

RAPPORT DES GARANTS

LIGNE NOUVELLE MONTPELLIER PERPIGNAN PHASE 1

CONCERTATION DE SUIVI

2 NOVEMBRE 2020 – 15 JANVIER 2021

Sofia ALIAMET

Pierre-Yves GUIHENEUF

Désignés par la Commission nationale du débat public

Rapport d'étape établi le 25 mai 2021

Rapport des garants

LIGNE NOUVELLE MONTPELLIER PERPIGNAN PHASE 1

CONCERTATION DE SUIVI
2 NOVEMBRE 2020 – 15 JANVIER 2021

Sofia ALIAMET
Pierre-Yves GUIHENEUF
Désignés par la Commission nationale du débat public

Rapport d'étape établi le 25 mai 2021.

Ce document sera complété par un rapport final qui sera établi fin 2021, à la veille de l'enquête publique.

Sommaire

FICHE D'IDENTITÉ DU PROJET	4
LES CHIFFRES CLES DE LA CONCERTATION	7
RAPPEL DES ENSEIGNEMENTS ET DES RECOMMANDATIONS DU DEBAT PUBLIC de 2009 et des CONCERTATIONS de 2010 à 2016.....	9
Le débat public	9
Poursuite des études et concertation de 2010 à 2011.....	10
Précisions sur le projet de 2012 à 2015.....	10
Suspension de la concertation de 2016 à 2020.....	11
Premiers enseignements sur la durée du projet.....	12
MISSION DES GARANTS	12
Le rôle et la mission des garants nommés par la CNDP	12
Les enjeux de la concertation sur la LNMP.....	13
ORGANISATION ET MODALITÉS DE CONCERTATION	13
Les modalités initiales envisagées par la maîtrise d'ouvrage.....	14
Recommandations des garants concernant ces modalités.....	15
Adaptation des dispositifs au contexte sanitaire	16
RESULTATS DE LA CONCERTATION.....	17
Synthèse des arguments exprimés.....	17
Avis des garants sur le déroulé de la concertation et recommandations.....	29
Remarques sur le déroulement et l'organisation.....	29
Recommandations.....	31
ANNEXES	32

FICHE D'IDENTITÉ DU PROJET

MAÎTRE D'OUVRAGE

SNCF Réseau

CONTEXTE

Le contexte de la concertation est marqué d'une part par le fait qu'il s'agit d'un projet particulièrement long et par la situation sanitaire de 2020.

Un projet long

Le projet Ligne nouvelle Montpellier Perpignan (LNMP) est particulièrement long puisqu'il a démarré dans les années quatre-vingt-dix. Si certaines parties (contournement de Montpellier et gare nouvelle de Montpellier Sud de France) ont été mises en œuvre à la date de rédaction de ce rapport, ce n'est pas le cas pour le tracé entre Montpellier et Perpignan. Les principales étapes sont retracées ci-dessous et l'évolution du projet et de la concertation est décrite plus loin.

La durée du projet se traduit notamment par deux éléments qui ressortent nettement des propos des participant.e.s. D'une part, une certaine lassitude, voire une exaspération, pour ceux qui appellent à la réalisation du projet de leurs vœux. D'autre part, l'oubli de certaines orientations prises il y a des années ou des motivations des choix qui ont été effectués. Nous y reviendrons plus loin.

Principales étapes du projet (les étapes de 2009 à 2021 sont détaillées plus loin).

- 1995 : Avant-projet sommaire.
- 2000 : le projet est qualifié de Projet d'intérêt général.
- 2009 : Débat public CNDP (3 mars au 3 juillet) et décision de SNCF Réseau de poursuivre des études (26 novembre).
- 2010-2011 : Concertation post-débat public (Etape 1) avec un garant CNDP (M. Richer)
- 2011 : Décision ministérielle n°1 (14 novembre 2011) actant la Zone de Passage Préférentielle (ZPP).
- 2012-2013 : Poursuite des études et première phase de concertation sur l'étape 2.
- 2013 : Décision ministérielle n°2 (15 décembre) actant la création de deux gares nouvelles à Béziers et Narbonne ; mixité de la ligne entre Montpellier et Béziers.
- 2014-2016 : Définition du tracé et nouvelle phase de concertation sur l'étape 2.
- 2015 : Saisine de la CNDP (15 septembre) qui recommande la poursuite de la concertation avec garant.
- 2016 : Décision ministérielle n°3 (29 janvier) fixant tracé, raccordements, implantation des gares

- 2019 : Registre numérique ouvert au public. Confirmation de la qualification « PIG - Projet d'intérêt général » (30 janvier). Inscription comme projet prioritaire dans la Loi d'Orientation des Mobilités du 24 décembre 2019.
- 2020 : Dans la perspective de l'ouverture de l'enquête publique sur la phase 1 du projet LNMP (tronçon Montpellier-Béziers) et compte tenu du délai depuis la clôture du débat public (2009), saisine de la CNDP par SNCF Réseau, en application de l'article L121-12 du Code de l'environnement. Le 3 juin 2020, la CNDP décide de poursuivre la concertation de suivi sur la section de projet Montpellier-Béziers soumise à enquête publique (phase 1 du projet). Sofia ALIAMET et Pierre-Yves GUIHENEUF sont nommés garants de cette concertation. Cette décision du 3 juin 2020 ne s'applique pas pour les autres parties du projet de ligne nouvelle Montpellier-Perpignan, qui devront faire l'objet d'une nouvelle saisine préalablement aux futures enquêtes publiques.

Un contexte sanitaire déterminant

La pandémie de Covid-19 a bouleversé les activités de l'année 2020 et notamment la concertation. Lors de la préparation de la concertation lors de l'été 2020, des activités à la fois en présentiel et en distanciel ont été envisagées. Le passage de la région de Montpellier en alerte covid, puis le second confinement à partir du 30 octobre 2020 ont bousculé tout le dispositif, faisant le maître d'ouvrage opter pour une concertation à 100% en distanciel. Nous reviendrons plus loin sur les implications de ce choix, largement déterminé par les incertitudes de la situation.

PLAN DE SITUATION GÉNÉRALE DU PROJET LNMP

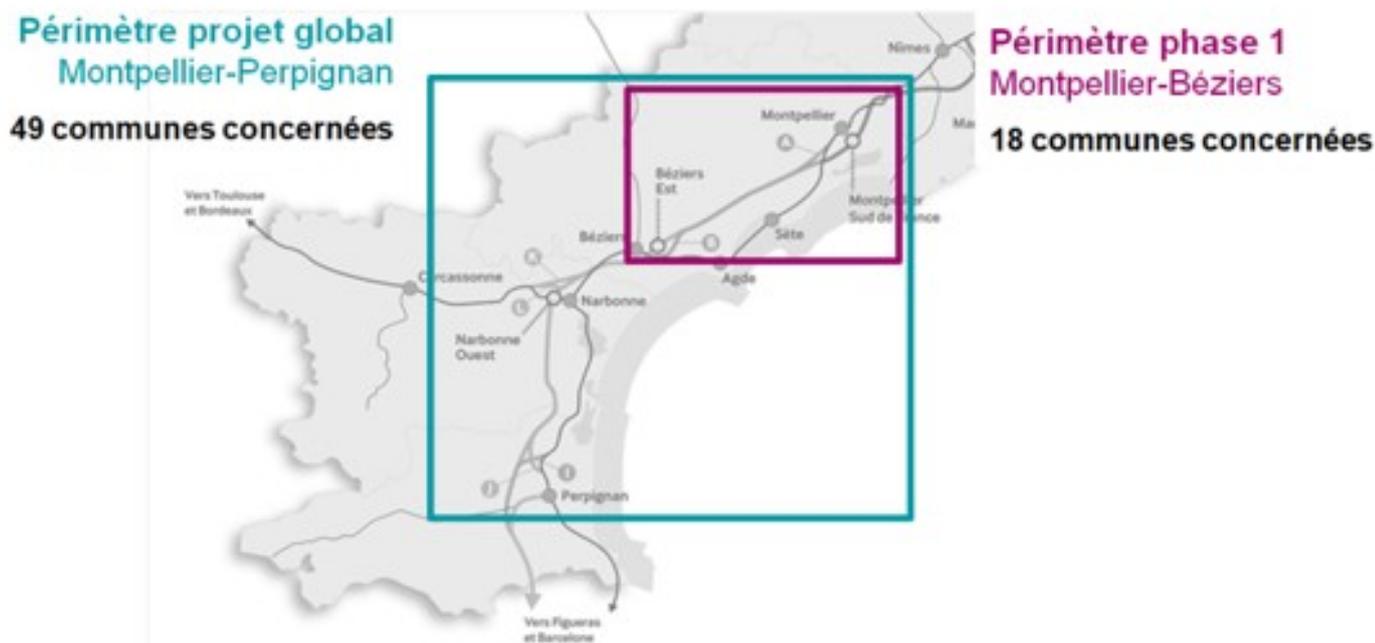


Figure 1 : Visuel issu des documents du maître d'ouvrage

PLAN DE SITUATION PHASE 1 (MONTPELLIER-BEZIERS)

En gris : ligne ferroviaire existante. En couleurs : LNMP phase 1

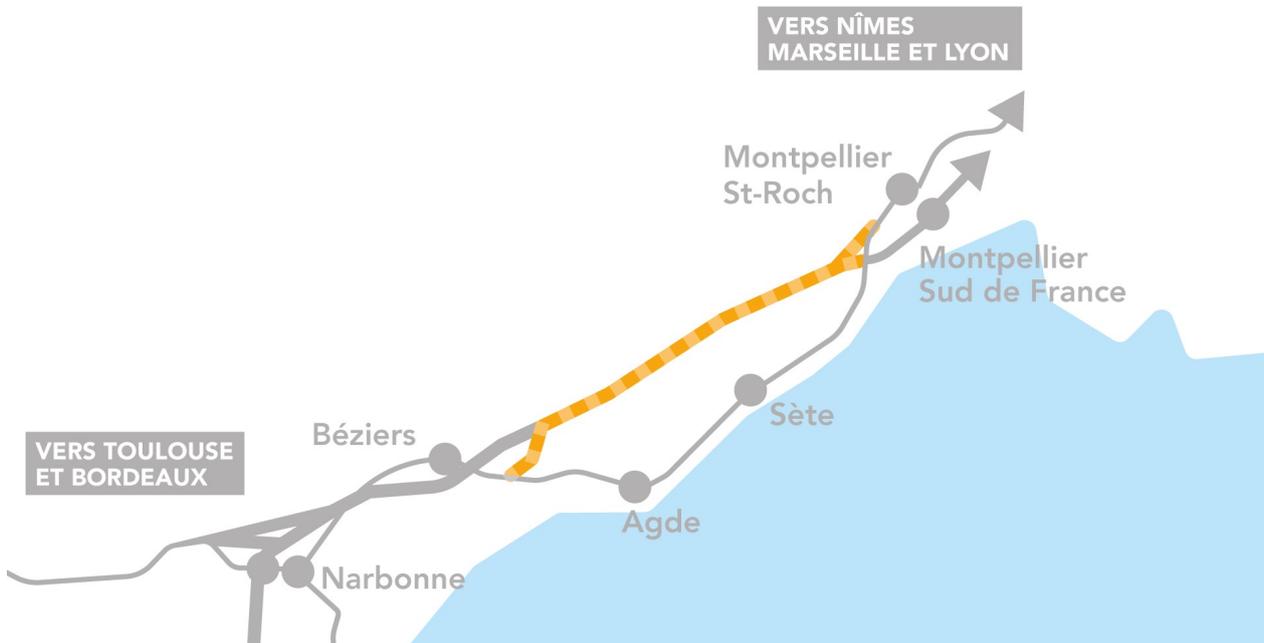


Figure 2: visuel extrait des documents du maître d'ouvrage

OBJECTIFS DU PROJET

Selon la maîtrise d'ouvrage (SNCF Réseau), le projet de Ligne nouvelle Montpellier – Perpignan est un projet ferroviaire visant à assurer la continuité de la grande vitesse entre la France et l'Espagne (le tracé est conçu pour une vitesse de circulation jusqu'à 350 km/h), à renforcer le transport de fret par la voie ferrée, à fluidifier la circulation des trains régionaux.

Le projet ferroviaire de Ligne Nouvelle Montpellier Perpignan (LNMP) poursuit 4 objectifs :



Figure 3 : Objectifs du projet selon SNCF Réseau (visuel extrait du bilan de la maîtrise d'ouvrage)

CARACTÉRISTIQUES

Le projet global consiste en :

- la réalisation d'une ligne nouvelle sur 150 km entre Montpellier (Hérault) et Toulouges (Pyrénées-Orientales), du Contournement de Nîmes Montpellier (CNM) au contournement de Perpignan ;
- des raccordements (30 km) au réseau existant ;
- la création de deux gares nouvelles à Béziers et à Narbonne. Il est prévu que les gares existantes de Sète, Agde, Béziers, Narbonne et Perpignan continuent d'être desservies grâce à des raccordements avec la ligne nouvelle et la ligne existante ou en correspondance avec des trains régionaux.

Le projet est décomposé en deux phases :

- **Phase 1** (faisant l'objet de la concertation de suivi) : réalisation d'une ligne nouvelle de 52,3 km et 2 raccordements, soit 7 km, entre le contournement de Nîmes-Montpellier au Nord et Béziers au Sud ;
- **Phase 2** : réalisation d'une ligne partiellement mixte, en capacité d'accueillir des trains de voyageurs à grande vitesse entre Béziers et Toulouges (contournement de Perpignan) ainsi que des trains de marchandises entre Rivesaltes et Toulouges ; construction de deux gares nouvelles à Béziers et Narbonne.

La phase 2 n'est pas à l'ordre du jour de la concertation de suivi mais, étant donné qu'elle a été très présente dans les interventions et que la phase 1 est difficilement compréhensible sans elle, elle est rapidement présentée ici.

COÛT

- Phase 1 : 1,855 Md€ (CE 07/2014)
- Projet complet : 5, 52 Md€ (CE 07/2014)

CALENDRIER DE MISE EN SERVICE ENVISAGÉE

- Phase 1 : 2034
- Phase 2 : non déterminée (début des travaux : fin 2039)

LES CHIFFRES CLES DE LA CONCERTATION

QUELQUES DATES CLÉS

- 25 mai 2020 : saisine de la CNDP par SNCF Réseau
- 3 juin 2020 : audition de SNCF Réseau devant la CNDP, décision de la CNDP de poursuivre la concertation assurant la bonne information et la participation du public jusqu'à l'enquête publique sur la partie du projet soumise à la prochaine enquête publique et nomination des garants Sofia ALIAMET et Pierre-Yves GUIHENEUF (décision 2020/64/LNMP/8).
- 2 novembre 2020-15 janvier 2021 : période de concertation dédiée à la phase 1 du projet.
- Mai 2021 : publication du rapport des garants.
- Fin 2021 : date prévue de l'enquête publique

PERIMETRE DE LA CONCERTATION

49 communes, 3 départements, une région (ce périmètre est celui de l'ensemble du projet LNMP).

DISPOSITIF DE LA CONCERTATION

Documents d'information

- Dépliants distribués dans 80 416 boîtes aux lettres des 18 communes de la phase 1
- Site internet dédié : <https://www.ligne-montpellier-perpignan.com/>
- Campagnes publicitaires sur Facebook, Twitter et Instagram
- Affiches, dépliants et roll ups dans les 18 communes de la phase 1

Outils de recueil de contributions

- Registres dans les mairies des 18 communes de la phase 1
- Site internet : <https://www.ligne-montpellier-perpignan.com> : dispositif de questions-réponses, et recueil d'avis
- Cartes T
- Adresse postale et mail

Ateliers et réunions

- 3 Commissions consultatives en visioconférence pour les élu.e.s des départements concernés (Hérault, Aude, Pyrénées Orientales)
- 2 ateliers, sur inscription, en visioconférence :
 - sur le thème de l'environnement : Comment favoriser l'insertion environnementale du projet ? le lundi 7 décembre de 10h00 à 12h00,
 - sur le thème "développement socio-économique" : Comment utiliser les capacités nouvelles du réseau ? le mardi 8 décembre de 10h00 à 12h00.
- 7 « Rendez-vous du jeudi », réunions thématiques ouvertes à tous, en visioconférence (de 13h à 14h) :
 - Caractéristiques générales du projet : le jeudi 19 novembre 2020
 - Tracé, ouvrages hydrauliques et modalités techniques : le jeudi 26 novembre
 - Patrimoine agricole et viticole, acquisitions foncières : le jeudi 3 décembre
 - Insertion paysagère et acoustique : le jeudi 10 décembre
 - Caractéristiques générales du projet : le jeudi 17 décembre
 - Patrimoine agricole et viticole, acquisitions foncières : le jeudi 7 janvier 2021
 - Premiers enseignements de la concertation : le jeudi 14 janvier

Du fait de la situation sanitaire, SNCF Réseau a annulé la réunion publique d'ouverture. Les débats mobiles qui avaient été initialement prévus ont été remplacés par les « rendez-vous du jeudi » en visioconférence. Les commissions consultatives et les ateliers se sont déroulés en visioconférence. De ce fait, cette concertation s'est déroulée sans aucun échange en présentiel.

PARTICIPATIONS

Participant.e.s, nombre et durées des rencontres

- 3 commissions consultatives (destinées aux collectivités concernées) : 89 participants cumulés (67 participants uniques) - 4 heures au total.
- 2 ateliers (destinés aux acteurs du territoire) : 180 participants cumulés (110 participants uniques) – 4 heures au total

- 7 rendez-vous du jeudi (ouverts à tous) : 70 participants cumulés (49 participants uniques) – environ 9 heures au total
- Total : 12 rencontres, 339 participants cumulés (206 participants uniques) - 17 heures

Fréquentation du site internet

- Visiteurs uniques : 15 394
- Pages vues : 52 000
- Documents téléchargés : 3400

Réseaux sociaux

Campagnes publicitaires sur Facebook et Instagram : du 14 novembre 2020 au 12 janvier 2021 en trois campagnes successives de une à deux semaines.

- 1,7 millions d'impressions délivrées (nombre de vues)
- 11 000 clics vers le site internet du projet
- 237 commentaires
- 192 partages
- 787 réactions (likes)

Contributions reçues

- sur le site internet (formulaire) : 645 avis et 114 questions
- par email : 10 avis et 19 questions
- courrier postal : 1 avis
- par cartes T : 105 avis
- lors des ateliers et réunions : 179 avis et 53 questions
- sur les registres : 4 avis

Total : 1130, dont 944 avis et 186 questions

RAPPEL DES ENSEIGNEMENTS ET DES RECOMMANDATIONS DU DEBAT PUBLIC DE 2009 ET DES CONCERTATIONS DE 2010 À 2016, SUITES DONNÉES PAR LE MAÎTRE D'OUVRAGE ET L'ÉTAT

Le débat public

Le débat public de 2009 a mis en discussion quatre scénarios :

- une ligne nouvelle pour les seuls trains à grande vitesse (320 km/heure)
- une ligne nouvelle mixte pour le fret et la grande vitesse (220 km/h)
- une ligne nouvelle mixte pour le fret et la grande vitesse (300 km/h),
- le doublement partiel de la ligne existante.

Le bilan établi par la CNDP¹ faisait état des conclusions suivantes :

- le projet suscite un intérêt manifeste et un accueil globalement favorable, son opportunité n'est pas contestée ;
- les échanges ont attiré un public souvent très éclairé ;
- les avis sur les scénarios ont été contrastés, de nouveaux scénarios sont apparus au cours du débat.

Les points focaux des échanges étaient les suivants : la mixité voyageurs-fret, l'impact sur l'environnement, la pertinence de créer deux gares nouvelles. A l'issue du débat, SNCF Réseau (à l'époque Réseau Ferré de France) confirme l'opportunité du projet (26 novembre 2009)².

Poursuite des études et concertation de 2010 à 2011

En 2010, SNCF Réseau décide des orientations suivantes (Comité partenarial du 24 juin 2010) :

- Poursuite du projet dans le couloir littoral défini après le débat public (5 km de large).
- Création d'une gare nouvelle à Montpellier et près de Nîmes (Manduel).
- Desserte de Perpignan par la gare existante.
- Lancement d'études sur la desserte du Piscénois, de l'Agathois, du Biterrois et l'est Audois.
- Principe d'une ligne à grande vitesse sur tout le parcours et de fret sur des sections à définir.
- Mise en place d'une concertation continue durant les cinq années suivantes, nomination d'un garant en avril 2010 (M. Jean-Pierre Richer, garant du débat public), proposition d'une charte de la concertation.

S'engage alors une première concertation post-débat public de septembre 2010 à avril 2011 (dite « Etape 1 ») et des études visant à affiner le tracé et préciser la desserte des territoires entre Montpellier et Perpignan. Dans son rapport de juin 2011, le garant juge positivement le déroulement de la concertation et fait cependant des recommandations pour son amélioration, notamment pour mieux y associer le grand public³.

En juin 2011, une zone de passage préférentielle (ZPP) d'un kilomètre de large est adoptée par le Comité de pilotage du 16 juin, puis validée par décision ministérielle du 14 novembre. Cette dernière fait le choix d'une vitesse de 350 km/h pour les TGV. Deux options de passage sont préservées au niveau des Corbières.

Précisions sur le projet de 2012 à 2015

L'étape suivante (dite Etape 2), préalable à l'enquête d'utilité publique, doit permettre d'affiner le projet sur les points suivants :

¹ CNDP. Bilan du débat public Ligne nouvelle Montpellier- Perpignan. 3 mars 2009 - 3 juillet 2009

² Décision du maître d'ouvrage à la suite du débat public. 26 novembre 2009.

³ Compte-rendu du garant de la concertation (juin 2010)

- Préciser le tracé.
- Faire des choix entre les options suivantes : aucune gare nouvelle ; une gare nouvelle commune à Béziers et Narbonne sur le site de Nissan-lez-Ensérune ; une gare nouvelle dans l'est de Béziers ; une gare nouvelle dans l'Ouest de Narbonne ; deux gares nouvelles.
- Définir les sections pouvant accueillir du fret.
- Préciser le financement.

Une concertation est organisée de février à juin 2012, avec le même garant (M. Richer) qui note dans son rapport intermédiaire que l'information du grand public a été renforcée (communication dans les médias, réunions publiques)⁴.

Le Comité de Pilotage du 8 octobre 2012 propose :

- la création de deux gares nouvelles à Béziers-Est et Narbonne-Ouest et la possibilité d'envisager une gare nouvelle sur le secteur de Perpignan.
- la mixité de la ligne : le plus loin possible entre Montpellier et Perpignan.

La publication du rapport Duron (juin 2013) qui classe le projet parmi les projets de « seconde priorité » (à réaliser entre 2030 et 2050) freine alors le projet. Cependant, la décision ministérielle n°2 (15 décembre 2013) acte la création des deux gares nouvelles et fait le choix de la mixité de la ligne entre Montpellier et Béziers.

De novembre 2014 à juin 2015, une nouvelle phase de concertation avec garant est engagée, avec des efforts de mobilisation du grand public⁵. Les objectifs sont les suivants :

- préciser le tracé (100 mètres de large)
- préciser l'implantation des gares nouvelles (deux sites sont envisagés pour chacune d'elles)
- valider ou invalider la création d'une gare nouvelle près de Perpignan
- affiner le financement

Le 29 janvier 2016, la décision ministérielle n°3 vient clore cette étape en fixant tracé, raccordements et lieux d'implantation des gares.

Suspension de la concertation de 2016 à 2020

Suit alors une période durant laquelle la concertation ouverte au public est suspendue, même si le dialogue avec les acteurs du territoire est maintenu autour de l'obtention de la qualification « Projet d'intérêt général » (30 janvier 2019) et de son inscription dans la loi d'orientation des mobilités (24 décembre 2019). Ces enjeux font l'objet d'une forte mobilisation des collectivités territoriales en particulier entre 2017 et 2019. Un registre numérique est ouvert au public en 2019 mais aucun évènement public n'est organisé.

⁴ Compte-rendu du garant de la concertation (2013)

⁵ Compte-rendu du garant de la concertation (2015)

Premiers enseignements sur la durée du projet

La durée du processus passé et l'interruption de la concertation au cours des quatre dernières années ont nécessairement eu des effets sur la teneur de la concertation de 2020. Sans prétendre être exhaustif, les garants ont noté les suivants :

- une lassitude, voire une exaspération, clairement ressenties dans les propos de certains acteurs du territoire, notamment parmi ceux qui sont favorables au projet et qui réclament une accélération du processus, si besoin aux dépens de la concertation. On peut émettre l'hypothèse que cela a contribué à une certaine désertion des espaces de dialogue, en particulier de la part de certains élu.e.s du territoire ;
- l'oubli, par certains participants, des choix effectués il y a plusieurs années et de leur motivation. Cela a obligé le maître d'ouvrage à rappeler, à plusieurs occasions, les étapes précédentes, les débats qui ont eu lieu et les décisions ministérielles qui ont été prises. Le fait que le maître d'ouvrage soit le principal garant de la mémoire des concertations précédentes (le garant précédent n'étant plus en poste et peu de participant.e.s ayant assisté à l'ensemble des débats antérieurs et encore moins aux étapes décisionnelles) est d'ailleurs regrettable car cela l'a placé de fait en position forte lorsqu'ont été contestés certains choix antérieurs (concernant par exemple le fret ou les gares nouvelles) et lorsqu'il s'est agi de rappeler les décisions prises ou leurs motivations ;
- la nécessité d'actualiser des études, certaines de ces actualisations n'étant pas achevées lors de la concertation de 2020 ;
- la nécessaire prise en compte d'évolutions ou d'événements qui sont survenus dans le cours du projet et qui n'avaient donc pas été intégrés dans les réflexions précédentes. C'est le cas en particulier des événements climatiques d'octobre 2019 qui ont détruit une partie de la voie ferrée au sud de Montpellier et interrompu le trafic pendant plusieurs semaines, et qui ont provoqué une prise de conscience du changement climatique et de la fragilité de la ligne existante. On peut également citer l'expérience contestée de la gare nouvelle de Montpellier Sud de France.

MISSION DES GARANTS

Le rôle et la mission des garants nommés par la CNDP

Les garants sont nommés par la Commission nationale du débat public. Ils sont inscrits sur la liste nationale des garants de la CNDP, sont neutres et indépendants à l'égard de la maîtrise d'ouvrage (ici SNCF Réseau) et des différentes parties prenantes (acteurs associatifs, économiques etc.). Leur mission est de garantir la concertation, c'est-à-dire de veiller à ce que le droit à l'information et le droit à la participation tels qu'encadrés par le Code de l'Environnement soient respectés.

L'absence de tout conflit d'intérêt est un prérequis indispensable à la désignation d'un.e garant.e. Pour chaque concertation, la CNDP mandate un ou plusieurs garants pour garantir la concertation, mais aussi faire en sorte qu'elle se tienne en respect des principes de l'institution : indépendance, neutralité par rapport au projet, transparence de l'information, argumentation des points de vue exprimés, égalité de traitement des différents acteurs et citoyens.

Chaque garant.e est lié.e à la CNDP par une lettre de mission qui présente à tou.te.s son rôle ainsi que les attentes de la CNDP vis-à-vis du maître d'ouvrage.

A l'issue de la concertation les garant.e.s rédigent un bilan qui est rendu public.

Pour une concertation de suivi comme celle-ci qui porte sur le projet LNMP, les garants rédigent un bilan final de la concertation qui fera partie du dossier d'enquête publique. L'ensemble des bilans de concertation sur ce projet depuis 2009 sera annexé à ce bilan final.

Les enjeux de la concertation sur la LNMP

Dans le cas de la concertation sur le projet de Ligne nouvelle Montpellier Perpignan (LNMP) - Phase 1, les garants de la concertation avaient pour mission d'être particulièrement attentifs aux aspects suivants s'agissant de la concertation :

- identifier de nouveau les publics cibles de la concertation et les mobiliser, en ayant un souci constant d'inclusion des publics éloignés,
- établir des recommandations à destination de la maîtrise d'ouvrage, s'agissant des modalités de participation et d'information déployées. Cependant, seule la maîtrise d'ouvrage était décisionnaire concernant le suivi de ces recommandations,
- s'assurer de la complétude, de l'accessibilité et l'intelligibilité des études et données mises à disposition du public,
- clarifier auprès du public les grandes étapes du projet, ce dernier s'inscrivant sur un temps très long,
- s'assurer de possibles échanges directs entre le public, les acteurs et le maître d'ouvrage et veiller à ce que ce dernier apporte des réponses aux questions, remarques et observations formulées,
- se mettre à disposition du public et des acteurs, notamment par la diffusion de leurs adresses mail.

Sur le fond, différents enjeux sont soulevés par le projet LNMP, auxquels les garants devaient être également attentifs :

- s'assurer que les porteurs du projet partagent auprès du public les choix effectués en termes de portage et de phasage du projet (Phase 1 / Phase 2).
- Veiller à ce que toutes les questions spécifiquement soulevées par la phase 1 du tronçon soient présentées par le porteur du projet et puissent être questionnées et débattues.
- Échanger sur la question spécifique du fret ferroviaire, en associant certains acteurs de ce secteur à la démarche de concertation.
- Élargir le champ thématique de la concertation, en abordant les sujets suivants : équilibre TGV / TER et desserte des territoires, enjeux environnementaux dans le contexte de changement climatique que connaît le territoire, fonctionnalités offertes par la ligne nouvelle (et notamment ceux liés à la mixité de la ligne), acquisitions foncières et mesures d'évitement et réduction des impacts mises en œuvre.

ORGANISATION ET MODALITÉS DE CONCERTATION

Le contexte de crise sanitaire a largement bouleversé le déroulement de la concertation. Au cours des premiers échanges entre les garants et SNCF Réseau à l'été 2020, différentes modalités avaient été envisagées par le porteur du projet, notamment l'organisation de rencontres en présentiel et de débats dans l'espace public ("débats mobiles"), pour une période de concertation prévue en novembre et décembre 2020. Les garants ont alors fait part de leurs suggestions et propositions en la matière.

Par la suite, le contexte sanitaire s'est durci avec la mise en œuvre de nouvelles mesures de confinement en octobre 2020. Les modalités d'information et de participation envisagées ont ainsi dû évoluer.

Sont présentées ci-après les dispositifs initialement envisagés, les recommandations des garants en la matière et les modalités finalement déployées pour la concertation.

Les modalités initiales envisagées par la maîtrise d'ouvrage

A l'été 2020, SNCF Réseau a présenté aux garants les dispositifs qu'il envisageait de déployer pour informer les publics et les faire participer à la concertation. Ces modalités sont présentées ci-après.

Communication

Des campagnes en ligne :

- Actualités sur le site dédié au projet : <https://www.ligne-montpellier-perpignan.com/> et sur le site de SNCF Réseau : <https://www.sncf-reseau.com/>
- Campagnes publicitaires sur les réseaux sociaux : Facebook & Twitter

Des relations presse

- Diffusion d'un communiqué de presse

Modalités d'information du public

- Réalisation d'un dépliant synthétique présentant le projet et la concertation, mis à disposition dans les mairies des 49 communes du territoire concernées et diffusé lors des rencontres en présentiel (réunions publiques et débats mobiles)
- Campagnes d'affichage pour présenter l'objet de la concertation dans les 49 communes concernées et dans les 7 gares "principales" concernées par le projet : Montpellier Saint Roch, Montpellier Sud de France, Sète, Agde, Béziers, Narbonne, Perpignan.
- Mise à jour du site internet du projet : <https://www.ligne-montpellier-perpignan.com/> avec mise en ligne d'une vidéo de présentation du projet et de la concertation
- Exposition dans les 18 mairies concernées par la phase 1 du projet
- Boîtage du dépliant de la concertation dans ces 18 communes

Modalités de participation du public

- A destination des élu.e.s : organisation de 3 commissions consultatives pour les départements de l'Hérault, de l'Aude et des Pyrénées Orientales. Ces commissions sont présidées par un représentant de l'Etat et associent les élu.e.s et parlementaires du territoire pour échanger sur le projet
- Un formulaire de recueil d'avis accessible sur le site internet du projet
- Un questionnaire (en ligne, et en version papier) distribué lors des rencontres publiques
- Une carte T avec un espace d'expression libre, envoyée avec le dépliant du débat
- Une adresse postale et une adresse mail pour écrire au porteur du projet
- Une réunion publique d'ouverture de la concertation
- Un registre papier mis à disposition dans les 18 communes principalement concernées par la phase 1
- La tenue de 15 débats mobiles dans des lieux de vie du territoire (gares, lieux de travail, lieux d'études...)
- 3 ateliers thématiques sur le thème "Activités agricoles et viticulture", "Desserte ferroviaire et intermodalité", "Insertion paysagère et environnementale"

Recommandations des garants concernant ces modalités

En réaction aux propositions du maître d'ouvrage, et suite à l'étude de contexte et aux entretiens menés préalablement, les garants de la concertation ont pu faire part de diverses recommandations et propositions d'ajustement s'agissant de ces modalités. Les préconisations ci-dessous ont été transmises à SNCF Réseau à l'été 2020, alors que l'évolution du contexte sanitaire demeurait incertaine.

Recommandations des garants

- Dans la perspective d'une reprise de la pandémie de Covid en fin d'année 2020, prévoir des modalités d'adaptation des activités en présentiel et des activités numériques, tout en veillant à conserver une étroite articulation entre les deux, et sans renoncer dans la mesure du possible au présentiel
- En ce qui concerne les débats mobiles :
 - Limiter leur nombre : les préparer au mieux pour anticiper 1) la récolte de contributions 2) la restitution des dites contributions.
 - Prévoir d'aller non seulement dans des gares, mais aussi dans d'autres lieux de vie, notamment pour toucher les publics qui ne prennent pas le train (ex. : aires de covoiturages, autoroutes etc.).
 - Éviter d'organiser des débats mobiles avec la présence d'élu.e.s du territoire (certains d'entre eux ayant émis le souhait d'y participer pour convaincre les citoyens de l'utilité du projet).
 - Les débats mobiles peuvent utilement précéder les ateliers car ils permettent alors d'inviter les citoyens à participer à ces débats et ils fournissent une matière brute qui peut aider à la réflexion dans les ateliers.
- Prévoir des temps de délibération visant à la co-production de propositions : renforcer les ateliers thématiques, les ouvrir à un public élargi (via des appels à recrutement sur les réseaux sociaux, mailings, newsletters, affichages presse, etc.), prévoir des formats adaptés pour associer les différents publics (collectivités, acteurs économiques, citoyens, acteurs associatifs, etc.)
- S'appuyer sur les collectivités concernées : Béziers, Montpellier, Mèze, Agde, Narbonne Perpignan pour communiquer autour de la concertation dans leurs supports de communication (affiches, bulletins municipaux, sites internet, réseaux sociaux)
- Mieux associer à la concertation les acteurs économiques, ainsi que les associations.
- S'appuyer sur les outils numériques, notamment en période de contexte de crise sanitaire pour :
 - Organiser des retransmissions de rencontres publiques avec possibilité pour les participant.e.s de réagir, questionner et échanger (exemple : animation d'ateliers en visio de type Zoom ou autre)
 - Mettre à disposition du public un outil de mise en discussion, de recueil d'avis, questions et commentaires. Le maître d'ouvrage serait invité à répondre aux questions du public. L'ensemble des messages pourrait être rendu public sur le site du projet, et ce afin d'être le plus transparent possible sur la démarche, les messages des internautes et les réponses apportées.

Adaptation des dispositifs au contexte sanitaire

En septembre 2020, dans la perspective d'une aggravation du contexte sanitaire, les dispositifs de concertation envisagés ont dû être adaptés. SNCF Réseau a alors précisé aux garants de la concertation que le dispositif envisagé était le suivant : tenue d'une réunion publique et des commissions consultatives avec les élu.e.s en visioconférence, débats mobiles en présentiel, recueil d'avis et de questions en ligne via le site dédié, mise en ligne d'un questionnaire.

Les garants de la concertation ont globalement approuvé ces nouvelles modalités, tout en faisant part de quelques points d'attention et préconisations complémentaires :

- Les outils numériques pouvant exclure certains publics, les garants ont invité le porteur du projet à porter une attention particulière aux publics les plus éloignés.
- Lors de la réunion publique en distanciel, respecter un format court et dynamique pour laisser un temps suffisant à l'expression du public et limiter ainsi les présentations initiales.
- S'agissant des débats mobiles, s'assurer de les annoncer suffisamment tôt (site internet, réseaux sociaux, affichage public), pour s'assurer que ces débats ne soient pas uniquement de brefs moments d'échanges informels sur le projet. Lors de ces débats mobiles, les garants ont également invité le porteur du projet à mettre en ligne sur le site internet de la concertation les avis recueillis au cours de ces débats.
- Les garants ont recommandé de tenir les ateliers thématiques en présentiel, en respect des mesures sanitaires et en respectant les consignes de la CNDP en la matière, à Montpellier et Béziers. Il semble en effet que l'organisation de ces rencontres en présentiel aurait permis de diversifier davantage les publics participants, mais également d'envisager une réelle dynamique de co-construction sur les différents sujets des ateliers.
- Enfin, s'agissant du site internet, les garants ont recommandé au porteur du projet d'en faire un lieu d'information et de participation pour le public, tout en invitant à privilégier les échanges et interactions entre participant.e.s (fonctionnalités de commentaires notamment).

Avec l'annonce d'un nouveau confinement en octobre 2020, SNCF Réseau a finalement décidé :

- de renoncer à la réunion publique d'ouverture ;
- d'organiser les deux ateliers prévus en visioconférence ;
- de remplacer les débats mobiles par des "Rendez-vous du jeudi", ouverts à tous, en visioconférence, à heure fixe et thématiques ;
- de mettre à disposition des cartes T (cartes préaffranchies permettant d'envoyer un avis/poser une question par voie postale) et une adresse postale, notamment à destination des publics non connectés.

Aucune modalité en présentiel n'a donc finalement été retenue pour la concertation.

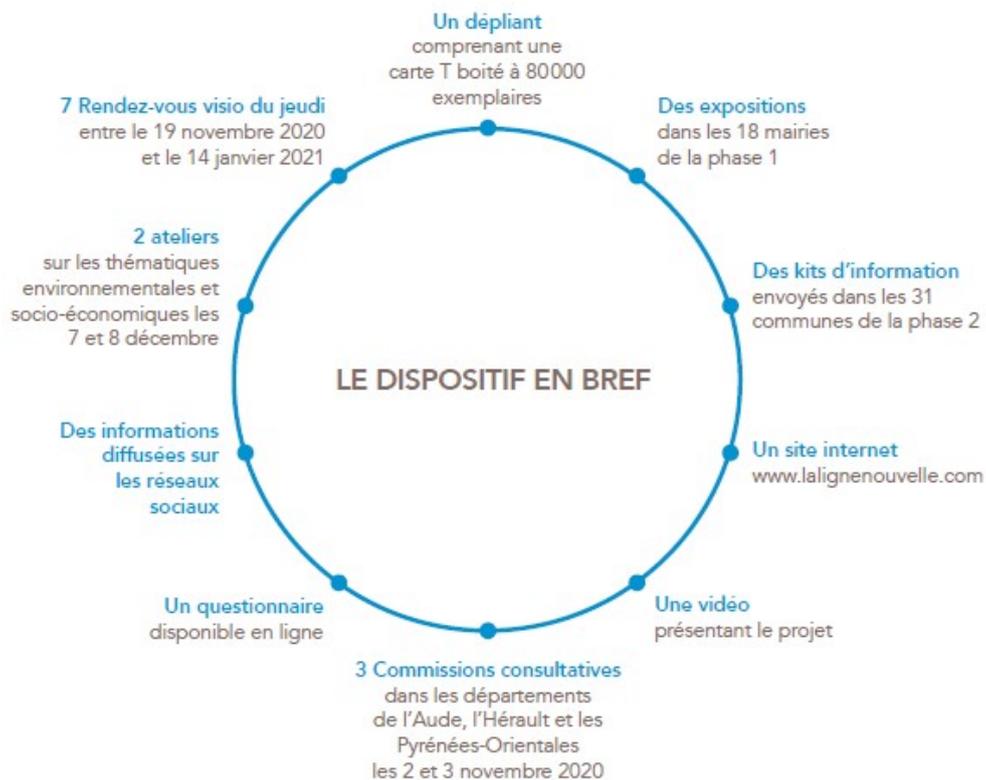


Figure 4 : Modalités de la concertation proposées par SNCF Réseau - Extrait du bilan de la maîtrise d'ouvrage

RESULTATS DE LA CONCERTATION

Synthèse des arguments exprimés

Plus de 1300 contributions ont été recueillies au cours de la concertation. Bien que cette dernière n'ait porté que sur la phase 1 du projet, les observations, questions, propositions et recommandations des participant.e.s ont souvent porté sur l'ensemble du projet (phase 1 et phase 2) et sont présentées ci-après.

Un projet à l'historique ancien, dont la mise en service est attendue par certains acteurs du territoire et participant.e.s à la concertation

Durant la concertation, plusieurs acteurs du territoire, notamment des élu.e.s de l'Hérault, Aude et Pyrénées Orientales (via les commissions consultatives) ont rappelé à quel point l'historique du projet était ancien et ont souligné "l'urgence" de sa mise en service. Certains s'interrogent sur l'organisation d'une nouvelle phase de concertation sur le projet, arguant qu'il est important d'accélérer davantage le projet.

L'amélioration de la desserte du territoire, des liaisons avec les régions voisines, le développement du fret ferroviaire vers l'Espagne, ou encore les impacts bénéfiques pour l'environnement qu'auraient le projet (baisse des émissions de Co2, réduction de la pollution, etc.) sont autant de positions avancées pour soutenir le projet.

“Je soutiens à 100% la réalisation de ce projet. Les Espagnols ne nous ont pas attendu pour faire leur part du tracé jusqu’à Barcelone. Dépêchons-nous.”⁶”

“Cette poursuite de la liaison rapide Paris-Barcelone est une dernière étape indispensable. Les Espagnols ont fait leur part depuis plus de 10 ans, et l'aménagement de la nouvelle gare de Montpellier n'a de sens que dans cette perspective. Cette liaison est vitale pour la région Occitanie, encore plus lorsqu'elle aura été complétée par une ligne à grande vitesse reliant les métropoles du Sud : Bordeaux, Toulouse enfin désenclavée, Montpellier, Marseille.”⁷”

“Face aux défis climatique, économique et politique de notre monde, il est absolument nécessaire de réaliser cette section de LGV entre Montpellier et Perpignan pour arrimer le premier réseau de LGV en Europe au reste du continent. Il permettra d'offrir une alternative aussi bien à l'aérien et au tout routier qui sont largement pollués et énergivores.”⁸”

“En Espagne le réseau à grande vitesse est très avancé, c'est désormais une question d'harmonisation européenne de la qualité des chemins de fer que de rattraper notre retard. Ce mode de transport est le plus écologique, et est beaucoup moins coûteux en espace naturel que la route”⁹”

Le découpage du projet en deux phases distinctes n'a pas été remis en cause dans son principe (il s'agit d'une décision ministérielle précédente, comme l'a rappelé SNCF Réseau). Des élus ont cependant regretté que la phase 1 ne s'étende pas jusqu'à Narbonne. D'autres inquiétudes ont été exprimées à ce sujet :

- des élus ont évoqué la solidarité financière entre collectivités concernées par la phase 1 et la phase 2 du projet : certaines collectivités plus directement concernées par la phase 2 ont été invitées à contribuer au financement de la phase 1 ; elles souhaitent avoir des garanties sur la réciprocité qui serait donnée par les collectivités plus directement concernées par la phase 1 lors du financement de la phase 2 ¹⁰;
- d'autres ont remarqué que des études environnementales seraient probablement caduques lors de la réalisation de la phase 2 ;¹¹
- des acteurs ont conditionné leur accord sur la phase 1 à des garanties sur la phase 2 (concernant les parcours de fret) arguant de la nécessité d'une cohérence entre ces deux phases ;¹²
- enfin, des élu.e.s et certains acteurs du territoire ont déploré le délai prévu pour l'engagement de la phase 2, voire ont émis des doutes sur sa réalisation effective.

Des oppositions parfois exprimées

Le coût du projet parfois jugé comme trop important au regard des bénéfices escomptés (notamment en matière de temps de parcours), les nuisances sonores engendrées par les trains et notamment les trains de fret circulant la nuit, les impacts environnementaux (passages du tracé dans des zones viticoles et dans des zones de biodiversité importantes...), ou encore les conséquences en matière de foncier (expropriations, baisse des prix du foncier...), sont autant d'arguments avancés par les opposants au projet.

L'amélioration de l'offre existante (dessertes, horaires) est perçue par eux comme suffisante pour améliorer la desserte du territoire.

⁶ Citation d'un.e participant.e sur le site internet de la concertation

⁷ Citation d'un.e participant.e sur le site internet de la concertation

⁸ Citation d'un.e participant.e sur le site internet de la concertation

⁹ Citation d'un.e participant.e sur le site internet de la concertation

¹⁰ Commission consultative des élus du territoire audois

¹¹ Commission consultative des élus du territoire audois

¹² Rendez-vous visio du 17 décembre 2020

“Un projet plein de promesses qui ne seront pas tenues. Aucune rentabilité. Des dégâts immédiats pour des bénéfiques plus que discutables. Il nous faut réfléchir autrement. Rendons les véhicules moins polluants, élargissons les routes ou superposons-les ‘c’est possible’, développons les énergies renouvelables...”¹³

“Je pense que faire un nouveau tracé pour la ligne Montpellier-Perpignan est une absurdité. Il vaudrait mieux faire évoluer les lignes existantes en ligne mixte. Le contexte actuel, c’est le respect de l’environnement et l’arrêt des gros projets coûteux, voire inutiles.”¹⁴

“Vous notez 12 partenaires co-financeurs, vous omettez le principal « LE CONTRIBUABLE” et en France nous ne sommes que 42% à payer l’impôt sur le salaire. Estimation du projet : 5,52 milliards d’Euros pour un gain de 39 minutes. Est-ce bien raisonnable ?”¹⁵

En réponse, SNCF Réseau a souligné à plusieurs reprises que la conduite de grands projets ferroviaires tels que la Ligne nouvelle Montpellier-Perpignan, ainsi que les travaux de modernisation du réseau existant, ne sont pas des approches contradictoires, mais complémentaires pour faire circuler davantage de trains, dans de meilleures conditions de confort et sécurité.

Quel coût pour le projet et quel(s) financement(s) ?

Sur la question du coût total et du financement du projet, SNCF Réseau a pu préciser les éléments suivants au cours de la concertation :

- Le coût global du projet entre Montpellier et Perpignan est estimé à 5,520 milliards d’euros dont 1,855 pour la 1ère phase entre Montpellier et Béziers.
- Cette estimation comprend : la ligne nouvelle, les deux gares nouvelles à Narbonne et Béziers (phase 2), les raccordements et aménagements ferroviaires annexes, les adaptations des lignes existantes aux jonctions avec la ligne nouvelle, le raccordement des sous-stations électriques au réseau RTE, les rétablissements des réseaux et voies de communication interceptées, les mesures d’évitement et réduction des impacts et notamment d’insertion dans les territoires.
- Le financement du projet serait assuré par l’Europe, l’Etat et les collectivités territoriales partenaires, soit au moyen d’une convention de financement qui définirait la participation de chaque partenaire, soit par l’intermédiaire d’une société de projet (établissement public local dont la création prévue par la Loi d’Orientation des Mobilités - LOM doit être décidée par ordonnance), soit encore en combinant ces deux possibilités.
- Le choix entre ces différentes options n’est pas encore arrêté à cette heure.

Lors des commissions consultatives, certain.e.s élu.e.s des départements des Pyrénées Orientales et de l’Aude se sont interrogé.e.s sur le calendrier du projet, se demandant par exemple si les études environnementales seront encore valides lors de l’enquête publique de la phase 2 ou demandant des précisions sur la date d’achat du foncier lors de la phase 1, afin de répondre aux interrogations des agriculteurs. Les précisions à ce sujet ont été apportées par le maître d’ouvrage.

Le fret ferroviaire et la mixité de la ligne

Ce sujet a été abordé à de nombreuses reprises au cours de la concertation. La question a été également spécifiquement traitée lors d’un atelier dédié au développement socio-économique, le 8 décembre 2020, en visioconférence.

¹³ Citation d’un.e participant.e, Carte T

¹⁴ Citation d’un.e participant.e sur le site internet de la concertation

¹⁵ Citation d’un.e participant.e, Carte T

Cet atelier a mis en exergue de fortes attentes de la part des parties prenantes : acteurs économiques, collectivités locales espagnoles et occitanes, associations environnementales et d'usagers quant à l'accélération de la mise en œuvre du report modal massif du transport de marchandises de la route vers le rail. Les participant.e.s ont notamment rappelé régulièrement que les ports espagnols étaient en plein développement (à l'instar de celui de Barcelone) et que seules des infrastructures ferroviaires performantes pour assurer les liaisons vers l'Europe permettraient de réduire considérablement le trafic de poids lourds sur l'autoroute A9 et de réduire ainsi les impacts sanitaires et environnementaux de ce trafic (pollution atmosphérique, émissions de CO2...).

Des prises de position en faveur d'une mixité complète de la ligne

En ligne, comme sur le site internet de la concertation, les échanges ne se sont pas limités à la phase 1 du projet (Béziers-Montpellier) prévue pour être intégralement mixte (voyageurs + fret), mais ont également largement abordé la phase 2 (Béziers-Perpignan), dont la mixité prévue est pour l'heure partielle (uniquement sur le tronçon Rivesaltes - Toulouges).

De nombreux participant.e.s, dont des acteurs associatifs (FNE, FNAUT, CRI LNMP, No Pasaran, ASSECO-CFDT OC- Pyrénées, les Gardiens de la Gardiole ...), des collectivités (Treilles), des syndicats (CFDT), ou encore des partis politiques (EELV) regrettent que la ligne ne soit pas mixte de bout en bout.

Plusieurs arguments sont ainsi avancés en faveur d'une mixité totale :

- La ligne nouvelle Montpellier -Perpignan se situe sur l'axe Espagne-Europe Centrale, un corridor "prioritaire pour le fret", selon l'Union européenne,
- La situation globale doit être évaluée, non pas à l'aune du trafic actuel, mais selon des perspectives de trafic à long terme, en tenant notamment compte de l'évolution des échanges commerciaux dans les grands ports méditerranéens (en Espagne notamment : Valence, Barcelone...)
- La mixité complète permettrait de désaturer l'autoroute A9 qui connaît actuellement un fort trafic de poids lourds, ce qui réduirait fortement la pollution atmosphérique et les émissions de CO2, ce qui aurait des impacts bénéfiques à la fois sanitaires et environnementaux. Selon certaines associations, la mixité complète de la ligne permettrait le report de 6000 poids lourds par jour de l'autoroute sur le rail, soit 143 trains de 750 tonnes.

*"L'urgence climatique, le besoin de réduire la pollution et de préserver notre santé imposent de réduire drastiquement, et dans les meilleurs délais, les transports polluants et donc de délester l'axe autoroutier du littoral méditerranéen. Il est donc primordial que la ligne nouvelle qui reliera Perpignan à Montpellier soit entièrement accessible au fret ; sans cette condition, il ne sera d'ailleurs pas possible de mobiliser les fonds européens, et c'est le budget de la région dédié aux lignes régionales qui sera lésé."*¹⁶

*"La LNMP est une occasion historique de créer un véritable corridor ferroviaire pour le transport de marchandises entre l'Espagne et le reste de l'Europe. Il faut d'ailleurs rappeler que la mixité de la ligne a été plébiscitée par le public lors de la concertation de 2009."*¹⁷

*"La non-mixité de bout en bout de cette ligne est une décision irresponsable qui est contestée par toutes les associations. Le projet de ligne nouvelle n'est acceptable que si elle est polyvalente aussi sur la partie Béziers - Perpignan et suffisamment reliée à la ligne actuelle."*¹⁸

Pour certains acteurs, le choix de la non-mixité pour la phase 2 du projet serait uniquement lié à des restrictions budgétaires concernant le projet.

¹⁶ Contribution d'EELV Occitanie Pyrénées Méditerranée.

¹⁷ Contribution de France Nature Environnement.

¹⁸ Contribution de l'association « Les Gardiens de la Gardiole ».

Le maître d’ouvrage a pour sa part régulièrement rappelé que le choix des tronçons de mixité, comme ceux de l’emplacement des gares, sont issus des phases de concertations précédentes, ainsi que de propositions du Comité de pilotage du projet et de décisions ministérielles.

La traversée des Corbières en tunnel

La demande de mixité totale de la LNMP s’accompagne aussi régulièrement d’une autre demande, également relative à la phase 2 : l’aménagement d’un tunnel de dix kilomètres pour le franchissement du massif des Corbières. Pour ses partisans, cette option permettrait de franchir le massif sans dénivelés importants et réduirait les impacts négatifs.

Selon eux, cette option aurait été écartée précédemment car considérée comme trop coûteuse, alors que le bilan financier de cet aménagement ne tiendrait pas compte des externalités négatives en termes d’environnement et de santé (pollution atmosphérique, impact sur une Zone Natura 2000 et le massif des garrigues des Corbières). Pour la commune de Treilles, l’aménagement d’un tunnel sous les Corbières entraînerait également moins d’expropriations, ce qui représente un argument économique et ce qui favorise l’acceptabilité locale du projet.

Pour certains acteurs associatifs, partisans de cette option d’aménagement, l’absence de solution tunnel dans les options envisagées à l’heure actuelle par le maître d’ouvrage témoigne d’une insuffisante prise en compte du fret ferroviaire sur la portion Béziers-Perpignan. Pour eux, le tronçon prévu pour passer sur la “ligne des étangs” doit être envisagé uniquement pour le transport des voyageurs.

“La ligne ferroviaire Montpellier Perpignan doit être engagée à condition :

– qu’elle soit mixte (fret voyageurs) de bout en bout afin de permettre un report massif du transport marchandises de la route au rail ;

– qu’elle comporte un tunnel sous les Basses Corbières, évitant aux convois de fret le passage par la ligne submersible des étangs ainsi qu’une deuxième profonde saignée en surface dans ce remarquable patrimoine naturel”¹⁹

“Nous exigeons que la LNMP soit ouverte aux trains de fret entre Villeneuve-lès-Béziers et Rivesaltes grâce au franchissement des Corbières par tunnel-s indispensable-s pour éviter la fragilité de la ligne des étangs exposée à des risques croissants de rafales de vent, d’embruns et de submersion insupportable pour les 143 trains de 750 tonnes de fret par jour de report potentiel du trafic entre la péninsule ibérique et le reste de l’Europe.”²⁰

“Notre avis sur l’ensemble de LNMP qui nécessite un important financement de l’Union Européenne sera tout à fait négatifs s’il n’est pas proposé que le transport ferroviaire fret puisse rester sur la LNMP entre Villeneuve-lès-Béziers et Rivesaltes par une modification substantielle comportant le franchissement des Corbières maritimes par tunnel-s de manière à garantir un report très important du transport fret (entre la péninsule ibérique et le reste de l’Europe) de l’autoroute au rail, report équivalent à 6 000 poids lourds par jour (soit par exemple environ 143 trains de 750 tonnes nettes) en raccordant la LGV mixte Perpignan-Barcelone au Contournement Nîmes-Montpellier (initialement conçu pour le fret).”²¹

En l’absence d’un changement d’orientations concernant la mixité complète de la LNMP, plusieurs acteurs ont affirmé qu’ils formuleraient un avis négatif au cours de l’enquête publique.

¹⁹ Citation d’un.e participant.e sur le site internet de la concertation.

²⁰ Contribution du groupe EELV du Biterrois.

²¹ Contribution de l’Union Régionale des Associations Etudes et Consommation CFDT d’Occitanie Pyrénées Méditerranée.

La prise en compte des enjeux environnementaux

Des inquiétudes sur certaines zones traversées par le projet

Plusieurs interrogations se font jour concernant les impacts environnementaux du projet. Concernant la phase 1, les inquiétudes portent principalement sur le passage de la LNMP à proximité du Bassin de Thau et des étangs, ainsi que sur des zones viticoles (Pinet et son AOC "Picpoul de Pinet").

En atelier visio, une responsable de l'AOC Languedoc a souligné qu'une appellation telle que le "Picpoul de Pinet" représentait environ 1800 hectares et était une filière viticole économiquement valorisée qui aurait des difficultés à faire face aux impacts de l'aménagement de la ligne nouvelle. Elle a ainsi exprimé des craintes quant à la disparition définitive des parcelles de ce terroir.

L'aménagement d'un viaduc à Poussan a fait également l'objet de plusieurs interrogations quant à ses caractéristiques techniques et ses impacts (emplacement, hauteur, impacts en termes de nuisances sonores). SNCF Réseau a précisé en réponse que la ligne nouvelle franchirait les voies routières d'accès au sud de l'échangeur d'autoroute, au niveau des bâtiments de la gendarmerie. La ligne nouvelle franchirait la plaine de Poussan, au nord de la D613 au niveau de la ZAC des Clash, en viaduc (d'une hauteur d'une vingtaine de mètres).

Concernant la phase 2 du projet, l'absence dans le projet de LNMP d'un tunnel pour la traversée des Corbières, le passage par les zones viticoles à proximité de Nissan-lez-Ensérune ou encore le passage par la commune de Soler sont autant de sujets qui suscitent craintes et interrogations de la part des participants et acteurs associatifs. Le passage par la commune de Soler est perçu comme particulièrement impactant pour le paysage, le cadre de vie, la biodiversité et les nuisances sonores.

"Habitante de la commune du Soler, je suis contre le contournement de la ligne LGV. Ce contournement, outre son coût exorbitant pour gagner quelques minutes, va littéralement couper en deux notre beau village de LE SOLER (66270), créer des nuisances sonores et visuelles, abîmer la faune et la flore, dévaluer les biens des solériens. Ce contournement est une véritable hérésie et va contribuer à laisser Perpignan mourir à petit feu."²²

Pour plusieurs acteurs associatifs, à l'instar de France Nature Environnement, la remise en cause de la mixité complète de la LNMP, l'absence d'une solution d'aménagement d'un tunnel sous les Corbières, l'implantation de deux gares dont l'intérêt est controversé, sont autant de facteurs susceptibles de remettre en cause l'opportunité générale du projet (phase 1 et phase 2), notamment eu égard à ses impacts environnementaux.

Les impacts régulièrement cités sont les suivants : pour la phase 1 : la traversée du Massif de la Gardiole, de plusieurs zones Natura 2000, de Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) ; pour la phase 2 : le passage dans la zone des Basses Corbières où se concentrent plusieurs espèces remarquables.

En matière environnementale, plusieurs acteurs associatifs regrettent l'absence de mise à disposition d'études et d'information suffisante au cours de la concertation. Le maître d'ouvrage a en effet précisé à plusieurs occasions que des études étaient en cours de réalisation (études acoustiques) ou d'actualisation (études environnementales, agricoles et viticoles, prévisions de trafic).

Ils souhaitent également qu'une attention particulière soit portée par le maître d'ouvrage aux mesures de réduction des impacts environnementaux et non pas uniquement aux mesures d'évitement.

"Les enjeux seront, quoi qu'il en soit, extrêmement élevés comparés à d'autres projets de ce type. La question de l'évitement en opportunité reste ouverte pour FNE LR car l'acceptabilité du projet dépend de la balance entre impacts environnementaux, très forts, et gains environnementaux, pour l'instant

²² Contribution d'une participante sur le site internet de la concertation.

compromis. A ce titre, la phase 1 ne peut être séparée de la phase 2 dont la conception est déterminante pour la justification de l'utilité de la phase 1 sur le plan environnemental. ²³

“Il n'y a pas un kilomètre de ce tracé sans enjeu fort, avec la traversée du massif de la Gardiole, de plusieurs zones Natura 2000, de ZNIEFF de type 1, de zones faisant l'objet de Plans Nationaux d'Action, de terrains du Conservatoire des Espaces Naturels. Ces sites sont d'importance majeure pour la conservation d'une longue liste d'espèces patrimoniales menacées, dont certaines viennent juste d'être découvertes”²⁴

Quelles nuisances sonores pour la LNMP ?

Les nuisances sonores que pourrait engendrer la mise en service de la LNMP et la hausse du trafic des trains de fret suscitent des inquiétudes de la part de certain.e.s participant.e.s notamment riverain.e.s des zones concernées (sortie d'Issanka, Balaruc-le-Vieux, Bas de Poussan, Fabrègues...) qui s'interrogent par conséquent sur la mise en œuvre de mesures antibruit.

“Pouvez-vous nous donner les calculs de nuisance sonore pour le village de Balaruc le Vieux particulièrement sur la passerelle en Sortie d'Issanka et le bas de Poussan longeant l'étang de Thau pour les trains de jour et pour le Fret de nuit ?”²⁵

“Habitant à Fabrègues (sur les hauts), l'autoroute A9 est déjà impactante d'un point de vue acoustique (et aussi visuel), il est important que des dispositifs soient prévus pour ne pas amplifier cette gêne, voir pour mutualiser avec Vinci autoroute des aménagements.”²⁶

Certains élus, à l'instar du Maire de la commune de Lattes, ont également interrogé la maîtrise d'ouvrage sur les crédits prévus pour entretenir les aménagements anti-bruit, après leur mise en service. Ce dernier invite SNCF Réseau à constater le manque d'entretien des murs anti-bruit déployés sur le tracé du contournement Nîmes-Montpellier.

A propos des nuisances sonores, SNCF Réseau rappelle que les études acoustiques sont en cours d'actualisation jusqu'à l'été 2021 et seront publiées dans l'évaluation environnementale du projet, qui sera soumis à enquête publique fin 2021. Le maître d'ouvrage indique qu'il est particulièrement attentif à la réduction des nuisances sonores et à la protection acoustique, dans le respect de la réglementation, et que des mesures seront mises en œuvre si, dans certaines zones, les mesures sont au-dessus des seuils réglementaires : écrans anti-bruit, isolation, melons...

Quels impacts sur les terres agricoles ?

Quelques participant.e.s s'interrogent sur les impacts du projet de LNMP sur les terres agricoles : quelles seraient les surfaces cultivables impactées ? Que serait-il prévu en termes de compensation financière ? (voir plus haut concernant les impacts sur la commune de Pinet).

S'agissant de la phase 2, les vigneron.s du Pays d'Ensérune, regroupement de 500 viticulteurs répartis sur 3000 Ha de vignoble, ont rappelé dans leur contribution que leur cave subissait une diminution continue des surfaces encépagées, liée à l'artificialisation des sols, à l'implantation de lotissements et zones d'activités, mais aussi au projet de LGV. Ils s'interrogent sur la mise en place d'une indemnisation des préjudices liés à la construction de la ligne.

“Face à ces enjeux, et aux incidences foncières du tracé de la ligne nouvelle, qui par sa durée inhabituelle continue à bloquer les projets de viticulteurs coopérateurs, voire même l'abandon de vignes âgées,

²³ Contribution de France Nature Environnement.

²⁴ Idem.

²⁵ Citation d'un.e participant.e sur le site internet de la concertation.

²⁶ Citation d'un.e participant.e sur le site internet de la concertation.

existe-t-il une mesure de compensation au profit de cave coopérative dont les apports sont impactés par le tracé de la future ligne ? ²⁷

Sur ces sujets, SNCF Réseau rappelle que la surface d'emprise du projet (de Béziers à Perpignan) est estimée à environ 1800 hectares à l'heure actuelle. Les études d'impact agricole en cours permettront de préciser les surfaces agricoles concernées d'ici le printemps 2021. Le maître d'ouvrage précise que la détermination des mesures de compensation collective fait partie des volets étudiés et débattus avec la profession agricole et que les compensations individuelles relèvent des protocoles indemnitaires validés par les organismes agricoles et les outils d'aménagement prévus par le code rural dont les procédures d'aménagement foncier, agricole, forestier et environnemental (AFAFE).

Les deux gares nouvelles

Les emplacements des deux gares nouvelles à Narbonne et Béziers, dont l'aménagement est prévu en phase 2 du projet, ont été largement interrogés voire contestés par plusieurs participant.e.s et acteurs associatifs.

Certain.e.s invitent à ne pas reproduire l'exemple de la gare TGV Montpellier Sud de France, jugée peu fréquentée, isolée et difficilement accessible aux voyageurs (manque de transports en commun, localisation éloignée du centre-ville).

"Pensez à un maximum d'habitants avant de prendre des décisions. Les nouvelles gares de la région (Nîmes Pont du Gard et Montpellier Sud de France) ont privé une grande partie de la population d'un accès facile au train. Ne faites pas la même erreur !" ²⁸

S'agissant des gares de Béziers et Narbonne, des participant.e.s affirment qu'il serait plus judicieux de rénover et réorganiser les gares existantes en centre-ville et s'interrogent sur les lieux d'implantation jugés trop éloignés des centres-villes et peu accessibles en transports en commun.

"Étant donné le peu de temps gagné entre Narbonne et Montpellier, est-il justifié d'avoir une nouvelle gare de Narbonne au milieu des vignes ? Le temps gagné en train sera perdu pour aller en voiture/transport en commun à la nouvelle gare..." ²⁹

"Pourquoi envisager de créer une gare nouvelle à Béziers alors qu'il serait beaucoup plus judicieux de rénover et réorganiser celle qui existe et qui se situe en proche proximité du cœur de ville ?" ³⁰

Concernant spécifiquement l'emplacement de la gare nouvelle de Béziers dite "A75", ce dernier est jugé comme particulièrement impactant pour les riverains de Villeneuve-lès-Béziers, entraînant de nombreux impacts sur le bâti et des expropriations (dus au décalage de l'emplacement initial prévu pour cette gare).

Autre sujet d'inquiétude : l'absence de connexions suffisantes au réseau TER existant et les impacts d'un potentiel raccordement entre la ligne nouvelle et la ligne existante. Des participant.e.s ont par ailleurs rappelé que les inondations récentes (2019 notamment) avaient entraîné l'arrêt total de la ligne actuelle dans le secteur, car cette dernière avait été entièrement submergée.

En commission consultative, le Maire de Villeneuve a regretté l'impact de la future gare sur 100 à 120 habitants de la commune. ³¹

²⁷ Contribution des Vignerons du Pays d'Ensérune.

²⁸ Citation d'un.e participant.e sur le site internet de la concertation.

²⁹ Contribution d'un.e participant.e sur le site internet de la concertation.

³⁰ Contribution d'une.e participant.e sur le site internet de la concertation.

³¹ Commission consultative de l'Hérault.

“Il n’y a aucun intérêt d’avoir une gare à Villeneuve si elle n’est pas raccordée aux réseaux existants (TER.) il vaut mieux une gare centre, à Béziers, plutôt qu’une gare excentrée (gare patate) comme il en existe des dizaines en France, ne répétez pas les mêmes erreurs.”³²

“Notre association estime que, en tenant compte des observations développées depuis 2009 renforcées par les impératifs de lutte contre le réchauffement climatique et contre la pollution de l’air en matière de report de la route au rail des transports, les arrêtés préfectoraux du 30 janvier qualifient à tort d’intérêt général le projet aujourd’hui présenté de LNMP, car il ne prend pas en compte les observations formulées appelant des corrections en particulier pour limiter les destructions de maisons et de locaux sur Villeneuve-lès-Béziers et supprimer la réservation d’un espace pour la coûteuse création dans un secteur déjà souvent embouteillé d’une gare TGV Béziers-Est A75 sans connexion ferroviaire avec la gare centre”³³

“Villeneuve est la commune la plus impactée du projet pour ne pas dire sacrifiée avec l’assentiment sinon la connivence d’élus locaux qui ont subi plus que discuté les options “imposées” par SNCF/Réseau financement contraint oblige.”³⁴

En réponse aux interrogations sur l’emplacement des gares nouvelles, SNCF Réseau indique que la desserte de Béziers par sa gare centrale sera maintenue en phase 1 du projet et que la construction de la gare nouvelle n’est prévue qu’à partir de 2040. Le maître d’ouvrage rappelle les objectifs du projet : permettre la circulation des trains à vitesse commerciale de 320 km/h pour offrir aux voyageurs des trajets plus directs et rapides, reporter des circulations TGV et fret ferroviaire vers la ligne nouvelle, pour dégager des capacités de circulation sur la ligne classique et proposer ainsi un service régional plus fréquent et régulier.

Sur l’axe Montpellier-Béziers, SNCF Réseau précise que le taux d’utilisation de la ligne actuelle ne permet pas d’envisager de croissance à long-terme de l’offre ferroviaire sans risque de saturation. Le maintien de la desserte de Béziers par la gare actuelle obligerait en effet les TGV à rejoindre la ligne classique en amont de cette desserte, ce qui limite leur vitesse de circulation.

SNCF Réseau rappelle que l’emplacement de la gare nouvelle a été arrêté à l’issue d’une phase de concertation dédiée entre 2012 et 2013 et indique que ce nouvel emplacement permettrait de disposer d’une gare mieux adaptée à la desserte de sites touristiques de l’Hérault (car la gare serait située à proximité des A9 et A75). Pour le maître d’ouvrage, la nouvelle gare représenterait une baisse de la congestion routière saisonnière et libérerait des capacités de stationnement autour de la gare du centre-ville pour les usages TER.

S’agissant de la desserte de la nouvelle gare de Béziers, la desserte serait assurée par des transports en commun dont la politique de mise en œuvre devrait être définie par la Communauté d’agglomération de Béziers Méditerranée.

Pour répondre aux objectifs du projet, un autre emplacement de gare est suggéré par certains participant.e.s et acteurs associatifs (à l’instar d’ASSECO-CFDT OC) : l’aménagement d’une gare d’échanges à Nissan-Lez-Ensérune, option évoquée lors des phases de concertation antérieures puis finalement abandonnée. Cette option permettrait, selon ses partisans, d’accélérer les liaisons entre Montpellier et Toulouse et de tenir davantage compte des objectifs généraux du projet, phase 1 et phase 2 confondues.

Les orientations concernant la mise en œuvre de la phase 2 du projet et l’aménagement des gares nouvelles de Béziers et Narbonne sont ainsi largement questionnées. En la matière, certains acteurs associatifs invitent SNCF Réseau et l’Etat à prolonger les discussions avec les techniciens ferroviaires, les

³² Citation d’un.e participant.e sur le site internet de la concertation.

³³ Contribution de l’ASSECO OD Midi Pyrénées.

³⁴ Contribution de Patrice Foulquier, association TGV Sud.

urbanistes, les représentants du maître d’ouvrage, les riverains, les élu.e.s et les acteurs associatifs du secteur.

Les caractéristiques générales du projet

Quel tracé pour la ligne nouvelle Montpellier Perpignan ?

En visioconférence, comme sur le site internet de la concertation, des participant.e.s s’interrogent sur le tracé du projet, en se demandant si les choix présentés étaient définitivement arrêtés.

En réponse, SNCF Réseau indique que le tracé de la LNMP présenté au public est *“le produit de plus de dix années de concertation avec les habitants et acteurs du territoire”*. Pour le maître d’ouvrage, les nombreuses réunions, instances de concertation et décisions ministérielles ont permis de passer d’un couloir de passage de 5km à une zone de passage d’environ 1000 mètres puis un tracé d’environ 150 mètres de large.

Pour avoir plus de précisions concernant le tracé, le maître d’ouvrage invite à consulter les cartes des emprises réservées par départements : Hérault, Aude et Pyrénées-Orientales.

Des craintes concernant les expropriations prévues pour la réalisation de la ligne nouvelle

Au cours de la concertation, les sujets liés aux expropriations nécessaires à la réalisation du projet ont été évoqués à de nombreuses reprises.

Plusieurs participant.e.s s’interrogent sur les impacts du projet sur le bâti, notamment s’agissant des communes de Cers et Villeneuve-lès-Béziers, en raison du choix d’implantation de la nouvelle gare “A75” (voir plus loin). Selon eux, les orientations du Programme d’Intérêt Général 2000 ne sont pas respectées.

L’implantation de la future gare de Béziers, mais également de la zone de raccordement entre la ligne nouvelle et la ligne existant dans un secteur bâti de Villeneuve-lès-Béziers entraînerait en effet la destruction de nombreuses zones d’habitat. Quelques associations et riverains plaident ainsi pour la mise en œuvre de réunions de travail entre techniciens ferroviaires, urbanistes et riverains, pour trouver des solutions ayant le moins d’impacts possibles.

“Par le biais du phasage, la commune de Villeneuve-lès-Béziers a en effet à endosser la carence des finances publiques pour permettre la faisabilité d’un projet qui plombe son développement et la vie d’une partie de sa population depuis plus de 35 ans. L’impact important sur le bâti va participer au morcellement d’une aire déjà traversée par des infrastructures majeures (Autoroutes A9:A75, une voie ferrée, une route nationale déclassée départementale, une rocade....le canal du Midi). Une réflexion entre techniciens ferroviaires, urbanistes et nouveaux élus est nécessaire. Il est encore temps”³⁵

Les riverains de ces communes souhaitent avoir des précisions sur les terrains concernés par ces expropriations, et les conditions de leur cession (prix d’achat des terrains, calendrier...).

En réponse, SNCF Réseau rappelle la procédure en matière d’expropriations : les services de l’entreprise prendront contact avec les propriétaires des bâtis concernés, une fois la déclaration d’utilité publique prononcée. Les propriétaires de terrains “nus” seront contactés ultérieurement, quand les emprises foncières nécessaires à la construction du projet seront arrêtées, afin que des propositions de tarifs d’achat leur soient faites.

SNCF Réseau précise également que c’est le Pôle d’évaluation domaniale des finances publiques qui évalue les différents biens à acquérir selon des critères liés aux caractéristiques de chaque bien et aux références des transactions historiques réalisées sur la même zone.

³⁵ Contribution de Patrice Foulquier, association TGV Sud

Quelle desserte TGV pour la gare de Sète ?

Quelques participant.e.s s'interrogent sur le niveau de desserte de la gare de Sète que permettrait le projet et s'inquiètent d'une diminution du nombre de trains, qui obligerait les passagers à se rendre à Montpellier pour voyager en TGV.

“Quelle sera l'incidence de la ligne nouvelle sur les TGV desservant actuellement la gare de Sète : aura-t-on toujours des TGV sur l'ancienne ligne ? Leur nombre et leur fréquence seront-ils maintenus ? Il ne faudrait pas que la ligne nouvelle pénalise les usagers en les obligeant à se rendre à Montpellier.”³⁶

A ce sujet, SNCF Réseau précise que la gare de Sète ne serait pas desservie par la ligne nouvelle, qui proposerait un trajet plus direct et rapide entre Montpellier et Béziers, mais que Sète serait néanmoins desservie par les TGV circulant sur la ligne classique et desservant la gare de Montpellier Saint-Roch (sans apporter de précision sur le nombre et la fréquence de ces trains).

Des oppositions au contournement de Perpignan

Plusieurs élu.e.s des Pyrénées orientales ainsi que de nombreux participant.e.s se sont exprimés en opposition au contournement de Perpignan, qu'ils estiment injustifié puisque les prévisions de trafic de SNCF Réseau ne prévoient pas de saturation de la ligne actuelle avant cinquante ans. Ils demandent que ce contournement soit différé. Les motifs résident dans la crainte d'une désertion de la gare de Perpignan et dans les effets de la traversée de la commune du Soler sur la qualité de vie des habitants. Les avantages procurés par le contournement de Perpignan (notamment en termes de gain de temps) ne compensent pas, selon eux, le coût du projet et ses impacts.

La maire du Soler rappelle que la communauté urbaine de Perpignan a rejeté le contournement ouest de Perpignan par un vote de mars 2017 ainsi que lors de l'élaboration du SRADDET. De nombreux participant.e.s font part de leurs craintes concernant un aménagement ferroviaire qui “couperait la ville en deux” et qui surplomberait la ville d'une dizaine de mètres.

Des observations concernant le déroulement de la concertation

Comme précisé précédemment, la concertation sur la phase 1 du projet LNMP s'est déroulée dans le contexte particulier lié à la pandémie du Covid-19.

En fin de concertation, quelques acteurs associatifs ont eu l'occasion de s'exprimer à propos de l'organisation de cette dernière. Lors du dernier atelier du 14 janvier 2021 en visioconférence, certains ont ainsi salué la mise en œuvre de rendez-vous en visioconférence. Ils ont indiqué avoir eu le sentiment d'avoir pu librement s'exprimer, d'être plus disponibles pour participer à l'ensemble des rendez-vous organisés, et d'être entendus.

D'autres acteurs ont regretté la faible présence du “grand public” et/ou des élu.e.s aux rencontres organisées en visioconférence, l'absence de rencontres en présentiel, le manque d'informations et d'études actualisées pour disposer d'une information complète et suffisante pour débattre, ou regrettent que le périmètre de la concertation soit limité à la phase 1 du projet³⁷. A l'issue de la concertation, plusieurs acteurs associatifs déclarent souhaiter rester associés à la démarche de dialogue, voire à l'élaboration des études (bruit, environnement, paysage...).

³⁶ Contribution d'un.e participant.e sur le site internet de la concertation.

³⁷ Dans sa décision 2020/64/LNMP/8, la CNDP avait souhaité que la concertation concerne la partie du projet soumise à la prochaine enquête publique, c'est-à-dire la phase 1. Elle avait également indiqué que la ou les autres parties du projet devraient faire l'objet d'une nouvelle saisine par SNCF Réseau. Lors de la préparation de la concertation, SNCF Réseau, en accord avec les garants et dans un souci de cohérence du projet, a estimé nécessaire de ne pas limiter les échanges à la phase 1 seulement mais d'accueillir également les contributions et questions du public portant sur la phase 2. C'est ce qui a été fait, même si la concertation est restée principalement centrée sur la phase 1.

Les réponses au questionnaire

Pour toucher des publics habituellement éloignés des dispositifs participatifs, SNCF Réseau a lancé un questionnaire en ligne, diffusé notamment à travers des campagnes publicitaires sur les réseaux sociaux, pour mesurer leur connaissance du projet et mesurer leurs attentes en matière de mobilité. 515 personnes y ont répondu, dont 54% ont moins de 45 ans.

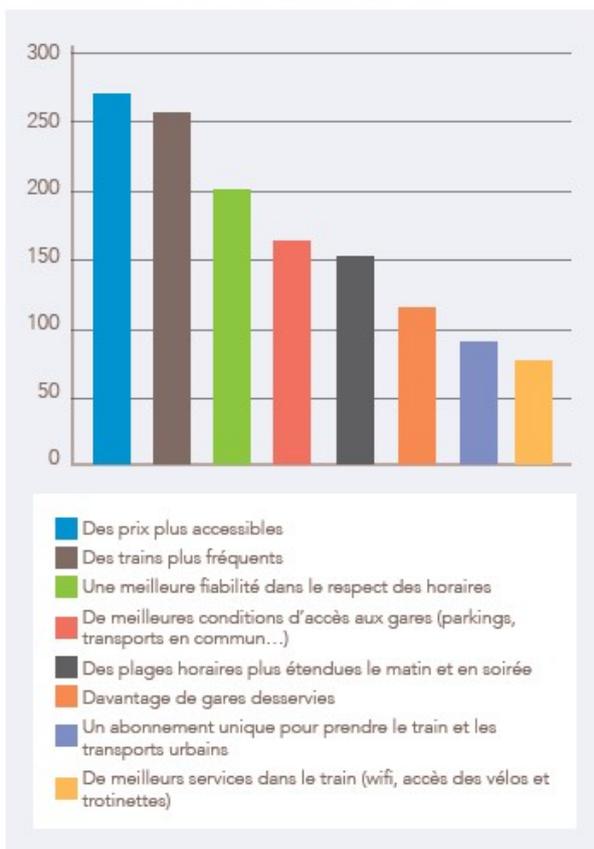
Parmi les répondants, 92,4 % déclarent connaître le projet et 16% se déclarent utilisateurs réguliers du train pour leurs transports du quotidien. Près d'un participant sur deux n'utilise aujourd'hui le train que sur de la longue distance.

Près d'un répondant sur deux (48,5 %) priorise la réduction des temps de parcours comme premier objectif du projet. Parmi ceux-ci, les possibilités de report modal (TGV en remplacement de l'avion, TER en remplacement de la voiture) sont le plus souvent mis en avant comme l'atout majeur d'un gain de temps, ainsi que l'accessibilité accrue de la région permettant d'en renforcer l'attractivité.

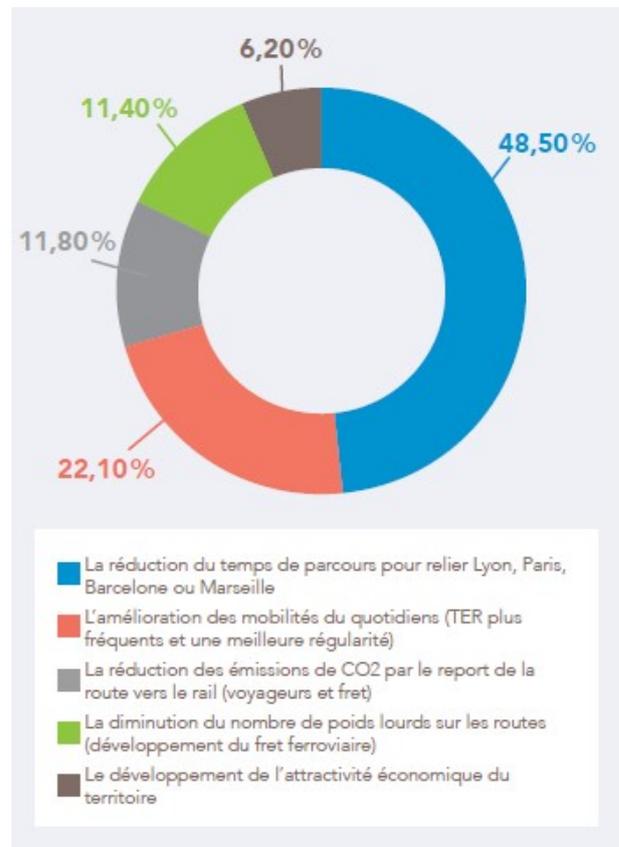
22,1 % estiment que l'objectif principal doit être le développement des TER. Ceux-ci insistent sur la nécessité de désengorger la ligne actuelle afin de pouvoir y proposer, notamment dans l'aire urbaine entre Montpellier et Sète, un service de type « RER métropolitain ».

11,8 et 11,4 % des répondants priorisent respectivement la réduction des émissions de CO2 et le développement du fret ferroviaire.

Les conditions du report modal



Les avis des répondants favorisant les conditions du report modal



Les bénéfices les plus attendus du projet

Figure 5: Réponses des répondants au questionnaire sur le report modal et les bénéfices attendus du projet (Extrait du bilan de la concertation de SNCF Réseau)

Avis des garants sur le déroulé de la concertation et recommandations au maître d'ouvrage sur les modalités d'information et de participation jusqu'à l'enquête publique

Remarques sur le déroulement et l'organisation

Sur les modalités d'information

Un effort de communication a été fait par le maître d'ouvrage pour s'adapter à la situation sanitaire, par exemple en distribuant 80.000 dépliants et cartes T dans les boîtes à lettres. Les campagnes sur les réseaux sociaux ont également montré qu'elles pouvaient mobiliser un grand nombre de personnes et générer de nombreux commentaires. Les médias de la presse écrite (pourtant largement consacrés à la situation sanitaire) ont relayé l'information et ont probablement contribué de façon significative à diffuser l'information.

Cependant, cela ne compense pas le fait qu'aucune réunion publique n'ait pu être organisée, ni l'absence de réunions locales d'information qui auraient pu être prises à l'initiative d'élu.e.s du territoire ou d'associations. Certain.e.s de ces élu.e.s (notamment à Thau) ont ainsi regretté un manque d'information des citoyens sur la concertation. Si on en croit le peu de retours collectés sur les registres accompagnant les expositions dans les mairies (4 seulement), on peut supposer que celles-ci n'ont pas trouvé leur public, ce qui n'est pas surprenant compte-tenu du contexte sanitaire.

Le site internet (ligne-montpellier-perpignan.com) est un site ancien qui a été actualisé pour la concertation de 2020-2021. Il s'est avéré peu lisible et peu intuitif, chargé d'informations sur les phases antérieures, parfois non datées. Il est évidemment important de pouvoir présenter l'historique du projet ainsi que des débats publics et concertations, mais le manque de clarté du site prête à des risques de confusion. C'est regrettable car dans le contexte d'une concertation quasiment entièrement en distanciel, le site internet se transforme de fait en principal carrefour de l'information.

Sur les dispositifs de participation

En premier lieu, il faut saluer le fait que la concertation ait pu se tenir malgré un contexte sanitaire difficile. Les équipes de SNCF Réseau ont réussi à s'adapter aux incertitudes d'une situation inédite marquée par une réglementation fluctuante et un comportement du public incertain.

La distribution de cartes T dans les boîtes à lettres a permis de ne pas limiter la concertation aux seuls outils numériques.

Le nombre de contributions reçues sur le site ou sur les réseaux sociaux a montré qu'un public assez large a pu se mobiliser. L'évaluation très positive des "Rendez-vous visio" par les participant.e.s lors de la dernière session a montré qu'une réelle écoute avait eu lieu à leur égard.

Cependant, des aspects moins positifs doivent être relevés.

En premier lieu, nous avons suggéré que les ateliers se tiennent en présentiel afin d'encourager une logique de co-construction. Cette recommandation n'a pas été suivie et il s'est avéré que, de ce point de vue, les échanges ont sans doute été moins productifs qu'ils auraient pu l'être s'ils s'étaient déroulés en présentiel.

En second lieu, le fait que les débats mobiles aient été abandonnés (ce qui peut se justifier par la désertion des gares à cette époque et même des lieux publics en général) et qu'ils aient été remplacés par les « Rendez-vous du jeudi » en visioconférence a provoqué une défection d'un public de citoyens individuels (ceux que l'on trouve fréquemment dans les lieux publics) au profit des représentants d'associations et d'organisations professionnelles, plus familiers des modalités de participation de type

« ateliers » ou « réunions publiques ». De ce fait, le “grand public” s’est montré quasiment absent des rencontres (Ateliers et Rendez-vous du jeudi).

Enfin, les autres absents de ces rencontres ont été les élu.e.s du territoire, qui auraient peut-être été plus enclins à participer si des rencontres s’étaient tenues sous forme de réunions publiques en présentiel. Les élu.e.s s’étant retrouvés entre eux lors des Commissions consultatives en début de concertation, il y a eu de fait un certain cloisonnement des publics qui ont peu échangé entre eux : les élus lors des Commissions consultatives ; les associations et organisations professionnelles dans les ateliers et les Rendez-vous du jeudi ; le grand public sur les réseaux sociaux et autour du site internet.

Le risque de cette situation réside dans la création d’espaces de dialogue distincts et peu communicants, si ce n’est par l’intermédiaire du maître d’ouvrage. S’il peut être légitime de réserver des espaces particuliers à certains acteurs, il n’est pas souhaitable de vider la concertation de sa substance et d’en faire un espace de discussion entre citoyens, associations et organisations professionnelles qui soit déconnecté des arènes de négociation ou d’échange entre décideurs publics.

Sur les études

Lors de la concertation, toutes les études n’étaient pas actualisées. C’est le cas pour des études socioéconomiques (notamment les prévisions de trafic), acoustiques, agricoles et viticoles ainsi que sur les impacts environnementaux. Il est regrettable qu’elles n’aient pas été disponibles pour nourrir les échanges. Ce constat a été émis notamment par certains acteurs associatifs.

Recommandations

Phase 1

1. Les études mises à jour devront être présentées au public par souci de transparence et de complétude. L'annonce de leur publication pourrait utilement être faite par mail auprès des associations et organisations professionnelles, celles-ci les ayant réclamées lors des ateliers. Ces études pourraient être présentées et discutées lors d'un (ou plusieurs) moment(s) d'échange ouvert à tous (ateliers en présentiel ou en visioconférence selon les possibilités).
2. Il est important de maintenir une continuité dans les échanges sur le projet jusqu'à l'enquête publique et, au-delà, lors des phases ultérieures. Un canal d'information (newsletter), accompagné d'outils de participation (formulaire en ligne ou autre) peut être mis en place y compris en période de restrictions des déplacements pour raison sanitaire. En dehors de cette période, les modalités pourront être plus diverses. Outre les études que nous avons déjà citées, plusieurs sujets abordés lors de la concertation méritent en effet d'être actualisés avant l'enquête publique, en particulier les modalités de financement du projet (convention classique et/ou société de financement) ou des précisions sur la desserte de la gare de Sète (fréquence des trains).

Phase 2

1. L'accélération du calendrier de la phase 2 a été demandée par de nombreux élu.e.s du territoire. Il porte de répondre à cette demande sans remettre en cause la réalisation des études nécessaires ni les étapes de concertation.
2. Une nouvelle phase de concertation s'imposera pour la phase 2. Les vives critiques portant sur certaines options choisies précédemment permettent d'identifier plusieurs thèmes comme porteurs d'enjeux :
 - l'opportunité de la mixité totale du tracé entre Béziers et Perpignan (fret et voyageurs) ;
 - les modalités de traversée du Massif des Corbières ;
 - l'opportunité du contournement ouest de Perpignan ;
 - le cas échéant, les modalités de traversée de la commune du Soler ;
 - l'opportunité des gares nouvelles de Béziers et Narbonne.

Sur tous ces points, les décisions précédemment entérinées ne font pas l'objet de consensus et il semble nécessaire de les revisiter à la lumière de l'expérience du projet et de l'évolution du contexte. En particulier, des expériences comme celle de la gare nouvelle de Montpellier Sud de France et des intempéries subies par la voie ferrée littorale appellent à intégrer de nouvelles considérations dans la réflexion. De la même façon, les études en cours d'actualisation (en particulier les prévisions de trafic voyageurs et de fret) devront être intégrées aux réflexions à venir sur l'avenir du projet.

3. La continuité du dialogue avec la population et les acteurs du territoire posera un nouveau défi pour ce projet au long cours. Il nous semble cependant indispensable de la préserver, à travers par exemple la mise en œuvre de comités de suivi du projet, réunissant des publics variés : élu.e.s, riverain.e.s, associations, et représentant.e.s de la maîtrise d'ouvrage... qui pourraient se réunir régulièrement (de façon trimestrielle ou bi-annuelle par exemple) tout au long des prochaines phases du projet.

ANNEXES

Site de la CNDP – Fiche de la concertation

<https://www.debatpublic.fr/projet-ligne-ferroviaire-entre-montpellier-perpignan>

Communiqué des décisions de la CNDP : Séance Plénière du 3 juin 2020



Paris, le 3 juin 2020

COMMUNIQUÉ DES DÉCISIONS Séance plénière de la Commission nationale du débat public 3 juin 2020

NOUVELLES SOLLICITATIONS

I. SAISINES (L.121-8, L.121-12)

- **Projet de Ligne Nouvelle Montpellier – Perpignan (SNCF Réseau)** : suite à la saisine par SNCF Réseau, et après délibération, la Commission nationale désigne Sofia ALIAMET et Pierre-Yves GUIHENEUF garants de la bonne information et participation du public sur la phase 1 uniquement, et jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique sur cette même phase.
[Consulter la décision](#)

II. DEMANDES DE DESIGNATION DE GARANT.E.S (L.121-17, L.121-19)

- **Abrogation de la Directive Territoriale d'Aménagement de l'estuaire de la Loire (préfecture du Pays de la Loire)** : la CNDP désigne Sylvie HAUDEBOURG garante de la concertation préalable.
[Consulter la décision](#)
 - **Projet de sécurisation de la Route Nationale n°5 (route de Cilaos) et mise en compatibilité du PLU de St-Louis de la Réunion (Région Réunion)** : la CNDP désigne Philippe MASTERNAK et Renée AUPETIT garants de la concertation préalable.
[Consulter la décision](#)
-

Lettre de mission envoyée aux garants par Chantal Jouanno, Présidente de la CNDP

LA PRÉSIDENTE

Paris, le 16 juin 2020

Madame, Monsieur,

Lors de sa séance plénière du 3 juin, la Commission nationale du débat public (CNDP) vous a désigné.e garant.e du processus d'information et de participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique sur la phase 1 du projet de Ligne Nouvelle Montpellier – Perpignan (LNMP) porté par SNCF Réseau (tronçon de Montpellier à Béziers).

Je vous remercie d'avoir accepté cette mission d'intérêt général sur ce projet emportant des enjeux environnementaux et d'aménagement du territoire fondamentaux et je souhaite vous préciser les attentes de la CNDP pour celle-ci.

La concertation de suivi sur ce projet a été décidée en application des articles L.121-12 et L.121-14 du Code de l'environnement, suite au débat public qui s'est tenu en 2009, et aux différentes phases de concertation entre 2010 et 2015 garanties par Jean-Pierre RICHER.

Comme l'indique l'article L.121-14 CE, **après une concertation préalable ou un débat public décidé par la CNDP, si le maître d'ouvrage (MO) décide de poursuivre son projet, « la CNDP désigne un garant chargé de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique ».**

L'article L.121-12 CE précise, dans sa version applicable à ce projet, que pour les projets ayant fait l'objet d'un débat public ou d'une concertation préalable, le MO ne peut ouvrir l'enquête publique *« au-delà [du délai de 5 ans suivant la publication du bilan des tiers garants] »* et doit alors saisir à nouveau *« la commission [qui] ne peut décider de relancer la participation du public que si les circonstances de fait ou de droit justifiant le projet, plan ou programme ont subi des modifications substantielles ».*

Par conséquent, la concertation de suivi se poursuit sous votre égide, mais uniquement sur la phase 1, car la CNDP ne peut relancer la participation du public sur cette phase uniquement. En revanche, SNCF Réseau devra saisir à nouveau la CNDP afin de pouvoir ouvrir l'enquête publique sur la phase 2.

.../...

Mme Sofia ALIAMEY et M Pierre-Yves GUIHENEUF
Garants de la concertation de suivi jusqu'à l'enquête publique
Phase 1 LNMP (SNCF Réseau)

Rappel des objectifs de la concertation de suivi :

Le champ de la concertation de suivi est particulièrement large et est présenté dans les articles L.121-1, L.121-1-1, L.121-14 et R.121-11 du Code de l'environnement. Son objectif principal est donc le continuum de l'information et de la participation du public entre les phases dites « amont » et « aval » d'association du public. Autrement dit, entre la fin d'une concertation préalable ou d'un débat public – le MO décidant de poursuivre son projet – et l'ouverture de l'enquête publique, les publics doivent pouvoir suivre facilement les étapes d'avancement du projet, y être associés pour participer, tout particulièrement à l'approche de décisions clés devant être prises par le MO, et surtout en être informés régulièrement.

Cette lettre de mission vise à vous aider dans l'exercice de vos fonctions.

Votre rôle et mission de garant.e : prescrire, conseiller, servir de recours, rendre compte

Dans le cadre de l'article L.121-14 du Code de l'environnement, la définition des modalités de concertation revient au seul MO. La CNDP ne peut légalement les valider, néanmoins vous devez rendre publiques vos préconisations et leur prise en compte par le maître d'ouvrage.

Votre rôle ne peut en aucun cas être assimilé à celui de « caution démocratique », ni réduit à celui d'observat.rice.eur du dispositif de concertation. Par mimétisme avec la concertation préalable, vous êtes prescript.rice.eur des modalités de la concertation : charge au MO de suivre vos prescriptions ou non. Vous ne sauriez donc, ainsi que la CNDP, être tenu.e responsable des choix du MO en matière de concertation, mais leur évolution vers un meilleur respect du droit dépend de vous.

A cette fin, vous pouvez notamment vous appuyer sur deux éléments :

- Les recommandations faites par l'équipe en charge du débat public de 2009 dans son compte-rendu,
- les engagements pris par le MO relatifs aux mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements du débat public et des phases précédentes de concertation jusqu'en 2015 (L.121-13, L.121-16, R.121-9, R.121-24 CE).

Vous avez toute latitude dans la négociation avec le MO pour l'amener à suivre les recommandations contenues dans les bilans précédents et respecter les engagements qu'il a pris. Sentez-vous libres des préconisations que vous ferez pour garantir le droit à l'information et à la participation : la concertation de suivi n'est pas une version dégradée de la concertation préalable ou du débat public.

Plus précisément, il s'agit dans un premier temps de ré-identifier et re-mobiliser le public cible, qui n'est peut-être pas le même que celui de la phase préalable de participation. Vous devez veiller en particulier à ce que toute personne soit en capacité de participer à cette concertation. Nous devons avoir un souci constant d'inclusion des publics les plus éloignés de la décision.

Il s'agit également de définir des formes d'information et de participation qui correspondent à la durée de ce continuum, qui peut s'étaler – et s'étale déjà – sur un temps très long, et donc voir l'information et le sens de la participation se diluer :

- clarifier aux publics les grandes étapes du calendrier à venir et donner un certain rythme à la démarche ;
- ajuster les outils en fonction de l'évolution du contexte ;
- assurer la complétude, l'accessibilité et l'intelligibilité des informations et documents transmis aux publics ;
- assurer les possibilités de contribution du public et d'échanges directs entre lui et le MO, la mise en débat de sujets qui méritent d'être approfondis, veiller à ce que des réponses soient apportées par le MO à toutes les questions, observations et propositions,

Commission nationale du débat public - 244 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - France
T +33 (0)1 44 49 85 55 – chantal.jouanno@debatpublic.fr - www.debatpublic.fr

- demander la production de tout document d'information complémentaire ou la mise à disposition de données, si cela vous semble nécessaire.

Si votre mission dure au-delà de 12 mois, votre mission sera rythmée par la publication de rapports intermédiaires annuels. Ces derniers sont de nature à rappeler le cadre légal et de principe de la concertation et à permettre aux publics de suivre les évolutions du projet et de la démarche de participation. Si nécessaire, vous pouvez rédiger des notes d'observation, qui ont pour but de rappeler aux organisateurs les engagements pris ou les règles de base de la concertation.

Durant toute la durée de votre mission, vous devez vous mettre à disposition des participant.e.s, être visibles et expliciter votre rôle. Le public doit pouvoir vous contacter directement, notamment par la diffusion de votre adresse mail. En effet, vous constituez un recours possible en cas de désaccord sur le déroulement du processus de concertation ou sur les expertises produites. Si vous êtes sollicité.e par des participant.e.s et si vous jugez que les réclamations sont fondées, vous devez les porter auprès du MO et exiger qu'il les considère. Si jamais vos recommandations ne sont pas prises en compte, vous devrez faire état de ces difficultés dans votre rapport (voir plus bas). Si les réclamations ne vous semblent pas fondées, vous répondez directement aux auteurs et expliquez votre position.

Eléments de contexte et enjeux de la concertation identifiés au stade de la décision CNDP

Depuis le débat public de 2009, et sans que le public soit associé à toutes les décisions clés, le projet global LNMP a évolué. Il est aujourd'hui présenté en deux phases différentes l'une de l'autre : fonctionnellement d'abord avec l'introduction d'un critère de charge des tronçons existants pour déterminer le niveau de mixité de chaque nouveau tronçon (décision RFF 2009), géographiquement ensuite entre l'amont et l'aval de Béziers (décision ministérielle 2013), temporellement enfin (décision ministérielle 2016) en reportant la phase 2 de Béziers à la frontière espagnole d'une vingtaine d'années. En outre, le public n'a plus été associé par SNCF Réseau depuis 2015, alors que la CNDP avait recommandé de ne pas interrompre la concertation de suivi (décision n°2015/ 44/ LNMP/ 8).

Aujourd'hui, la phase 1, de Montpellier à Béziers, est en train de se concrétiser, et le MO vise une enquête publique en fin d'année 2020. Considérant que la phase 2 verra son contexte et ses caractéristiques évoluer de façon substantielle, nous avons fait le choix de poursuivre cette concertation de suivi uniquement sur la phase 1 de ce projet. En effet, le **risque de dilution de l'information** est bien présent entre d'une part des objets très concrets à amener à l'enquête publique sur la phase 1, et le peu d'éléments nouveaux et concrets sur la phase 2. Il semble complexe d'associer le public sur la phase 2 sans pouvoir lui garantir à ce stade une réelle prise en compte de ses contributions, or l'intelligibilité et la crédibilité de la concertation sur un projet de cette temporalité est fondamentale. Il faudrait néanmoins donner à voir à l'ensemble des acteurs locaux et des publics le niveau d'avancement réel du projet global ainsi que les ambitions du MO, du Gouvernement et des élu.e.s loca.les.ux.

Par conséquent, l'enjeu premier de cette concertation de suivi, est d'amener le MO et les décideurs politiques à assumer le portage phasé qu'ils ont décidé progressivement depuis 2009 en n'associant le public que sur la phase 1 du projet, de Montpellier à Béziers. Les publics concernés n'ayant pas été consultés par SNCF Réseau sur ce dossier depuis 2015, il s'agit donc avant toutes choses de les remobiliser avec une information intelligible :

- produire une synthèse simple et lisible du processus décisionnel d'ici à la réalisation de la phase 1 et y associer une présentation des phases de participation depuis 2009 ;
- décrypter le niveau d'avancement de la phase 1 et la complexité du jeu d'acteurs ;
- disposer publiquement les questions-clés qui se posent au MO sur la phase 1 afin de

▬

permettre à chacun.e de se mobiliser sur les sujets sur lesquels sa participation lui semble la plus utile.

Un effort particulier doit être produit sur les acteurs « non institutionnels », principalement les publics habitants et les potentiels usagers des transports du quotidien, sans les enfermer dans une logique de négociation de gré-à-gré avec le MO, mais en faisant valoir leurs points de vue dans le débat. Par ailleurs, compte tenu de ses enjeux cruciaux en matière environnementale (report modal de l'aérien et du routier au ferré) et de développement des territoires, il paraît souhaitable que des efforts spécifiques d'association de tous les acteurs du fret soient assurés dans le cadre de cette concertation.

D'après le dossier de saisine, SNCF Réseau n'envisage pas de remettre à débat les décisions déjà prises sur le projet, et souhaite aborder la phase 1 sous l'angle de l'insertion territoriale et des conditions de réalisation. Elle a pré-identifié des sujets nécessitant d'approfondir les échanges avec les acteurs du territoire comme les activités agricoles et viticoles, la desserte ferroviaire et l'intermodalité, l'insertion paysagère et environnementale, les retombées économiques et sociales. Pour autant, 5 ans après la dernière phase de concertation, il paraît indispensable de questionner un certain nombre d'enjeux, car le contexte a indéniablement changé depuis 2009. Je vous invite donc à amener le MO à élargir le champ thématique du débat et à permettre au public de discuter, entre autres :

- les niveaux de desserte et de l'équilibre de service entre TGV et TER, la Loi d'Orientation des Mobilités de décembre 2019 rappelant la priorité à donner aux transports du quotidien ;
- les enjeux environnementaux, notamment la multiplication sur le pourtour méditerranéen des événements météorologiques violents dans un contexte de changements climatiques ;
- le taux de rentabilité interne du projet, à la fois au regard de la crise structurelle du transport ferroviaire du transport ferroviaire de marchandises et de la crise conjoncturelle Covid-19 ;
- les fonctionnalités de la ligne nouvelle, et notamment les enjeux du fret et de la mixité dans un contexte de crise écologique ;
- les acquisitions foncières, les mesures d'évitement, de réduction et de compensation et leurs modalités de réalisation.

Conclusions de la concertation de suivi

Comme prévu par l'article L.121-14 du Code de l'environnement, vous remettrez à la CNDP à l'issue de votre mission un rapport final présentant la façon dont elle s'est déroulée. Ce rapport comporte une présentation des étapes de la concertation de suivi, une synthèse des observations et propositions présentées, la méthodologie retenue pour mener la concertation sur le long terme, votre appréciation indépendante sur la qualité de la participation menée par le MO et, le cas échéant, mentionne les évolutions du projet qui résultent de ce processus. Il met l'accent sur la manière dont le MO a pris en compte – ou non – vos prescriptions. Ce bilan, après avoir fait l'objet d'un échange avec l'équipe de la CNDP, est transmis au MO et à la CNDP qui le publient sans délai sur leurs sites et est joint au dossier d'enquête publique, conformément à l'article R.121-11 du Code de l'environnement.

La CNDP vous confie donc une mission de prescription à l'égard du MO et des parties prenantes afin de veiller aux principes fondamentaux de la participation :

- le respect des principes du droit à l'information et à la participation du public reconnu par la réglementation française (Convention d'Aarhus, Charte de l'environnement, Code de l'environnement) ;
- tout en liaison avec le MO, l'exigence d'une totale indépendance et neutralité ;
- le respect des principes et des valeurs de la CNDP : indépendance, neutralité, transparence, égalité de traitement et argumentation.

Nous ne parlons donc pas là d'une simple procédure, mais bien d'une démarche démocratique encadrée par la loi, dont le respect est sous votre garantie, au nom de la CNDP.

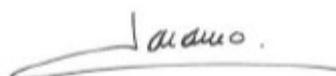
Pour tout cela, la CNDP vous indemnise et vous défraie selon des montants fixés dans l'arrêté du 29 juillet 2019. La charge de l'organisation matérielle de la concertation revient au MO.

Relations avec la CNDP :

Il est nécessaire que nous puissions conserver un contact étroit afin que vous nous teniez informé.e.s régulièrement du bon déroulement de la concertation (qualité des documents produits pour les publics, définition des modalités de concertation, qualité des réponses apportées, sujets principaux et points de conflit potentiel, etc.). Le bureau se tient à votre disposition, notamment en cas de difficulté particulière liée à la concertation.

Enfin, de manière à vous permettre la meilleure prise en main de votre mission, Marie-Liane Schützler vous proposera un échange dédié dans les prochaines semaines. Cette journée sera l'occasion d'aborder dans le détail les enjeux propres à ce dossier, les différentes étapes de la concertation que vous allez garantir, et bien sûr, de nous poser toutes vos questions.

Vous remerciant encore pour votre engagement au service de l'intérêt général, je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jouanno', with a long horizontal flourish underneath.

Chantal JOUANNO



244 boulevard Saint-Germain

75007 Paris - France

T. +33 (0)1 44 49 85 50

contact@debatpublic.fr

www.debatpublic.fr