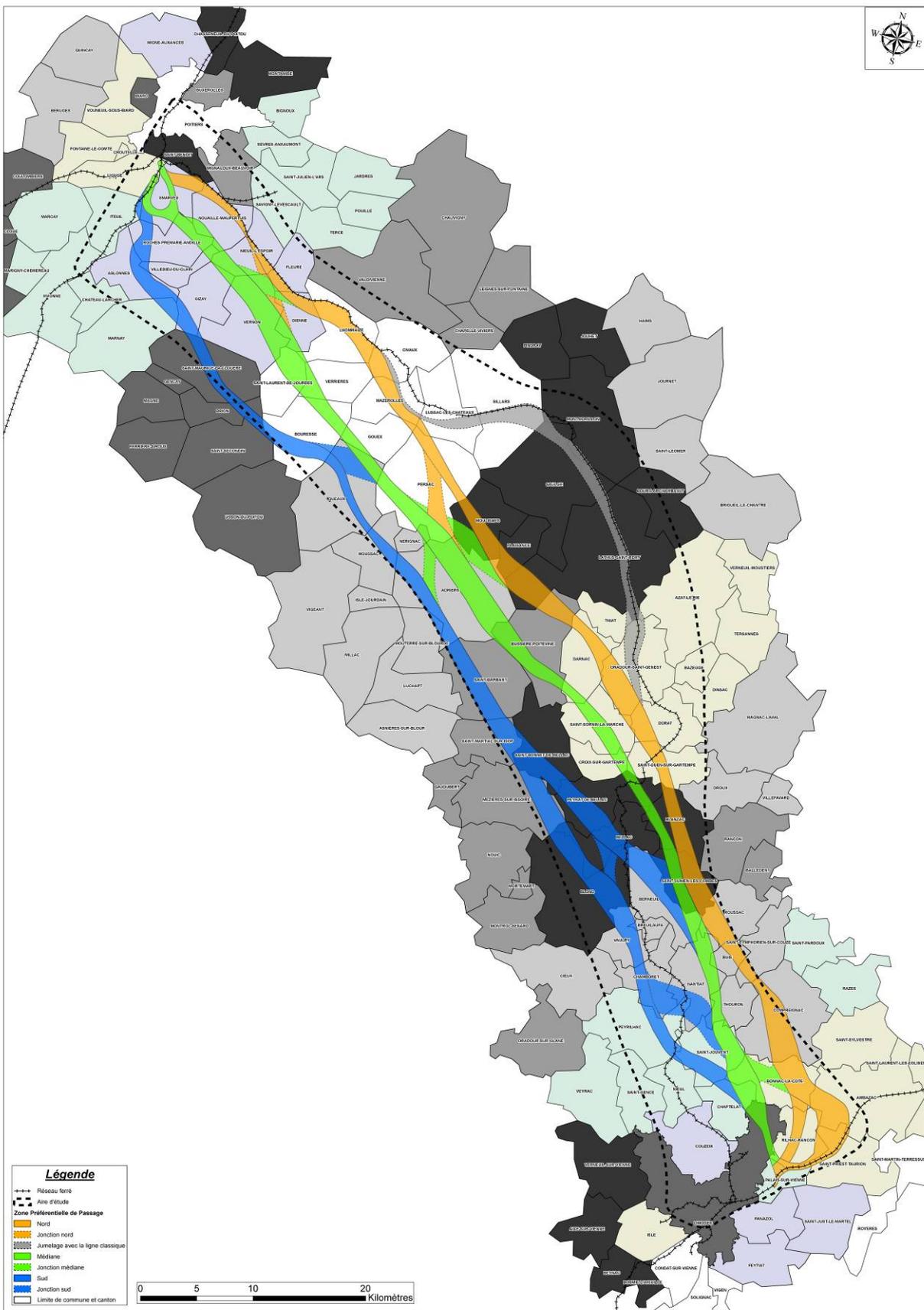


Figure 11 : Zones préférentielles de passage, avril 2009

Nous avons ensuite dénombré les communes concernées par une ZPP : 55 communes sont alors impliquées. Il est apparu pertinent de rassembler les communes partageant les mêmes enjeux et ayant l'habitude de travailler ensemble. Par conséquent, nous avons regroupé les communes concernées par la ou les même(s) zone(s) de passage, tout en respectant, dans la mesure du possible, les groupements déjà effectifs : communautés de communes, communautés d'agglomération, cantons. Chaque groupe a été nommé en fonction de sa localisation géographique, pour que leur identification par les maires des communes soit plus aisée. Ci-dessous se trouve la variante retenue :

Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4	Groupe 5	Groupe 6	Groupe 7	Groupe 8
Raccordement Poitiers	Poitiers à Vienne	Franchissement de la Vienne	Sud de la Vienne	Nord de la Haute-Vienne	Autour de Bellac	De Bellac à Limoges	Raccordement Limoges
Aslonnes Iteuil Villedieu-du-Clain Ligugé Marnay Mignaloux-Beauvoir Nouaillé-Maupertuis Poitiers Roches-Prémarie-Andillé Smarves St-Benoît	Dienné Fleuré Gizay Lhonnaizé Nieuil-l'Espoir Vernon	Civaux Goux Lussac Mazerolles Nérignac Persac Verrières	Adriers Lathus-St-Rémy Moullismes Mouterre sur Blourde Plaisance	Bussière-Poitevine Mézière-sur-Issoire Peyrat de Bellac St-Barbant St-Bonnet de Bellac St-Martial-sur-Isop	Bellac Berneuil Blond St-Junien-les-Combes Vaulry	Chamboret Le Buis Nantiat Nieuil Peyrilhac St-Jouvent Thouren Breuilaufa	Ambazac Bonnac-la-Côte Chaptelat Couzeix Le Palais-sur-Vienne Limoges Rilhac-Rancon St-Priest Taurion

Figure 12 : Regroupement des communes concernées par une ZPP

Ensuite, un planning de programme d'échanges a été réalisé. Il figure en annexe (Annexe 4).

c) Réunions publiques

Toujours par souci de transparence et de renforcement de l'information, RFF a organisé trois réunions publiques d'information :

- le 23 juin 2009 à Lussac-Les-Châteaux
- le 29 juin 2009 à Bellac
- le 30 juin 2009 à Limoges

Ces réunions ont réuni au total environ 900 personnes.

2.3 LES EFFORTS EN TERMES DE COMMUNICATION MENES PAR RFF

2.3.1 DES ACTIONS D'INFORMATION NOMBREUSES ET DIVERSES

L'information est la base de la concertation : la qualité des avis des partenaires, de la population, est largement tributaire de l'information dont ils disposent. Par conséquent, pour mener efficacement une concertation, le maître d'ouvrage se doit d'informer correctement ses « associés ». Pour ce faire, une grande variété d'outils existe et nous nous pencherons tout particulièrement sur les actions d'information mises en place lors de la concertation du projet de LGV Poitiers-Limoges.

Le processus innovant de RFF qui consiste à réaliser en parallèle, études et concertation, nécessite de produire tout au long de l'avancement des études des documents techniques qui restent néanmoins accessibles aux profanes. En effet, pour assurer la pertinence des interventions et des remarques des personnes associées au projet, il est nécessaire que les documents produits leur soient transmis, mais aussi qu'ils leur soient compréhensibles. Par conséquent, RFF a fait tout particulièrement attention à ce que les documents produits, même s'il ne s'agit que de document de travail, soient des documents « communicants ». Pour ne pas noyer le profane dans des détails techniques, RFF a également mis à disposition des documents synthétiques. De plus, le maître d'ouvrage a décidé d'utiliser toute une panoplie d'outils pour garantir une bonne transmission de l'information.

a) Plans et cartes

Tout au long de l'étape 1, au fur et à mesure de l'avancement des études, de nombreux plans ont été imprimés. Sur les cartes figuraient les fuseaux préférentiels ainsi qu'un grand nombre d'informations, notamment les enjeux environnementaux. Les fonds de cartes étaient des cartes IGN ou des photos aériennes, ce qui permettaient à l'ensemble des interlocuteurs de bien se repérer. Les discussions de fin de réunions se déroulaient régulièrement autour des cartes A0 accrochées au mur, les partenaires échangeant leurs avis à partir des données cartographiques.

Lors d'une réunion plénière des ateliers thématiques, RFF a utilisé le logiciel Arcview 3D pour faire participer les différents interlocuteurs au « survol » des zones préférentielles de passage.

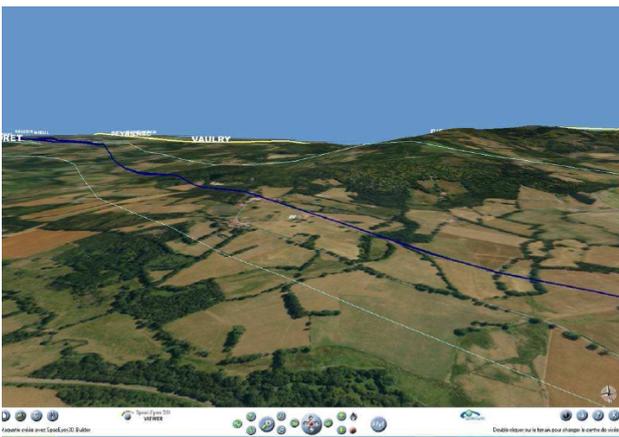


Figure 13 : Projection 3D avec Arcview

b) Site Internet

Un site Internet : www.lgvpoitiersrlimoges.com, dédié au projet a été ouvert en 2008.

Il apporte un grand nombre d'informations sur le projet et permet de télécharger des documents (présentation et comptes-rendus des ateliers thématiques, diaporama de présentation générale du projet, etc.). RFF a voulu ce site contributif : une rubrique « concertation » permet au public d'apporter des contributions ou encore de poser des questions. Toutefois, bien que l'ouverture du site ait fait l'objet d'un courrier d'information à l'ensemble des 4000 participants du débat public et d'un communiqué de presse, les contributions restent à ce jour, marginales.

c) Le Journal du Projet

Ce journal, dont le premier numéro a été diffusé à 5000 exemplaires en février 2009, permet de tenir informés les acteurs socio-économiques, les associations concernées par le projet, les maires de l'aire d'étude et la presse locale et spécialisée de l'avancement du projet. Le premier numéro avait pour objectif d'informer sur le projet et sur les modalités de la concertation. Le second numéro, diffusé en juillet 2009, présente la carte de la zone préférentielle retenue par le comité des financeurs.

d) Fiches pédagogiques

Des fiches pédagogiques ont été diffusées. Elles portent, entre autres, sur

- l'information et le dispositif de concertation
- les enjeux du projet
- le processus d'études

Elles sont téléchargeables sur le site Internet du projet.

e) Courrier de la LGV

Deux « Courriers de la LGV » ont été diffusés aux habitants à hauteur de 80 000 exemplaires chacun. Le premier courrier avait pour objectif d'informer sur le projet et les modalités de la concertation. Le second numéro informait sur l'avancement des études et sur les propositions de zones de passage pressenties.

f) Kits d'information

Des kits d'information, contenant notamment un rappel du projet, les fiches pédagogiques et des cartes ont été transmis aux mairies concernées, pour permettre aux maires d'apporter des questions aux réponses de leurs concitoyens.

2.3.2 ALEAS ENGENDRES PAR LE DISPOSITIF

Dans son dispositif d'information, RFF a choisi de produire des documents informatifs au fur et à mesure des études. Cette démarche, si elle est sensée garantir la

transparence des études, n'est pas toujours facile à mener sur le long terme et amène à tirer du retour d'expérience quelques points négatifs.

a) Bien gérer un calendrier serré

Tout d'abord, la gestion du temps pose problème : les documents sont souvent publiés dans l'urgence, sont périmés rapidement après leur publication et, faute de temps, aucun document n'est clairement validé. Ainsi, quelques jours après la transmission d'un document, sa conclusion a dû être reniée. Si de tels retours en arrière témoignent d'une « honnêteté intellectuelle », ils peuvent contribuer à remettre en doute le sérieux de l'étude.

Par ailleurs, en raison de la cadence élevée des études, il a été impossible pour RFF de transmettre les documents de travail dans un délai de quinze jours avant la réunion de chaque atelier thématique, comme le souhaitent les participants. Un compromis a alors dû être trouvé : les différents partenaires pourront réagir jusqu'à une semaine après la tenue de la réunion pour apporter une contribution ou un avis complémentaire. Cette situation a nécessité un assouplissement des modes d'expressions en réunions. En effet, les acteurs n'avaient plus, comme initialement envisagé, à émettre un avis sur les documents présentés, mais pouvaient simplement s'informer sur les études, les avis étant attendus pour la séance suivante.

Enfin, la réduction des délais habituels de projet à 3 ans, en organisant en parallèle les études et la concertation, a été considérée par certains comme incompatible avec le mûrissement des réflexions.

b) Trouver le meilleur moment pour informer

Les premières réunions réalisées avec les élus des communes avaient surtout comme objectif de les informer du projet. Cependant, ces derniers avaient peur qu'en allant simplement aux réunions, la population les accuse de cautionner le projet, alors même qu'ils ne savaient pas encore comment se positionner vis-à-vis du projet. Par conséquent, ils souhaitent informer très rapidement (avant même que des fuseaux préférentiels soient déterminés) l'ensemble de leurs administrés.

L'extrait de l'article ci-dessous, issu du blog des conseillers généraux socialistes, relate bien cet état d'esprit. Il fait suite à la réunion avec les élus du 5 mai 2009 à Montmorillon.



A l'occasion de la réunion organisée par Réseau Ferré de France (RFF) le 5 mai 2009 à Montmorillon pour informer les élus du Sud Vienne de l'avancement des travaux préparatoires de la ligne à grande vitesse (LGV) Poitiers-Limoges, Thierry MESMIN, Conseiller général de Lussac-les-Châteaux, a interpellé Jean-Marc POUZOLS, chef de mission à RFF sur plusieurs points :

- **La concertation avec le public :** Thierry MESMIN a demandé quand RFF comptait informer les riverains susceptibles d'être concernés par la LGV. Monsieur POUZOLS a expliqué que les concertations se faisaient en deux temps, d'abord avec les élus puis avec la population. Il a assuré que les premières rencontres publiques débuteraient vers la troisième semaine de juin 2009. Thierry MESMIN s'est inquiété de ce délai, le jugeant intenable car les appels des concitoyens se font de plus en plus pressants. Jean-Claude CUBAUD, Conseiller général de L'Isle-Jourdain a demandé l'organisation d'une conférence de presse, proposition jugée trop hâtive par les responsables de RFF.
- (...)

Figure 14 : Extrait de l'article "La LGV Poitiers-Limoges continue d'inquiéter", du 6 mai 2009

Source : <http://www.vienneagauche.fr/spip.php?article162>, consulté le 9 mai 2009

Or, informer à ce stade là les habitants, ne peut qu'être source d'angoisse inutile. La démarche de RFF, en menant les études en parallèle de la concertation contribue déjà à inquiéter des personnes qui au final ne seront pas confrontés à la LGV, la diffusion de l'information doit donc se faire prudemment. Se pose alors la question du meilleur moment pour informer la population :

- Si l'on informe trop tôt, on inquiète pour rien un nombre important d'habitants. De plus, à un stade très en amont, le projet étant encore « flou », il est difficile pour le maître d'ouvrage de répondre aux questions des riverains.
- Si l'on informe trop tard, le projet est déjà défini et la prise en compte des avis des acteurs associés n'est plus possible.

c) Procéder à une diffusion ciblée de l'information

RFF a été confronté à plusieurs reprises à un problème de diffusion excessive de l'information : les participants des ateliers thématiques s'étaient engagés à ne pas diffuser les documents de travail transmis. Etant des documents provisoires, il s'agissait d'éviter toute interprétation erronée de l'information de la part d'un tiers. Cette règle de la charte de concertation a pourtant été transgressée par certains acteurs. Cette situation a notamment suscité quelques réactions d'incompréhension chez les élus locaux, qui regrettaient de ne pas avoir eu la primeur de l'information.

Ils ont déploré le manque d'information dont ils disposaient et la posture embarrassante dans laquelle ils se trouvaient en découvrant en même temps que la population, par l'intermédiaire de certaines associations, des éléments sur les zones de passage préférentielles. Cette situation, qui résulte sans doute de l'association tardive des élus locaux, a créé des suspicions et la circulation de fausses informations, notamment sur le fait que RFF serait d'ores et déjà en train de définir un tracé en interne. Les élus se sont alors demandé s'il y avait encore des choix à faire sur la définition du tracé de la LGV.

Pour le projet de LGV Poitiers-Limoges, RFF a engagé une véritable démarche de concertation, qui s'insère au cœur de la gestion du projet. De nombreuses réunions ont été organisées, un calendrier a été établi, un nombre conséquent d'acteurs a été mobilisé, les actions d'information ont été nombreuses et diverses ; bref, la concertation a été construite de manière organisée et stratégique.

La concertation impose donc au maître d'ouvrage de réfléchir au préalable à sa démarche, d'instaurer un climat de confiance pour que tous les partenaires puissent travailler ensemble, de faire des efforts en matière de communication, etc. Si elle est mal réalisée et que les acteurs ont l'impression que tout est décidé d'avance, la concertation, n'assurera plus la gestion des conflits, mais au contraire les générera.

Par conséquent, la concertation ne s'improvise pas, mais doit être imbriquée dans la gestion du projet.

Chapitre 3 Les impacts de la concertation sur le projet et sur le travail du maître d'ouvrage

Nous avons vu dans le chapitre 1 qu'une démarche de concertation vise à remplir plusieurs objectifs : aide à la décision, gestion des conflits, appropriation plus aisée pour l'ensemble des participants. A partir de l'exemple du projet de LGV Poitiers-Limoges, nous allons revenir sur les apports de la concertation, et nous montrerons notamment que si, effectivement la concertation enrichit le projet, elle peut également mettre le maître d'ouvrage en danger.

La rédaction de ce chapitre s'appuie tout particulièrement sur les informations récoltées pour élaborer la synthèse de la concertation lors de l'étape 1, ainsi que sur le déroulement de la concertation.

3.1 UNE PLUS GRANDE VULNERABILITE DU MAITRE D'OUVRAGE

3.1.1 LA CONCERTATION PEUT MODIFIER LES RAPPORTS DE FORCE

La concertation n'est pas seulement un moment où s'affrontent et s'échangent des arguments. C'est aussi un moment où se constitue du pouvoir et où les rapports de force et les relations entre acteurs se modifient. Pour les associations de riverains qui se sont formées pour combattre le projet, l'enjeu est crucial. La concertation représente pour elles une occasion de se faire entendre et peut-être même d'obtenir gain de cause. Une des conséquences de la concertation est en effet de donner une tribune aux opposants au projet, ainsi qu'un public. Philippe SUBRA¹⁹ explique que les informations transmises par le maître d'ouvrage montrent le projet sous son meilleur jour, le maître d'ouvrage ayant tendance à gommer les zones d'ombre (impacts environnementaux, fragilité de prévisions de trafic ou de coût par exemple). A partir de ces informations, il est relativement facile pour les membres des associations d'identifier les faiblesses du projet et de s'atteler à l'élaboration d'une contre-argumentation.

Lors des réunions publiques organisées par RFF, plus de 400 personnes étaient présentes, à chaque fois. Mais au-delà des présents, c'est également l'occasion pour les opposants de toucher l'opinion locale et régionale avec le relais de la presse.

Des associations, fédérations, syndicats et partis politiques opposés au projet de LGV Poitiers-Limoges se sont rassemblés en un « Collectif Citoyen contre la LGV » et ont

¹⁹ SUBRA Philippe, *A quoi et à qui sert le débat public ?*, Hérodote n°110, La Découverte, 2003, pp. 149-170

créé un site internet : <http://limogespoitiers.com>. Ils y exposent notamment leurs arguments, y organisent des manifestations contre le projet, des réunions et y publient des photos ou des images percutantes.

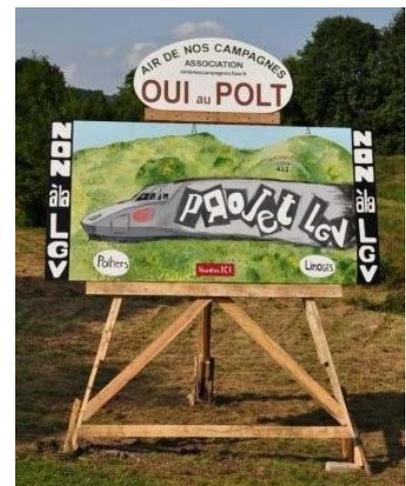
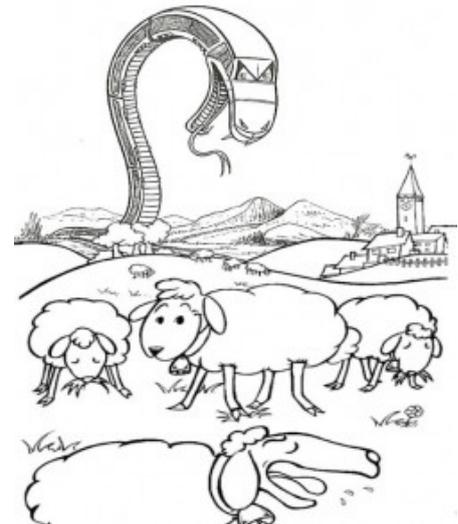


Figure 15 : Diffusion d'images et de photographies des opposants au projet

Source : <http://limogespoitiers.com>, consulté le 14 août 2009

3.1.2 LE MAITRE D'OUVRAGE, ENTRE INTERET GENERAL ET INTERETS PARTICULIERS

Un projet d'infrastructure nouvelle comme une LGV rend problématique la définition du territoire de projet. En effet, la ligne nouvelle vise dans un premier temps une fonction de réseau interrégional, national et même européen ; l'impact plus local, grâce à l'interconnexion avec le réseau TER n'apparaît pas forcément de prime abord. Le maître d'ouvrage privilégie l'analyse des fonctionnalités d'un système global de transport, à une échelle géographique vaste, alors que l'étude de la concertation à

l'échelle des fuseaux possibles, c'est-à-dire à l'échelle des riverains potentiels, focalise le débat sur les fonctions locales. Ainsi, comme l'explique Jean-Michel FOURNIAU²⁰, l'une des difficultés des débats est « que les avantages et les inconvénients du projet ne se produisent pas à la même échelle géographique, ne font pas référence à la même échelle d'usage ni à la même échelle de responsabilité : ils (ndlr : les différents acteurs) n'ont pas d'emblée un territoire commun. »

Le phénomène NIMBY, que nous avons présenté brièvement précédemment (cf. 1.4.1), découle justement du fait que les différents acteurs ont une perception différente du projet. DEAR²¹ explique que le syndrome NIMBY est lié d'une part à la crainte des riverains de voir leur cadre de vie se modifier (diminution de la qualité de vie, de la valeur des biens immobiliers), et d'autre part, à la défense des intérêts particuliers. La population est inquiète, éprouve un sentiment de menace. L'analyse du syndrome Nimby pour Arthur JOBERT²² est simple : l'implantation de tout équipement collectif crée des nuisances pour les riverains proches alors qu'ils n'en tirent pas d'avantages directs. Ils auront donc pour réaction « naturelle » et « égoïste » de refuser le projet et de réclamer qu'il se fasse ailleurs.

En effet, lors des réunions publiques pour le projet de LGV Poitiers-Limoges, les opposants au projet étaient en grande majorité des personnes directement concernées en tant que riverains par les tracés potentiels. Il s'agissait le plus souvent de propriétaires d'exploitations agricoles ou d'habitations qui ont un intérêt direct à défendre « leur » environnement, car contraints à affronter une éventuelle dépréciation de leur bien et de leur qualité de vie. Par exemple, les habitants des communes à proximité de Bellac affirment qu'ils ne profiteront pas de l'infrastructure car le temps nécessaire pour venir jusqu'à Limoges est trop important, mais qu'ils devront en subir les inconvénients.

La montée du contentieux auquel doit souvent faire face le maître d'ouvrage s'explique donc en partie par la défense des intérêts privés des riverains, et cela indépendamment de la valeur ou de l'utilité du projet. Le maître d'ouvrage a peu de recours pour améliorer cette situation. La situation pourrait être administrative, avec un système de dédommagement comme il en existe en matière d'expropriation.

²⁰ FOURNIAU Jean-Michel, *Les décisions d'infrastructure soumises au débat public*, Métropolis n°106-107 « Evaluer et décider dans les transports, 1998, pp 71-70

²¹ DEAR M., *Comprendre et surmonter le syndrome Nimby*, Journal of the American planning association, Vol 58, n°3, 1992

²² JOBERT Arthur, *L'aménagement en politique – ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général*, Politix, Volume 11, n°42, 1998, pp 67-92

3.2 UN APPROFONDISSEMENT DES ETUDES ET DES ARGUMENTAIRES

Les questions posées lors des différentes réunions permettent à RFF de cerner les éléments qui intéressent plus particulièrement la population, les principes peu ou mal compris, ainsi que les points qui engendrent des contentieux. RFF sait ainsi sur quels points cruciaux orienter son discours. Nous verrons notamment que les échanges donnent l'occasion à RFF de réaffirmer et d'explicitier sa position sur un certain nombre d'aspects, de réexpliquer les enjeux et d'anticiper certaines critiques.

3.2.1 APPROFONDISSEMENT DES ETUDES

Régulièrement, des questions ont donné lieu à un examen approfondi de la part de RFF. Nous ne développerons pas ici toutes les thématiques étudiées, mais nous concentrerons sur certaines d'entre elles : l'opportunité du projet, les conditions d'insertion du projet et la pertinence d'un élargissement de l'aire d'étude au Sud.

a) Opportunité du projet

Même si le débat public a montré l'intérêt du projet, de nombreux retours en arrière ont eu lieu lors des réunions, avec d'incessantes questions sur l'opportunité du projet. Cela s'explique par le contexte du projet : depuis de nombreuses années, l'axe Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT) a fait l'objet de multiples analyses portant sur l'amélioration de la performance en termes de temps de parcours. Le « projet POLT » visait principalement à utiliser du matériel roulant pendulaire, à adapter la signalisation et à relever la vitesse. Il a été abandonné en 2003 par le gouvernement Raffarin car trop cher et pas rentable. De nombreux habitants n'ont pas accepté ce revers du gouvernement et restent attachés au projet de train pendulaire.

RFF doit donc régulièrement réexpliquer les avantages du projet de LGV Poitiers-Limoges, ainsi que les inconvénients des projets alternatifs. Il rappelle qu'un ensemble de projets ferroviaires a été étudié depuis 20 ans entre Paris et Limoges. Ces projets présentaient tous un coût nettement supérieur à celui de la LGV Poitiers-Limoges (2 à 2,4 Md€ contre 1,3 Md€ pour la LGV Poitiers-Limoges) et ne permettaient pas de répondre aux objectifs des acteurs du Limousin de se rapprocher de Poitiers et de la façade atlantique. Le projet de LGV Poitiers-Limoges bénéficiera d'autres réalisations, notamment de la LGV Sud Europe Atlantique. Par ailleurs, concernant l'aménagement de la ligne actuelle Poitiers-Limoges, RFF interpelle sur le fait que cette ligne n'a pas les mêmes logiques que la LGV. Elle assure une desserte fine des territoires et ne permet pas techniquement d'accueillir la grande vitesse. Elle est néanmoins en cours de modernisation, ce qui permettra d'améliorer les services rendus et d'augmenter la vitesse de circulation afin de réaliser Poitiers-Limoges en 1h35, au lieu de 2h05 à l'heure actuelle.

b) Conditions d'insertion du projet

De nombreux riverains s'inquiètent des nuisances engendrées par la LGV, notamment au niveau du bruit. Il est important pour RFF de ne pas négliger de répondre à ces questions, même si cela admet les impacts négatifs que peut engendrer le projet. L'intérêt majeur est de faire comprendre à la population que si nuisances il y a, des solutions existent. Ainsi, lors des réunions publiques, RFF a montré des schémas et croquis pour faire comprendre à la population comment les nuisances peuvent être gérées.

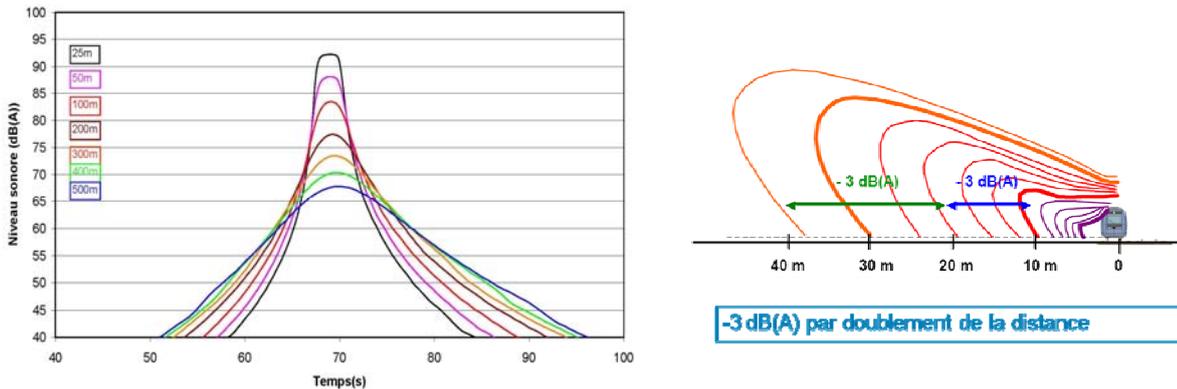


Figure 16 : Illustrations du bruit au passage d'un train



Exemples de mesures d'atténuation : les merlons de la LGV Méditerranéenne

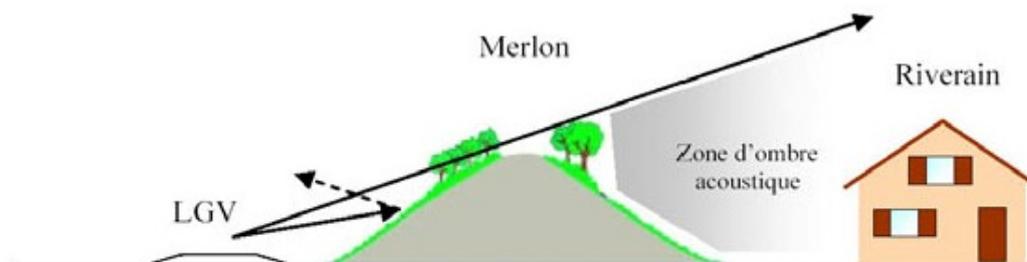


Illustration de l'efficacité du merlon

A titre indicatif, le pic de bruit au passage d'un train à grande vitesse, en plaine et à une distance de 25 mètres et sans mesure d'atténuation, est de 92dB, soit le bruit perçu par une personne poussant une tondeuse à gazon.

RFF n'a pas hésité à faire appel à des experts pour enseigner des notions d'acoustique aux participants. Le power-point alors présenté s'apparente quasiment à un « cours » sur le bruit. Ci-dessous figurent des extraits de la présentation.

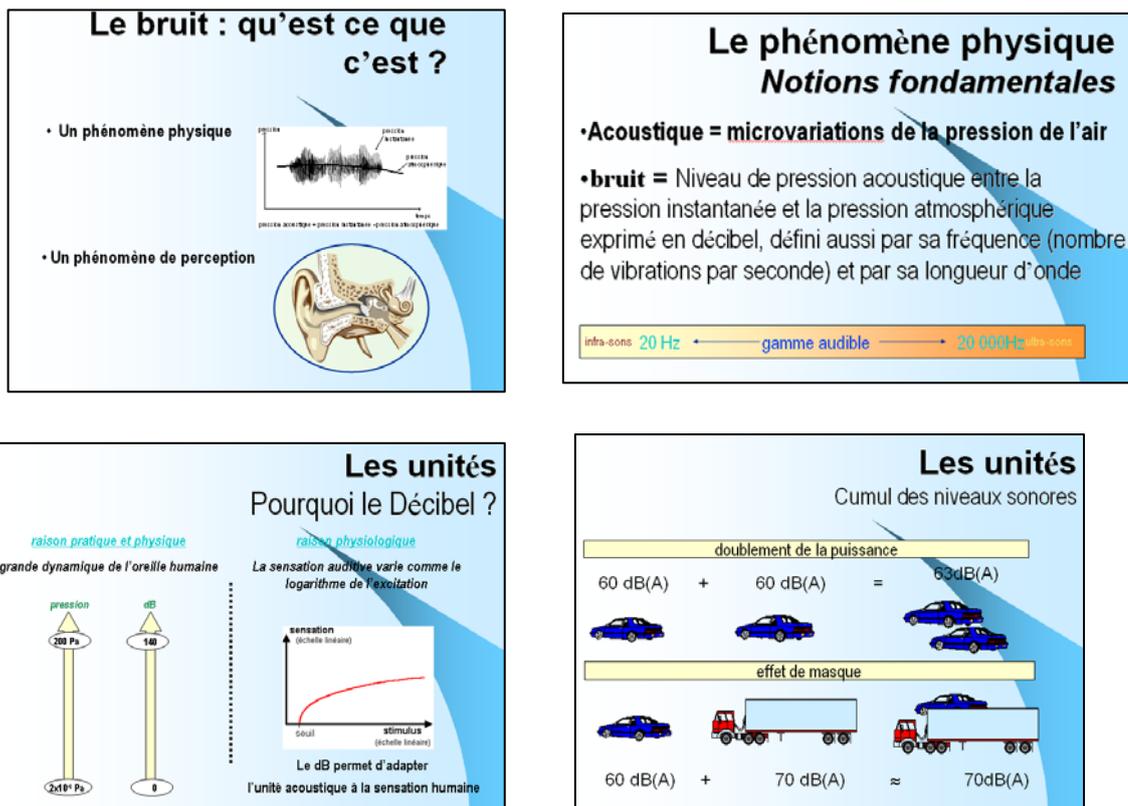


Figure 17 : Informations générales sur le bruit présentées lors d'une réunion

Cela permet à RFF d'insister sur sa volonté d'informer correctement et en toute transparence les acteurs, même les non-initiés.

c) Pertinence d'un élargissement de l'aire d'étude au Sud

Comme nous l'avons présenté précédemment, lors du bilan du débat public, trois options ont été étudiées : l'option nord, l'option centrale et l'option sud. Or, au cours de la concertation, la DIREN s'est interrogée sur l'importance de la marge entre l'option centrale et l'option sud. Suite à cette remarque de la DIREN, RFF a souhaité analyser la pertinence d'autres itinéraires. Il a fallu proposer des variantes et les comparer en termes de linéaires, temps de parcours et coûts.

Les points de raccordement sont situés sur la carte ci-dessous. On note les abréviations suivantes :

PB = ligne Paris Bordeaux

PT = ligne Paris Limoges Toulouse

LA = ligne Limoges Angoulême

SEA = projet de LGV SEA

PB(15) correspond au point de raccordement sur la ligne Paris Bordeaux à 15 km de Poitiers, PB(35), étant celui à 35 km de Poitiers.

Il a été entrepris de s'interroger de la pertinence de nouvelles options de passage en combinaison avec les points de raccordement suivants :

PB(35), SEA(35), PB, LA(7).

Les Monts de Blond représentant un enjeu fort, ils sont contournés soit par le Nord (variante vers Bellac), soit par le Sud (variante vers Oradour).

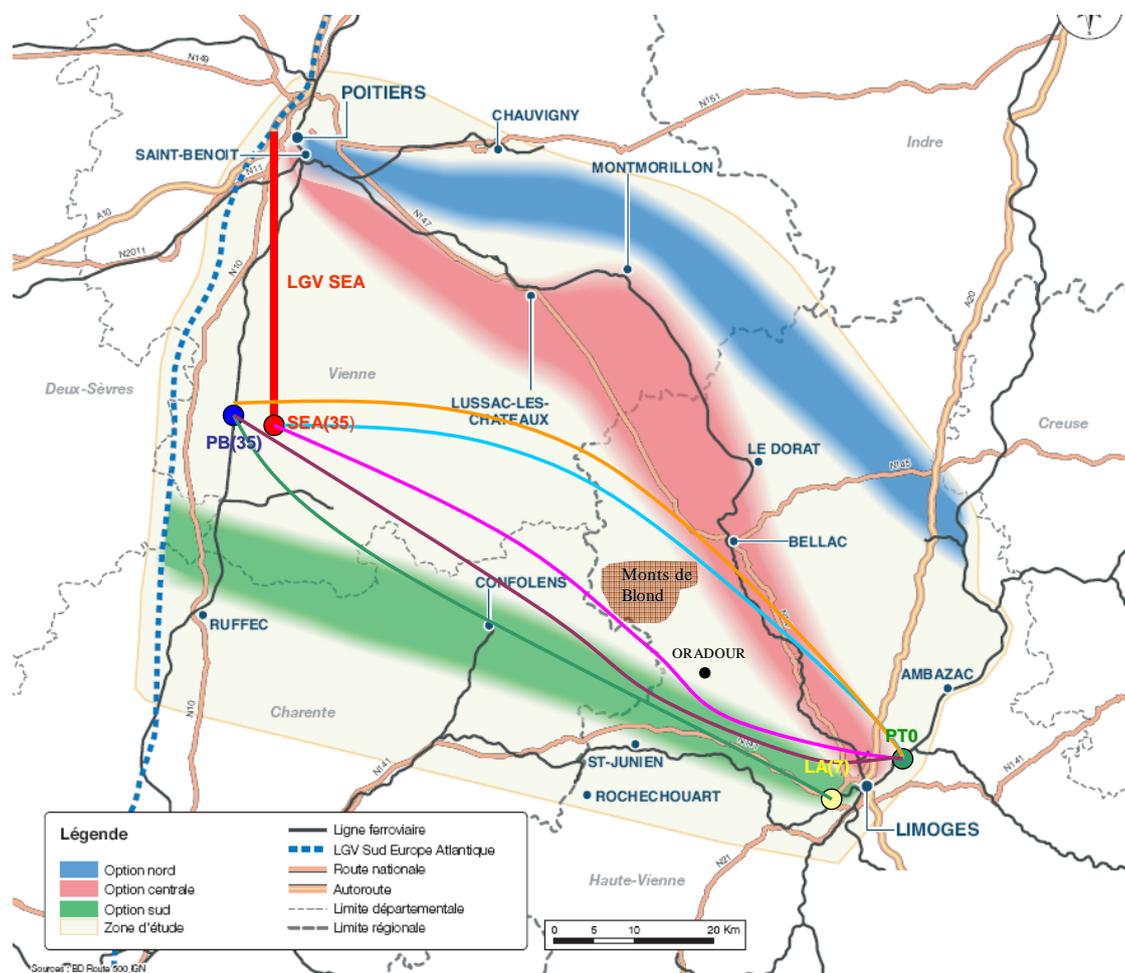


Figure 18 : Etude de solutions intermédiaires

A noter que les zones de passage sont représentées de façon approximative sur la carte, l'objectif étant avant tout de localiser les zones de passages par rapport à l'option centrale et de situer les nouveaux points de raccordement pris en compte.

**Comparaison des scénarios de raccordements à Poitiers et à Limoges
(à partir de points de raccordement non retenus pour l'étape 1)**

Scénario 0 - Centrale PB0-PT0	Linéaire (km) de ligne nouvelle	Vitesse (km/h)	Temps de parcours (min)	Ratio kilométrique	Coût
Raccordement PB0 (sur Paris-Bordeaux)			4.0		
Ligne nouvelle à deux voies	19	220	5.2	11 à 13 M€	209.0
Ligne nouvelle à une voie	75	320	14.1	8.5 à 10 M€	675.0
Ligne nouvelle à deux voies	19	220	5.2	11 à 13 M€	247.0
Trajet sur ligne Paris-Limoges			5.0		
Raccordements sur les infrastructures existantes					145.0
Total de ligne nouvelle	113				1276.0
Temps de parcours Poitiers-Limoges			33.4		

Scénario 1 - SEA(35)-PT0 par Bellac	Linéaire (km) de ligne nouvelle	Vitesse (km/h)	Temps de parcours (min)	Coût ratio kilométrique	Coût
Trajet sur ligne Poitiers - La Rochelle (PLR - gare)			5.0		
Trajet sur ligne Poitiers-La Rochelle (SEA-PLR)	4	160	1.5		
Trajet sur LGV SEA (racc à 35 km de Poitiers)	28	320	5.3		
Ligne nouvelle à deux voies	20	220	5.5	11 à 13 M€	220.0
Ligne nouvelle à une voie	74	320	13.9	8.5 à 10 M€	665.0
Ligne nouvelle à deux voies	20	220	5.5	11 à 13 M€	260.0
Trajet sur ligne Paris-Limoges			5.0		
Raccordements sur les infrastructures existantes (yc sur LGV SEA)					235.0
Total de ligne nouvelle	114				1380.0
Temps de parcours Poitiers-Limoges			41.5		

Scénario 1bis - SEA(35)-PT0 par Oradour	Linéaire (km) de ligne nouvelle	Vitesse (km/h)	Temps de parcours (min)	Coût ratio kilométrique	Coût de voie ferrée neuve
Trajet sur ligne Poitiers - La Rochelle (PLR - gare)			5.0		
Trajet sur ligne Poitiers-La Rochelle (SEA-PLR)	4	160	1.5		
Trajet sur LGV SEA	28	320	5.3		
Ligne nouvelle à deux voies	20	220	5.5	11 à 13 M€	220.0
Ligne nouvelle à une voie	69	320	12.9	8.5 à 10 M€	615.0
Ligne nouvelle à deux voies	20	220	5.5	11 à 13 M€	260.0
Trajet sur ligne Paris-Limoges			5.0		
Raccordements sur les infrastructures existantes (yc sur LGV SEA)					235.0
Total de ligne nouvelle	109				1330.0
Temps de parcours Poitiers-Limoges			40.6		

Scénario 2 - SEA(35)-LA(7) par Oradour	Linéaire (km) de ligne nouvelle	Vitesse (km/h)	Temps de parcours (min)	Coût ratio kilométrique	Coût
Trajet sur ligne Poitiers - La Rochelle (PLR - gare)			5.0		
Trajet sur ligne Poitiers-La Rochelle (SEA-PLR)	4	160	1.5		
Trajet sur LGV SEA	28	320	5.3		
Ligne nouvelle à deux voies	20	220	5.5	11 à 13 M€	220.0
Ligne nouvelle à une voie	62	320	11.6	8.5 à 10 M€	552.5
Ligne nouvelle à deux voies	20	220	5.5	11 à 13 M€	260.0
Trajet sur ligne Limoges-Angoulême (dont 7 km à 60 km/h)	7		8.0	4.0	28.0
Raccordements sur les infrastructures existantes (yc sur LGV SEA)					235.0
Total de ligne nouvelle	102				1295.5
Temps de parcours Poitiers-Limoges			42.3		

Scénario 3 - PB(35)-PT0 par Bellac	Linéaire (km) de ligne nouvelle	Vitesse (km/h)	Temps de parcours (min)	Coût ratio kilométrique	Coût
Raccordement à la ligne Paris - Bordeaux			8.0		
Trajet sur ligne Paris - Bordeaux	23	190	7.3		
Ligne nouvelle à deux voies	20	220	5.5	11 à 13 M€	220.0
Ligne nouvelle à une voie	66	320	12.4	8.5 à 10 M€	585.0
Ligne nouvelle à deux voies	20	220	5.5	11 à 13 M€	260.0
Trajet sur ligne Paris-Limoges			5.0		
Raccordements sur les infrastructures existantes					145.0
Total de ligne nouvelle	106				1210.0
Temps de parcours Poitiers-Limoges			43.5		

Scénario 3bis - PB(35)-PT0 par Oradour	Linéaire (km) de ligne nouvelle	Vitesse (km/h)	Temps de parcours (min)	Coût ratio kilométrique	Coût
Raccordement à la ligne Paris - Bordeaux			8.0		
Trajet sur ligne Paris - Bordeaux	23	190	7.3		
Ligne nouvelle à deux voies	20	220	5.5	11 à 13 M€	220.0
Ligne nouvelle à une voie	61	320	11.4	8.5 à 10 M€	539.5
Ligne nouvelle à deux voies	20	220	5.5	11 à 13 M€	260.0
Trajet sur ligne Paris-Limoges			5.0		
Raccordements sur les infrastructures existantes					145.0
Total de ligne nouvelle	101				1164.5
Temps de parcours Poitiers-Limoges			42.6		

Scénario 4 - PB(35)-LA(7) par Oradour	Linéaire (km) de ligne nouvelle	Vitesse (km/h)	Temps de parcours (min)	Coût ratio kilométrique	Coût
Raccordement à la ligne Paris - Bordeaux			8.0		
Trajet sur ligne Paris - Bordeaux	23	190	7.3		
Ligne nouvelle à deux voies	20	220	5.5	11 à 13 M€	220.0
Ligne nouvelle à une voie	54	320	10.1	8.5 à 10 M€	480.0
Ligne nouvelle à deux voies	20	220	5.5	11 à 13 M€	260.0
Trajet sur ligne Limoges-Angoulême (dont 5 km à 60 km/h)	7		8.0	4.0	28.0
Raccordements sur les infrastructures existantes					145.0
Total de ligne nouvelle	94				988.0
Temps de parcours Poitiers-Limoges			44.3		

Sont restitués dans le tableau suivant les résultats de l'analyse.

	Temps de parcours (min)	Coût(€)
Scénario 0 - Centrale PB0-PT0	33.4	1276.00
Scénario 1 - SEA(35)-PT0 par Bellac	41.5	1380.00
Scénario 1bis - SEA(35)-PT0 par Oradour	40.6	1330.00
Scénario 2 - SEA(35)-LA(7) par Oradour	42.3	1295.50
Scénario 3 - PB(35)-PT0 par Bellac	43.5	1210.00
Scénario 3bis - PB(35)-PT0 par Oradour	42.6	1164.50
Scénario 4 - PB(35)-LA(7) par Oradour	44.3	988.00

Figure 19 : Etude de scénarios intermédiaires

Il apparaît que l'option centrale reste la meilleure option. En effet, les scénarios de l'option intermédiaire présentent des temps de parcours de Poitiers à Limoges de plus de 40 minutes, soit bien plus que les 33 minutes de l'option centrale. Ainsi, même si les scénarios 3, 3bis et 4 sont moins chers, leurs temps de parcours ne sont pas compétitifs, car ils ne permettent pas d'atteindre Paris depuis Limoges en moins de 2 heures.

3.2.2 ANTICIPATION DES POINTS DE LITIGE

Que ce soit lors des réunions ou par courrier, de nombreuses questions ont été posées à RFF sur le projet. Ces interrogations reflètent les zones de flou persistantes pour la population ou les points de litige. Il est nécessaire de bien les repérer pour préparer des réponses adéquates, précises et argumentées. Ainsi, par exemple, à partir de la lettre du Maire de Smarves, une trame d'éléments de réponse a été réalisée.

Dans l'encadré ci-dessous se trouve la liste de questions posées par le Maire de Smarves. Ces questions touchent des secteurs divers et renvoient aux principaux questionnements des différents acteurs. Y répondre permettra d'anticiper les « attaques » lors de la phase 2.

L'organisation des dessertes est fondée sur le couplage et découplage des TGV en gare de Poitiers.

1. Quel sera l'impact de ces opérations sur le temps de trajet des Paris-La Rochelle ?
2. Combien de TGV pourront réellement bénéficier de cette organisation ?
3. Pourquoi imposer le passage par la vieille gare de Poitiers au lieu de faire profiter les TGV La Rochelle du gain de temps permis par la LGV SEA ?
4. Cette opération de couplage/découplage concerne-t-elle le TGV Brive-Lille ?

Pour diminuer les coûts du projet, RFF prévoit une LGV à voie unique dans sa partie centrale. Par conséquent, les croisements ne pourront s'effectuer qu'aux extrémités (un seul TGV en ligne entre les deux extrémités). Par ailleurs, RFF prévoit le cadencement de tous les horaires sur l'ensemble de son réseau.

1. Ce choix est-il compatible avec celui de couplage/ découplage des rames TGV à Poitiers ?
2. Quel sera l'impact de ce choix sur la gestion des retards ?
3. Sera-t-il possible de faire circuler des TGV supplémentaires du type Brive-Lille par exemple ?
4. Les contraintes qui découlent de ces choix sont-elles compatibles avec le cadencement de tous les horaires annoncés par RFF ?

Avec la LGV Poitiers-Limoges, les voyageurs de Limoges et au-delà se rendant à Paris se reporteront de la ligne POLT sur l'itinéraire via Poitiers.

1. Quelles en seront les conséquences sur les trains de la ligne POLT et notamment sur la desserte entre Limoges et Orléans ?
2. Si le TGV Brive-Lille emprunte l'itinéraire via Poitiers, comment envisage-t-on de relier Châteauroux, Vierzon et Orléans à Roissy et Lille ?
3. N'y a-t-il pas un risque de saturation sur la LGV Atlantique ?
4. N'y a-t-il pas risque de saturation des gares de Montparnasse et de Poitiers ?

L'itinéraire via Poitiers imposé aux voyageurs du Limousin se rendant à Paris est plus long que l'itinéraire par POLT.

1. Quelles en seront les conséquences sur le prix du billet ?
2. Quels seraient le coût social et la rentabilité générale du projet ?

La loi du Grenelle de l'Environnement prévoit aussi la construction d'une LGV Lyon-Paris, desservant la région Centre (via Bourges et Orléans) et à laquelle la ligne POLT serait raccordée entre Issoudun et Bourges.

1. Quel serait le nouveau temps de trajet entre Limoges et Paris par cet itinéraire ?
2. Quelle serait l'évolution du prix du billet Limoges-Paris ?
3. Quelles autres possibilités de liaisons avec d'autres villes françaises et européennes sans passer par Paris cela procurerait-il aux Limousins ?
4. Quel serait l'impact sur l'économie de l'exploitation de la LGV Limoges-Poitiers ?

Ci-dessous se trouve la trame d'éléments de réponse technique proposée.

Thème		Question		Réponse technique
1	Desserte de la gare de Poitiers	1	Impact du couplage sur les temps de parcours	6 minutes actuellement, objectif 3 minutes avec du nouveau matériel (AGV)
		2	Liste des TGV couplés	tous les TGV avec arrêt Poitiers / Etudes de trafic en cours pour les intersecteurs
		3	Intérêt de desservir Poitiers centre	correspondance avec le réseau régional TER et vers La Rochelle, Bordeaux, Tours
		4	Saturation de la gare de Poitiers	la gare de Poitiers est dimensionnée pour recevoir ce trafic, de plus elle sera libérée du trafic direct Paris Bordeaux.
2	Tarifs	1	Tarifs appliqués avec surlongueur	tarification selon la grille du transporteur. Principe de "facturer " la minute gagnée à hauteur de 40% de la VDT (13 cts€ par min.)
		2	Coût social	des études socio-économiques plus poussées seront menées lors de l'étape 2.
		3	Rentabilité économique	le taux de rentabilité économique a été estimé à 3,3 % lors du débat public
3	Voie unique	1	Compatibilité avec cadencement	1995 km de lignes ferrées françaises sont à voie unique
		2	Gestion des retards	pas de conséquences si retard < 10 minutes, pas plus de 10 minutes supplémentaires pour tout retard > 10 minutes
		3	Trains supplémentaires	Possibilité de faire circuler en pointe deux TGV à la suite
4	POLT	1	Desserte Orléans Limoges avec projet LGV PL	réduction de 11 à 7 liaisons sur POLT
		2	Avenir de la desserte Chateauroux Lille	Dépend de la subvention d'exploitation versée par les collectivités locales sur cette ligne déficitaire
5	POCL	1	Temps de trajet Paris Limoges via POCL	dépend du tracé, pas encore établi
		2	Prix du billet	idem LGV PL : tarification à la minute gagnée
		3	Maillage du réseau	moins bon maillage que SEA car tracé radial vers Paris (ou long crochet pour Clermont Ferrand/Lyon)
		4	Impacts sur LGV PL	Concurrence forte si investissement important double pour des raccordements
6	SEA	1	Saturation du réseau atlantique	Difficulté contournée en couplant les TGV avec les rames venant de La Rochelle (consommation d'un sillon au lieu de deux) gain de capacité à terme avec la signalisation ERTMS (4 à 5 trains de plus)
		2	Saturation de la gare Montparnasse	Difficulté contournée en couplant les TGV avec les rames venant de La Rochelle (consommation d'un sillon au lieu de deux)
		3	Gare nouvelle Poitou Charentes	Traversée supplémentaire de la commune de Ligugé si tracé vers SEA investissement conséquent en infrastructure supplémentaire (quais dédiés, voie déviées et appareil de voie, bâtiment voyageurs...)

Figure 20: Trame de réponses techniques

Cet argumentaire ne vise pas à répondre directement aux questions du Maire de Smarves, une lettre personnelle le faisant lui sera adressée, mais à préparer des réponses permettant à RFF d'anticiper les points de litige pouvant apparaître de façon plus prononcée lors de l'étape 2.

3.3 UNE AIDE A LA DECISION

La définition des zones préférentielles de passage, a bien entendu été le sujet central de la concertation. Les différents échanges, qui se sont avérés souvent fructueux, ont permis à RFF de recueillir de nombreuses informations, particulièrement utiles pour la définition du futur tracé de la LGV. Nous allons développer ici les apports de la concertation tout en expliquant comment ont été conçues les ZPP.

3.3.1 LA CONCEPTION PROGRESSIVE DES ZPP

La conception des ZPP s'est faite de manière progressive. Dans un premier temps, il était nécessaire d'analyser l'état initial de l'environnement au sein de l'aire d'étude. Cela passe d'abord par le recensement et la cartographie des enjeux thématiques (enjeux liés au milieu physique, au milieu naturel, au milieu humain, au patrimoine, au paysage, au tourisme et aux loisirs). La mise au point de la grille de hiérarchisation des enjeux s'est faite avec les ateliers « environnement » et « foncier ». Le classement des sensibilités a été l'objet de larges échanges, les participants ont donc eu l'occasion de modifier ou d'intégrer des sensibilités dans la grille de hiérarchisation des enjeux.

Niveau très fort

Secteurs où la présence de contraintes réglementaires :

- a) rend peu compatible le passage de l'infrastructure,
- b) suppose une prise en compte très en amont du projet d'aménagement et la mise en place de mesures spécifiques lourdes,
- c) nécessite des autorisations administratives spéciales,
- d) risque de générer des impacts importants sur le cadre de vie.

Niveau fort

Secteurs où l'aménagement est difficile en raison de contraintes réglementaires ou assimilées, et de contraintes d'utilisation du sol. L'aménagement dans ces secteurs nécessite la mise en place de mesures de protection importantes, en termes de coût notamment.

Niveau modéré

ou non déterminant pour la comparaison des zones préférentielles de passage (ZPP). Il s'agit d'enjeux représentés sur une aire géographique large et pour lesquels l'échelle d'étude ou le niveau d'information disponible à ce stade des études ne permet pas de préciser une gradation des sensibilités à l'intérieur de la zone et sera pris en compte à un niveau plus détaillé d'étude.

Une synthèse cartographique a ensuite été élaborée. Elle permet d'identifier les « points durs » du territoire, correspondant à des secteurs où se cumulent des contraintes fortes et très fortes vis-à-vis d'un projet de ligne à grande vitesse (captages d'alimentation en eau potable et périmètres de protection, sites du réseau Natura 2000, zones bâties, monuments historiques protégés, etc.). La carte ci-dessous présente un extrait de carte de synthèse des sensibilités environnementales.

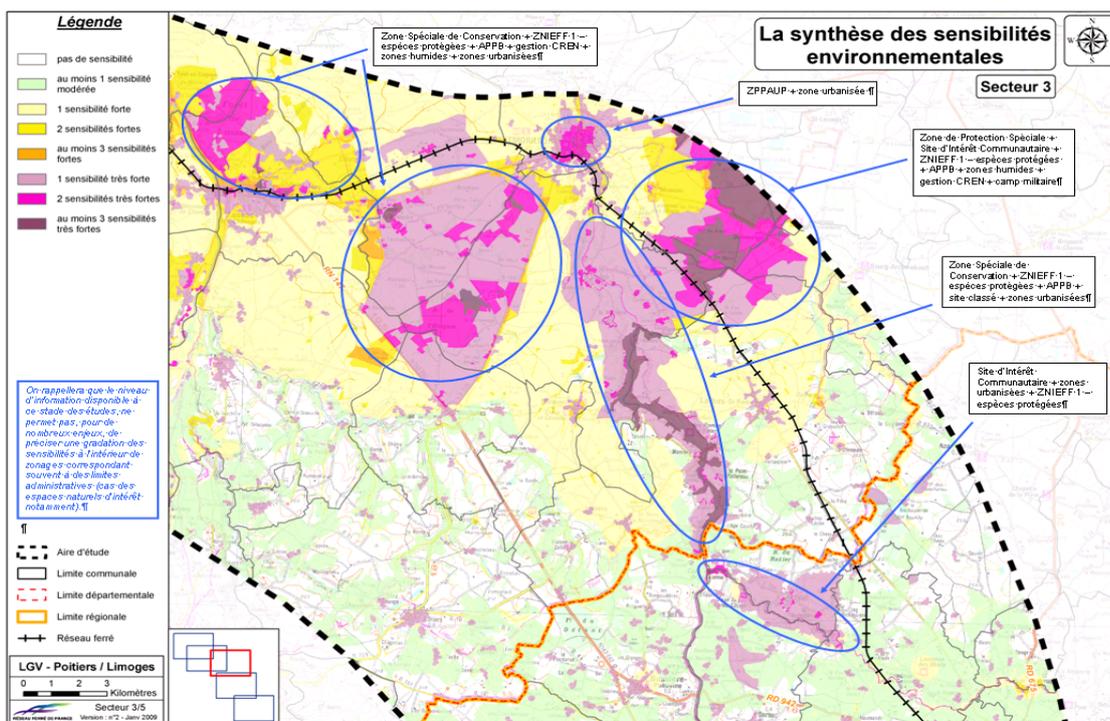


Figure 21 : Extrait de carte de synthèse des sensibilités environnementales

A partir de ces éléments ont été identifiées des « zones d'exclusions » et des « zones à éviter » qui correspondent aux secteurs où se cumulent les contraintes fortes et très fortes. Cela permet d'identifier dès lors les « bandes » dans lesquelles l'insertion du projet a été recherchée.

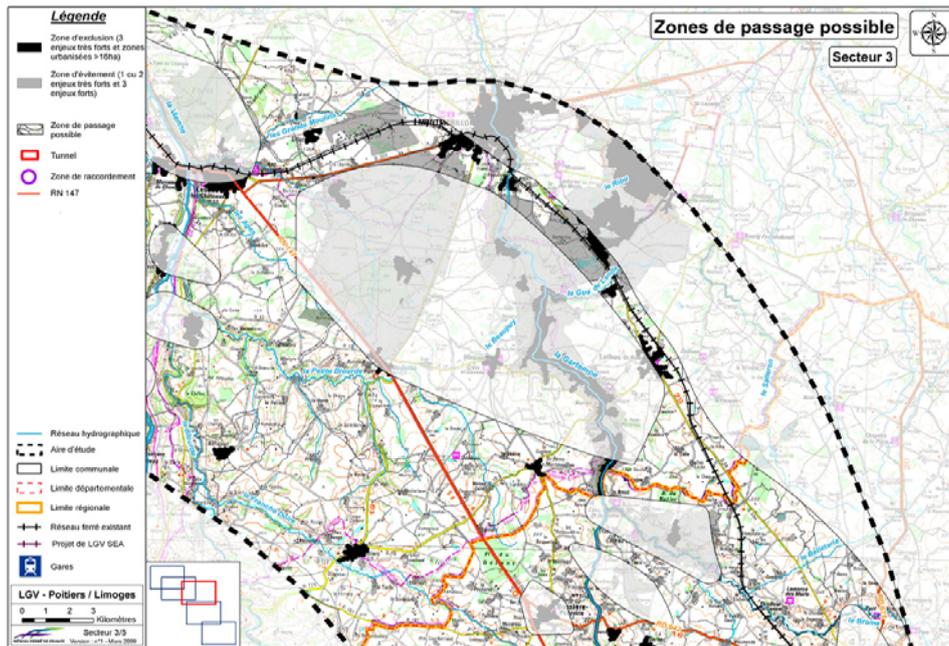


Figure 22 : Carte des zones de passage possible

Suite à ces analyses cartographiques, des premiers fuseaux ont été délimités.

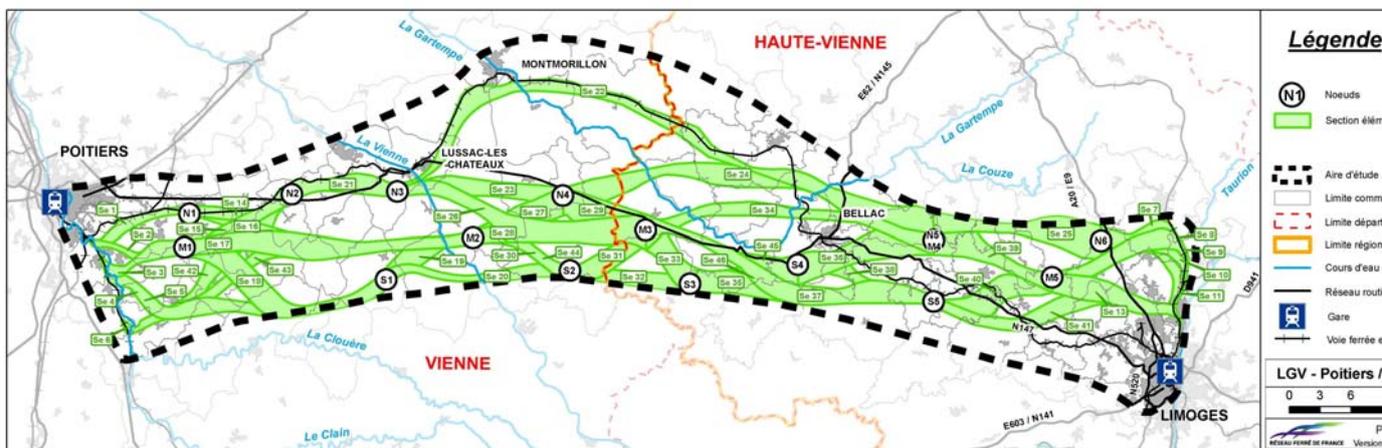


Figure 23 : Carte des premiers fuseaux

Ils se recoupent et s'entrecroisent à différents nœuds, ainsi de nombreuses combinaisons sont possibles. Une étude méthodique reposant sur une méthode de comparaison par analyse multicritère a permis de mettre en évidence les meilleures combinaisons. Toutes ces étapes, que nous ne détaillerons pas ici, ont donné lieu à de multiples échanges et justifications techniques auprès des ateliers thématiques.

L'ensemble des analyses menées a permis de déterminer les zones présentes qui ont été présentées au comité des financeurs début juillet 2009.

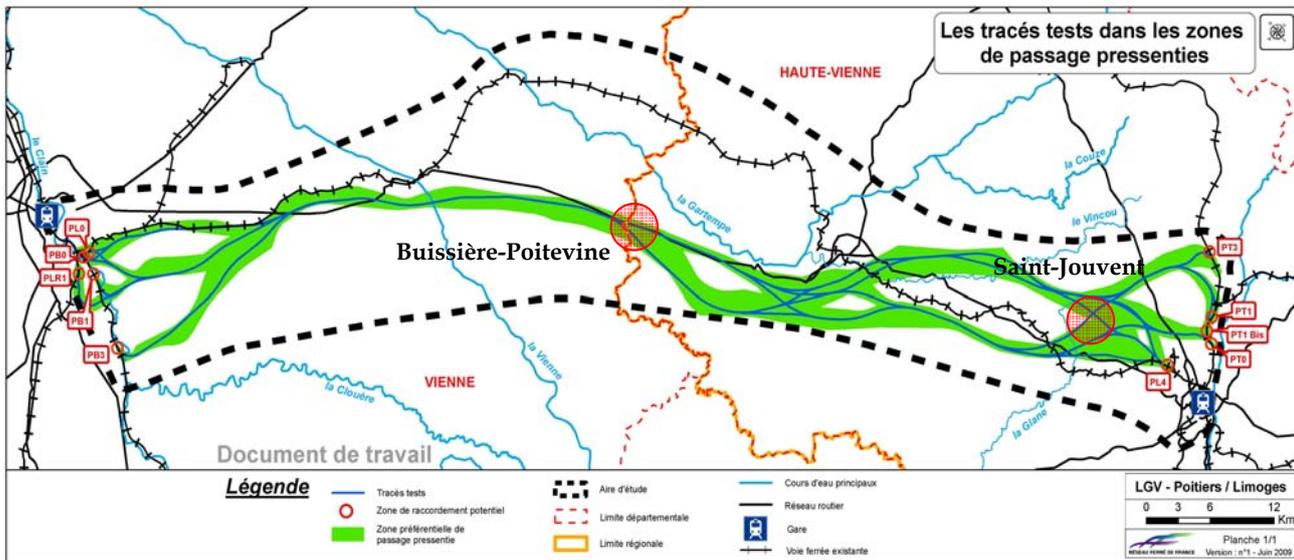


Figure 24 : Carte des zones de passage pressenties et des tracés test

La carte ci-dessus fait ressortir en vert les zones pressenties pour lesquelles plusieurs variantes sont encore à l'étude, notamment dans les zones de raccordement et entre Buissière-Poitevine et Saint-Jouvent. Ces zones préférentielles de passage pressenties correspondent aux itinéraires s'insérant le mieux au sein des territoires concernés au regard des critères présentés précédemment, tout en étant techniquement et fonctionnellement favorables.

De plus, à partir des données recueillies et des visites de terrain, des analyses plus fines sur la base d'exercices de tracés (tracé test) ont été réalisées dans ces secteurs pour vérifier la faisabilité technique et environnementale des solutions proposées. Ces résultats ont été présentés en réunion de concertation auprès des communes et auprès des ateliers thématiques.

3.3.2 LA PRISE EN COMPTE D'ELEMENTS NOUVEAUX CONNUS LORS DE LA CONCERTATION

L'objectif de l'étape 1 était de sélectionner une zone de passage. La concertation en parallèle des études a permis de faire remonter de l'information et notamment de connaître les projets de territoire. Certains fonds de plan datant d'il y a plusieurs années, il était en effet nécessaire de réactualiser les données. De plus, le caractère « amont » de certains projets rend leur recensement difficile car ils ne sont ni répertoriés dans les documents d'urbanisme, ni mentionnés sur des cartes. Seul le dialogue avec les acteurs locaux peut permettre de prendre connaissance de ces projets.

Grâce à la concertation, RFF estime aujourd’hui être au courant de la plupart des projets locaux, signe d’une connaissance désormais quasi exhaustive des enjeux majeurs des territoires.

Ne pouvant détailler dans ce présent mémoire tous les apports de la concertation, section par section (section 1 : Poitiers – Vienne, section 2 : Vienne – Bellac, section 3 : Bellac – Limoges), nous sélectionnerons quelques exemples de manière à illustrer l’intérêt de la concertation pour le projet.

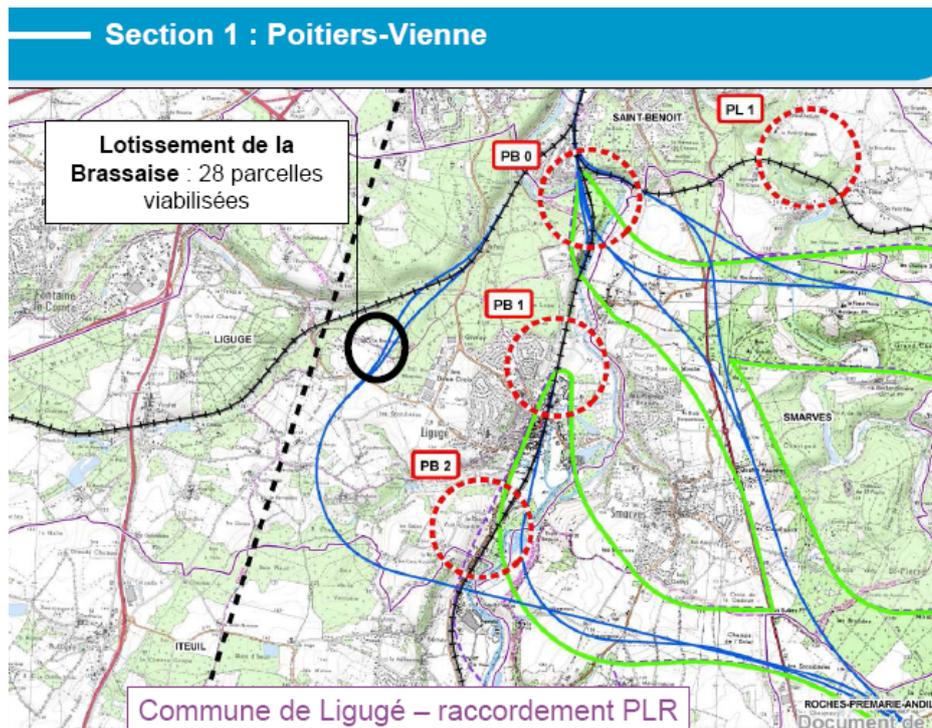


Figure 25 : Visualisation du lotissement de la Brassaise

Le tracé test élaboré par RFF interfère avec le lotissement de la Brassaise. 28 parcelles sont déjà viabilisées et près de la moitié vendues ; construites ou en cours de construction. Le maire de Ligugé a fait connaître ce projet lors de la réunion publique de Lussac-les-Châteaux. Dès le lendemain, RFF a pris rendez-vous à la mairie pour en discuter et voir comment les projets pouvaient être rendus compatibles. Par conséquent, la commune a émis un avis défavorable sur le raccordement PLR. Suite à ces informations, RFF étudie l’option d’un tracé passant à l’extérieur du lotissement et qui serait en déblai pour optimiser l’insertion visuelle et acoustique.

Un exploitant de la commune de Nouille-Maupertuis a fait part à RFF de la présence d’un projet de réserve d’irrigation. Le tracé test peut tout à fait être décalé de 50 à 100 mètres au Sud et permettre ainsi la compatibilité des deux projets. Cela fait partie des nombreux exemples illustrant la compatibilité de différents projets à condition d’une prise en compte suffisamment en amont ; prise en compte possible grâce à la concertation.

Section 1 : Poitiers-Vienne

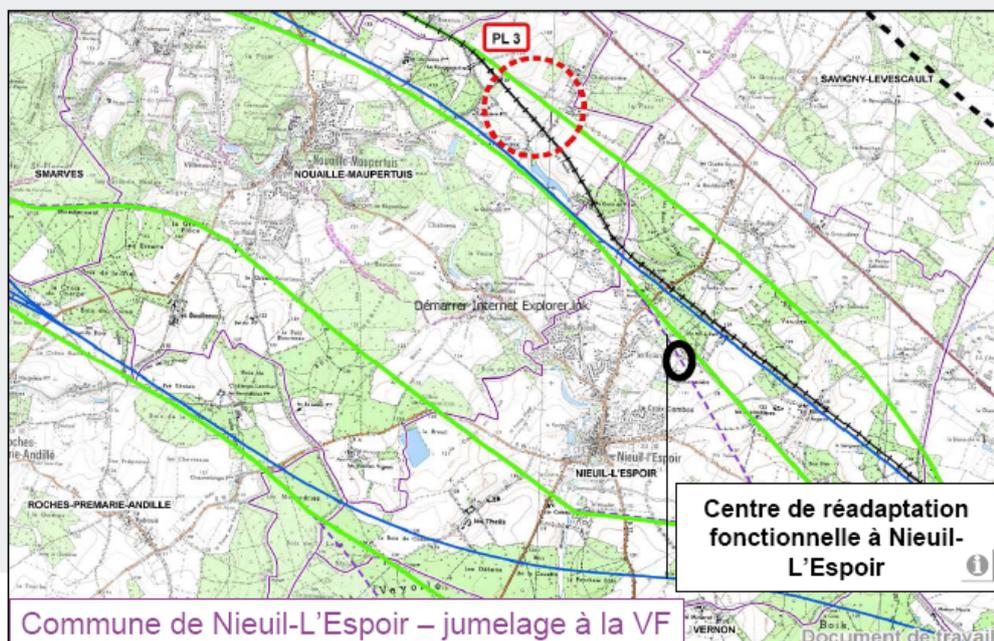


Figure 26 : Visualisation de la localisation du centre de réadaptation cardiaque à Nieuil

Sur la commune de Nieuil l'Espoir, la proximité du tracé test avec un centre de réadaptation cardiaque a été signalée à RFF. Des études précises ont montré que les bâtiments se situent à plus de 250 m du projet et sont séparés du tracé test par une zone boisée. De plus, RFF ayant bien conscience que ce type d'établissement demande beaucoup de calme, la mise en place d'une protection phonique permettrait de masquer les bruits provoqués par la LGV, mais également de réduire sensiblement ceux du TER.

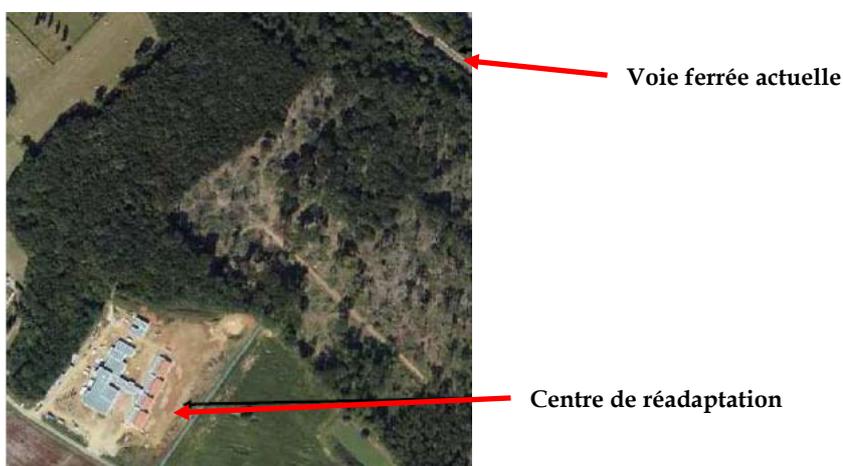


Figure 27 : Localisation du centre de réadaptation par rapport à la voie ferrée actuelle

3.3.3 DES INTERETS CONTRADICTOIRES A GERER

Les avis des différents partenaires ne reposaient pas que sur des éléments objectifs. Ainsi, par exemple, des maires réfutent un parcours pour la seule raison qu'il passe près de leur commune. C'est le syndrome Nimby qui fait son apparition ! Ou alors chacun a des intérêts contradictoires qui ne permettent pas de trancher en faveur d'un scénario. Le décideur doit alors choisir entre les intérêts des uns et des autres et si les études techniques ne permettent pas de différencier les scénarios, « le problème qui se pose pour celui qui opère ces choix, est qu'il n'y a pas de méthode rationnelle »²³. Jean-Paul LACAZE²⁴ résume cette difficulté en donnant un exemple : « on n'a pas le droit d'additionner les temps gagnés par certaines catégories d'usagers des transports en commun avec les temps perdus par d'autres catégories à l'occasion d'une modification des conditions d'exploitation du réseau. Même si ces temps peuvent tous être évalués avec une unité commune, la minute en l'occurrence, la sommation n'est pas licite, tout simplement parce que les avantages et les pénibilités concernent des individus différents. De telles hypothèses ne sont pas recevables. Comment peut-on alors résoudre le problème de la prise de décision ? Choisir entre les intérêts des différents groupes relève de l'arbitrage politique ».

La dimension politique entre aussi forcément en jeu. Pour le projet de LGV Poitiers-Limoges, des élus ont clairement affirmé qu'ils se positionneraient contre le projet par stratégie politique. Cette situation est source de frustration pour le maître d'ouvrage : lui veut discuter des enjeux, parler solutions et ... « la politique s'en mêle ». La tentation est grande alors de penser que monter une concertation c'est prendre le risque d'être entraîné dans une dynamique que l'on ne contrôle pas toujours.

Toutefois, le Certu²⁵ affirme que l'expérience montre qu'empêcher le débat et travailler en chambre peut avoir un effet boomerang et aboutir à des réalisations inadaptées ou des blocages difficiles à surmonter ensuite. En effet, ce n'est pas parce qu'il y a des intérêts contradictoires à gérer qu'ils ne doivent pas s'exprimer : si la concertation et le dialogue ont une raison d'être, c'est justement parce qu'il n'y a pas solution technique idéale en aménagement du territoire, parce qu'il y a des intérêts contradictoires à gérer et qu'il est nécessaire de construire un consensus.

²³ CERTU, *La concertation en aménagement- Eléments méthodologiques*, Dossiers du CERTU, juin 2000, 168 p

²⁴ LACAZE Jean-Paul, *Les méthodes en urbanisme*, Presses universitaires de France, collection Que sais-je ?, 1997, 124 p.

²⁵ CERTU, *La concertation en aménagement- Eléments méthodologiques*, Dossiers du CERTU, juin 2000, 168 p.

La concertation pour le projet de LGV Poitiers-Limoges menée lors de l'étape 1 a permis d'approfondir de nombreuses questions et d'aider à la décision, grâce à des apports de deux natures :

- informations sur la situation effective (réalisations récentes, projets en cours ou prévus) aidant à améliorer l'insertion de la LGV dans son environnement, actuel et futur
- des avis et connaissances aidant à départager les différentes options de passage

En entamant une démarche de concertation, le maître d'ouvrage s'engage dans une dynamique où il ne maîtrise pas tout, surtout quand la dimension politique entre en jeu. Toutefois, l'expérience montre que la concertation permet de faire avancer le projet et de le consolider. De plus, si les oppositions s'expriment trop tard, cela peut avoir un effet boomerang et engendrer des blocages. Les conflits étant de toute façon latents, il semble donc préférable de les gérer le plus en amont possible.

Pour le projet Poitiers-Limoges, il est encore trop tôt pour dresser un bilan complet de la démarche de concertation menée par RFF. Si l'étude de l'étape 1 a permis de mettre en évidence les apports de la concertation, il sera nécessaire de suivre l'évolution de la démarche tout au long de l'étape 2.

Conclusion

La concertation s'est imposée progressivement comme un principe d'action publique dans le domaine de l'aménagement et de la gestion du territoire. Elle est aujourd'hui une pièce essentielle du montage de projet et aucun maître d'ouvrage n'ose revendiquer publiquement de travailler en chambre.

Pour le projet de Ligne Grande Vitesse Poitiers-Limoges, RFF a choisi de mettre en place une démarche qui se différencie de celles fréquemment mises en œuvre sur des projets d'infrastructure de transports. Innovant, le dispositif de concertation instauré pour le projet vise à réaliser en parallèle les études et la concertation. Pour ce faire, RFF a engagé une véritable démarche de concertation qui s'insère au cœur de la gestion du projet. De nombreuses réunions ont été organisées, un calendrier a été établi, un nombre conséquent d'acteurs a été mobilisé, les actions d'information ont été nombreuses et diverses, etc. La concertation a donc été construite de manière organisée et stratégique.

Les différents échanges qui ont eu lieu ont permis à RFF de recueillir de nombreuses informations, particulièrement utiles pour l'élaboration des zones préférentielles de passage, et donc pour la définition du futur tracé de la LGV. Les acteurs locaux ont notamment apporté des informations sur la situation effective (réalisations récentes, projets en cours ou prévus), permettant de mieux comprendre les enjeux du territoire et d'aider à départager les différentes options de passage. La concertation a également permis de cerner les éléments qui intéressent plus particulièrement la population, les principes peu ou mal compris, ainsi que les points qui engendrent des contentieux. A partir ces données, RFF a pu approfondir les points nécessaires. La concertation a ainsi aidé à la décision et contribué à solidifier le projet.

Elle a également permis d'informer très largement sur le projet et d'associer étroitement les acteurs, tant dans le cadre des ateliers thématiques que dans celui de la concertation locale. Elle a donné la possibilité au maître d'ouvrage d'expliquer son projet, sa pertinence, ses caractéristiques, et d'en partager la connaissance avec les acteurs des territoires concernés.

La concertation mise en place par RFF lors de la première étape du projet semble donc avoir atteint ses objectifs. RFF envisage de poursuivre la concertation en étape 2 sur le même dispositif, dont la pertinence est aujourd'hui avérée. Le fonctionnement retenu en étape 1 sera, à cet égard, poursuivi en l'état au début de l'étape 2, jusqu'au choix d'une seule zone de passage et des ses raccordements. Il pourra ensuite donner lieu à des adaptations, afin de tenir compte des attentes exprimées par les acteurs et des besoins évolutifs des études, dont notamment le contact approfondi et permanent avec le terrain. Cependant, la concertation avec les élus locaux sera menée dès le début de l'étape 2, contrairement à l'étape 1, afin de les placer au cœur du dispositif de

concertation. L'information du public sera elle-aussi mise en place beaucoup plus tôt, pour répondre aux légitimes exigences de précision des habitants concernés par le projet.

A partir de l'exemple du projet de LGV Poitiers-Limoges, nous avons donc prouvé que la concertation impacte le contenu des études et le travail du maître d'ouvrage, à la fois dans la manière de concevoir le projet, la concertation devant être pensée et managée, en amont, lors du montage du projet, mais aussi dans la manière de transmettre l'information et de gérer les informations recueillies lors des échanges.

Se pose également la question du coût de la concertation. Nous ne connaissons pas le montant déboursé pour la concertation dans le cadre du projet de LGV Poitiers-Limoges, mais il est certain que la démarche, par le nombre de réunions qu'elle nécessite, le nombre de personnes qu'elle requiert sur une période de temps relativement importante, engendre des coûts non négligeables. Et puis le coût de la concertation peut-il être complètement monétarisé ? A-t-on déjà chiffré le coût financier, environnemental, politique induit d'une « non-concertation » ?

Enfin, le projet de LGV Poitiers-Limoges est un projet d'envergure qui dépasse largement le cadre des 6 mois du stage. Par conséquent, il est difficile d'avoir une vision globale de la démarche innovante de RFF et d'émettre des conclusions sur sa pertinence. L'analyse précise du processus de conduite de projet doit en effet logiquement se faire à la fin du projet.

De plus, il serait intéressant de comparer le dispositif mis en place par RFF avec d'autres méthodes de concertation. En effet, ici, nous n'avons parlé que du projet de LGV Poitiers-Limoges, or ce dernier n'est qu'un projet parmi d'autres. Chaque projet s'inscrit dans un contexte particulier et les personnes chargées de le réaliser doivent analyser soigneusement l'ensemble de la situation pour élaborer et choisir les modalités de construction du projet. Ainsi, s'il n'existe pas de démarche type ou de « recette » toute faite pour réussir une concertation, c'est justement parce qu'elle se situe à l'articulation entre le savoir-faire professionnel de montage projet et le contexte, notamment politique, du territoire. C'est au maître d'ouvrage de trouver les modalités adaptées aux réalités du terrain.

Liste des illustrations

Figure 1 : Représentation de l'influence de la concertation.....	19
Figure 2 : Carte des grands projets ferroviaires.....	23
Figure 3 : Les trois options de passage présentées au débat public.....	24
Figure 4 : Synthèse des principales caractéristiques des options proposées par RFF.....	25
Figure 5 : Résultats de l'évaluation socio-économique du projet.....	25
Figure 6 : Schéma des dessertes envisagées.....	26
Figure 7 : Scénarios d'implantation de la voie unique.....	27
Figure 8 : Planning des études.....	28
Figure 9 : Etapes d'un projet de LGV selon la réglementation en vigueur.....	29
Figure 10 : Une démarche innovante liant étroitement études et concertation.....	31
Figure 11 : Zones préférentielles de passage, avril 2009.....	33
Figure 12 : Regroupement des communes concernées par une ZPP.....	34
Figure 13 : Projection 3D avec Arcview.....	35
Figure 14 : Extrait de l'article « La LGV Poitiers-Limoges continue d'inquiéter », du 6 mai 2009.....	38
Figure 15 : Diffusion d'images et de photographies des opposants au projet.....	42
Figure 16 : Illustrations du bruit au passage d'un train.....	45
Figure 17 : Informations générales sur le bruit présentées lors d'une réunion.....	46
Figure 18 : Etudes de solutions intermédiaires.....	46
Figure 19 : Etude de scénarios intermédiaires.....	49
Figure 20: Trame de réponses techniques.....	51
Figure 21 : Extrait de carte de synthèse des sensibilités environnementales.....	53
Figure 22 : Carte des zones de passage possibles.....	53
Figure 23 : Carte des premiers fuseaux.....	54
Figure 24 : Carte des zones de passage pressenties et des tracés test.....	54
Figure 25 : Visualisation du lotissement de la Brassaise.....	56
Figure 26 : Visualisation de la localisation du centre de réadaptation cardiaque à Nieuil.....	57
Figure 27 : Localisation du centre de réadaptation par rapport à la voie ferrée actuelle.....	56

Bibliographie

• Ouvrages

C & S Conseils pour le compte du ministère de l'Environnement, *Aménagement et opinion- La concertation en amont des projets*, mars 1995

CERTU, *La concertation en aménagement- Eléments méthodologiques*, Dossiers du CERTU, juin 2000, 168 p.

DEAR M., *Comprendre et surmonter le syndrome Nimby*, Journal of the American planning association, Vol 58, n°3, 1992

DESMARAIS Carole, *La concertation dans la conduite de projet – Guide méthodologique*, Dossiers d'experts, 2007, 92 p.

FOURNIAU Jean-Michel, *Les décisions d'infrastructure soumises au débat public*, Métropolis n°106-107 « Evaluer et décider dans les transports, 1998, pp 71-70

FOURNIAU Jean-Michel, *Rendre la décision plus transparente : évolutions récentes des pratiques françaises de conduite des grands projets d'infrastructure de transport*, Flux n°18, 1994, pp 33-46

JOBERT Arthur, *L'aménagement en politique – ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général*, Politix, Volume 11, n°42, 1998, pp 67-92

LACAZE Jean-Paul, *Les méthodes en urbanisme*, Presses universitaires de France, collection Que sais-je ?, 1997, 124 p.

OLLIVIER-TRIGALO Marianne, PIECHACZYK Xavier, *Le débat public en amont des projets d'aménagement : genèse et codifications*, Métropolis n°108/109, 2002, pp 73-76

SUBRA Philippe, *A quoi et à qui sert le débat public ?*, Hérodote n°110, La Découverte, 2003, pp. 149-170

• Sites Internet

<http://www.lgvpoitierslimoges.com/>, consulté le 10/05/2009

<http://www.debatpublic-lgvpoitierslimoges.org/>, consulté le 10/05/2009

http://www.rff.fr/pages/autre/dossier_mois.asp?code=7, consulté le 18/07/2009

<http://limogespoitiers.com>, consulté le 14/08/2009

Table des matières

FICHE BIBLIOGRAPHIQUE	3
PUBLICATION DATA FORM	4
NOTE AU LECTEUR	5
REMERCIEMENTS	7
SOMMAIRE	9
INTRODUCTION	10
CHAPITRE 1 L'ESSOR DE LA CONCERTATION	13
1.1 QU'EST-CE QUE LA CONCERTATION ?.....	13
1.2 LE RENFORCEMENT DE LA CONCERTATION, UNE DEMANDE SOCIETALE.....	14
1.3 LA CONCERTATION, UNE PREOCCUPATION LEGISLATIVE CROISSANTE.....	16
1.4 LA CONCERTATION, UN OBJECTIF AFFICHE D'ENRICHISSEMENT ET DE CONSOLIDATION DU PROJET.....	17
1.4.1 <i>Les objectifs de la concertation</i>	17
a) Aider à la prise de décision.....	17
b) Faciliter l'appropriation.....	18
c) Tirer partie des conflits.....	18
1.4.2 <i>Réticences au développement de la concertation</i>	19
CHAPITRE 2 LA PLACE PREPONDERANTE DE LA CONCERTATION DANS LE PROJET DE LGV POITIERS-LIMOGES	22
2.1 PRESENTATION DU PROJET DE LGV POITIERS-LIMOGES.....	22
2.1.1 <i>Présentation du projet au débat public</i>	24
2.1.2 <i>Principales caractéristiques du projet</i>	26
d) Desserte.....	26
e) Raccordements.....	26
f) Temps de parcours.....	27
g) Voie unique.....	27
2.2 LA CONCERTATION AU CŒUR DU PROJET DANS LA DEMARCHE DE RFF.....	28
2.2.1 <i>Le cadre général des études et de la concertation</i>	28
2.2.2 <i>Un dispositif innovant</i>	28
2.2.3 <i>Un grand souci de transparence</i>	30
a) Charte de la concertation.....	30
b) Garant.....	30
2.2.4 <i>La mobilisation d'un grand nombre d'acteurs</i>	31
a) Ateliers thématiques.....	31
b) Réunions locales avec les maires.....	32
c) Réunions publiques.....	34
2.3 LES EFFORTS EN TERMES DE COMMUNICATION MENES PAR RFF.....	34
2.3.1 <i>Des actions d'information nombreuses et diverses</i>	34
a) Plans et cartes.....	35
b) Site Internet.....	35
c) Le Journal du Projet.....	36
d) Fiches pédagogiques.....	36

e)	Courrier de la LGV.....	36
f)	Kits d'information	36
2.3.2	<i>Aléas engendrés par le dispositif</i>	36
a)	Bien gérer un calendrier serré	37
b)	Trouver le meilleur moment pour informer	37
c)	Procéder à une diffusion ciblée de l'information.....	39

CHAPITRE 3 LES IMPACTS DE LA CONCERTATION SUR LE PROJET ET SUR LE TRAVAIL DU MAITRE

D'OUVRAGE	41
3.1	UNE PLUS GRANDE VULNERABILITE DU MAITRE D'OUVRAGE 41
3.1.1	<i>La concertation peut modifier les rapports de force</i> 41
3.1.2	<i>Le maître d'ouvrage, entre intérêt général et intérêts particuliers</i> 42
3.2	UN APPROFONDISSEMENT DES ETUDES ET DES ARGUMENTAIRES 44
3.2.1	<i>Approfondissement des études</i> 44
a)	Opportunité du projet 44
b)	Conditions d'insertion du projet..... 45
c)	Pertinence d'un élargissement de l'aire d'étude au Sud 46
3.2.2	<i>Anticipation des points de litige</i> 49
3.3	UNE AIDE A LA DECISION..... 52
3.3.1	<i>La conception progressive des ZPP</i> 52
3.3.2	<i>La prise en compte d'éléments nouveaux connus lors de la concertation</i> 55
3.3.3	<i>Des intérêts contradictoires à gérer</i> 58
CONCLUSION	60
LISTE DES ILLUSTRATIONS	62
BIBLIOGRAPHIE	63
TABLE DES MATIERES	63

Les annexes se trouvent dans un document à part.