CNFPT

CONCOURS INTERNE D'INGÉNIEUR EN CHEF TERRITORIAL

SESSION 2010

Analyse d'un document

Option : Urbanisme

EPREUVE N° 12

Durée : 4 h
Coefficient : 4

SUJET :

L'évolution des pratiques d'association de la société civile à la définition des projets

La ville d'A, commune centre de 200.000 habitants au sein d'une agglomération de 700.000, souhaite que sa politique de développement urbain prenne une nouvelle dimension en termes de participation du public.

De nombreux écrits et textes réglementaires ont, au fil du temps, tenté de décrypter ce que peut être la notion de concertation. Les textes qui vous sont présentés développent une approche particulière de la place des citoyens au sein des politiques publiques européenne et locale, en les mettant au centre des préoccupations sociales, urbaines, environnementales et économiques.

En tant que Directeur du développement urbain, le Maire vous a sollicité pour préciser les attendus potentiels d'une implication forte des usagers et habitants dans le processus décisionnel lié aux différents projets menés sur la ville.

QUESTION 1

En confrontant les trois échelles et les trois visions exposées dans les textes, vous mettrez en avant les conséquences induites par une participation accrue de la société civile. Vous exposerez également ce qui détermine une concertation active et efficiente tout en mettant en exergue les limites potentielles de cet exercice de démocratie participative et leur implication sur l'organisation des projets urbains et des services qui les mettent en œuvre.

QUESTION 2

Le Maire de la ville d'A souhaite que vous mettiez en œuvre, sous l'autorité du DGS, une démarche participative très poussée dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain d'un quartier d'habitat social dégradé de 1500 logements, afin de modifier de façon durable la qualité de vie des habitants concernés. Cette démarche doit permettre une appropriation effective du projet par les habitants en leur permettant de prendre part, à terme, au processus opérationnel (reconstruction/démolition, relogement, définition des espaces de vie...). Ce quartier est caractéristique des problématiques sociales et urbaines issues des anciennes ZUP (zones à urbaniser en priorité). Un fort taux de chômage affecte ses 5000 habitants, la population y est plus jeune que dans le reste de la ville et une surreprésentation des catégories socioprofessionnelles des classes les plus défavorisées est à noter. Enfin, sa position géographique (entre rocade périphérique et voie ferrée), alliée à une architecture de barres et de tours dégradées, renforce le sentiment d'exclusion des populations à forte dominante immigrée.

Vous mettrez en avant l'organisation nécessaire à la mise en œuvre de cette démarche, les partenariats indispensables et les objectifs principaux à atteindre. Cette démarche servira à terme d'exemple pour l'ensemble des déploiements de la concertation sur les projets de la ville.

Barème de notation :

- **Compte rendu critique de l'analyse : 8 points**
- **Orientations prospectives : 10 points**
- **Lisibilité et cohérence du document : 2 points**

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Charte urbaine européenne II (EXTRAITS) Conseil de l'Europe 2008	**Page 3**
Document n° 2	Concerter en mode majeur Techni.Cités – Avril 2004	**Page 21**
Document n° 3	Compte rendu du débat public du projet ferroviaire Bordeaux-Espagne (EXTRAITS) Commission Particulière du Débat Public 2007	**Page 29**

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

DOCUMENT n° 1

3

EXTRAITS

L&R – Local&Regional
REFERENCE

Manifeste pour une nouvelle urbanité

Charte urbaine européenne II

Adoptée par le Congrès à l'occasion de sa 15e Session plénière
à Strasbourg le 29 mai 2008
Rapporteur: Carlos Alberto Pinto (Portugal)
Corapporteurs: Willy Borsus (Belgique) et Myriam Constantin (France)

L'acquis européen sur la ville et la perspective d'une nouvelle urbanité

En adoptant la présente Charte urbaine européenne II après celle de 1992, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a l'ambition de dégager un corpus de principes et de concepts partagés permettant aux villes de faire face aux défis contemporains des sociétés urbaines et d'esquisser pour les principaux acteurs du développement urbain et pour les citadins-citoyens européens la perspective d'une nouvelle urbanité, c'est-à-dire d'un savoir vivre ensemble et d'une nouvelle culture de la vie en ville.

Dans cet esprit, nous, élus locaux européens membres du Congrès, réaffirmons l'importance de l'acquis européen sur la ville. Nous avons la conviction que cet acquis, issu à la fois des expériences menées par les gouvernements urbains, et des réflexions, rapports et déclarations adoptés par les principaux acteurs du développement urbain, représente un premier socle de principes sur lequel nous pouvons appuyer notre manifeste. En particulier, nous considérons comme fondés les principes suivants :

Les villes européennes appartiennent à leurs citadins-citoyens, elles sont un bien économique, social et culturel dont les générations futures doivent hériter.

Les villes européennes, devant l'ampleur des défis mondiaux auxquels nous devons faire face, sont le lieu souhaitable d'un compromis historique entre l'économique, le social et l'écologique.

Les villes européennes ont la responsabilité de construire un modèle de gouvernement urbain qui prenne en compte les exigences nouvelles de la démocratie, notamment dans sa dimension participative. Elles sont un atout dans la nécessaire revitalisation démocratique de nos sociétés.

5

Les villes européennes sont un champ favorable aux diversités créatives, elles recèlent des forces d'innovation puissantes. Elles sont le lieu privilégié de l'épanouissement individuel et de l'accès à la connaissance et aux savoirs. Elles ont la capacité d'intégrer et d'enrichir mutuellement les identités et les cultures multiples qu'elles abritent.

Les villes européennes sont aujourd'hui des moteurs de prospérité et des acteurs forts de la mondialisation. Elles sont par excellence le lieu du développement optimal de l'économie de la connaissance qui est l'avenir de la croissance économique de l'Europe.

Nous, élus locaux européens, membres du Congrès, avons la conviction que ces principes et l'analyse qui les sous-tend constituent le socle des changements à venir et des politiques que nous devrons mettre en œuvre.

La ville que nous voulons mettre au cœur de nos priorités est une ville faite d'abord pour ses citadins, qui doivent être également des citoyens.

La ville que nous voulons est aussi une ville durable, respectueuse de l'environnement local et global.

C'est une ville solidaire, attachée à développer la plus grande solidarité interne à son territoire et entre les territoires.

C'est enfin une ville des savoirs et des cultures qui a besoin de son passé et de son présent, fait de diversité pour se projeter dans son avenir.

Une ville de citadins-citoyens

Nous, élus locaux européens, partageons la conviction que nos citadins ne sauraient vivre pleinement leur ville sans en être également des citoyens responsables, actifs et informés.

Nous réaffirmons à cet égard la validité des valeurs et des principes contenus dans notre Charte européenne de l'autonomie locale, élaborée en 1985, et en particulier la conviction que le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques s'exerce dans toute sa plénitude au niveau local.

Nous pensons même que c'est à ce niveau que ce droit trouve sa dimension la plus aboutie, la plus directe et la plus efficace.

Nous réaffirmons également les principes de l'éthique publique qui sont définis dans le Code de conduite européen pour les élus locaux et régionaux.

Enfin, nous pensons que la crise de la représentation politique que traversent nombre de nos pays et qui s'observe notamment par des niveaux élevés d'abstention aux élections, par la persistance d'un vote extrémiste et par le discrédit qui se porte toujours plus sur la chose publique, peut et doit être combattue prioritairement au niveau local.

Nous, élus locaux européens, avons la conviction que la démocratie urbaine, après avoir longtemps été une école de la démocratie nationale pour de nombreux responsables politiques, a la capacité de réanimer l'esprit public et l'appétit démocratique de nos citoyens.

La Charte européenne de l'autonomie locale envisageait dès 1985 de pouvoir recourir à côté des mécanismes classiques d'une démocratie de représentation aux pratiques d'une démocratie de participation.

Nous encourageons donc, comme la Charte de l'autonomie locale nous y invite, le recours aux assemblées de citoyens, la pratique de référendums locaux et toute forme de participation directe des citoyens.

Pour promouvoir l'exercice d'une démocratie locale moderne, nous préconisons par exemple l'installation de conseils élus aux différents niveaux de la décision urbaine, qui pour autant ne dispense pas de proposer aux habitants des dispositifs d'information, de débats publics, et de coopération dans la programmation urbaine.

Dans le même esprit de participation de toutes les composantes de la population urbaine, le droit de vote et l'éligibilité aux assemblées locales urbaines doivent être reconnus aux migrants, qui contribuent de multiples façons à la vie de la collectivité.

Pour la plus grande efficacité de ces divers dispositifs, nous encourageons nos villes à utiliser pleinement les nouvelles technologies de l'Information pour améliorer la consultation des citoyens sur les projets urbains. Nous croyons que l'interactivité et la rapidité de cette information sont de nature à enrichir les processus de participation démocratique et à améliorer le dialogue entre les élus et les citoyens.

Nos villes doivent travailler à l'instauration d'une e-démocratie locale ambitieuse. Loin des gadgets technologiques, les technologies de l'information et de la communication (TIC) recèlent une nouvelle capacité de mobilisation démocratique qu'il serait dramatique de ne pas utiliser dans la période de désaffection du politique dans laquelle nous nous trouvons.

S'agissant des compétences et responsabilités territoriales, nous pensons qu'une dévolution adéquate est un élément clé du bon fonctionnement démocratique de nos villes. A cet égard, nous renouvelons notre attachement au principe de subsidiarité qui régule la bonne articulation des pouvoirs entre les niveaux européen, national et local.

Mais le principe de subsidiarité ne peut s'arrêter au milieu du gué, entre le gouvernement central et le niveau local, il doit également inspirer la distribution des responsabilités entre les différents niveaux territoriaux et à l'intérieur même des territoires.

Dans cet esprit, nous pensons que le principe général d'attribution des responsabilités de gestion publique dans nos villes doit être inspiré par le souci constant de proximité optimale au citadin-citoyen. Ce principe devrait s'appliquer, par exemple, aussi bien aux larges aires urbaines supracommunales qu'aux espaces infracommunaux (quartiers, arrondissements, districts), qui doivent pouvoir disposer eux aussi d'assemblées élues, d'un budget et de compétences de proximité.

De plus, la dévolution des compétences et responsabilités territoriales doit être assortie à tous les niveaux pertinents des moyens nécessaires, en particulier financiers, au plein exercice de ces responsabilités. Nous recommandons là encore de se référer à la Charte européenne de l'autonomie locale qui réclame que les villes puissent avoir la maîtrise de leurs dépenses.

Nous avons la conviction que la complexité de l'exercice de ces compétences et de ces responsabilités dans la gestion des grands espaces urbains réclame aujourd'hui un gouvernement des villes clairement identifié, démocratiquement élu, animé d'un souci constant de la bonne gouvernance urbaine.

Cette gouvernance doit faire l'objet de mécanismes de contrôle efficaces et d'évaluation régulière. Elle doit pouvoir être débattue politiquement et publiquement lors d'élections locales de façon à entraîner la mobilisation citoyenne et l'adhésion d'une majorité de citadins-citoyens au projet politique et collectif urbain. L'exécutif urbain élu – le maire ou son équivalent – doit assumer dans cette perspective les fonctions d'animateur du territoire, il doit s'engager pour mobiliser les citoyens et les réseaux qui structurent une ville autour d'un projet politique et collectif lisible par le plus grand nombre.

La qualité de cette gouvernance urbaine réside également dans sa capacité à s'organiser à l'intérieur d'un territoire pertinent, respectant l'adéquation entre la taille des institutions territoriales et les aires urbaines qu'elles ont la responsabilité de développer et d'administrer.

Nous pensons par ailleurs que certaines questions ne peuvent relever exclusivement d'une gestion de proximité (étalement urbain, infrastructures de transport et d'information, droit au logement, protection environnementale, etc.), et que l'action publique doit pouvoir naturellement s'insérer dans une régulation territoriale régionale, nationale et européenne sur la base de relations de partenariat équilibré et respectueux.

A cet égard, la nécessaire équité territoriale recommande que les villes puissent contribuer à un dispositif de redistribution des ressources. Ce dispositif doit permettre de réduire les inévitables inégalités territoriales.

Nous, élus locaux européens, conscients des mutations profondes qui affectent nos pays dans la recomposition générale des compétences entre l'Europe, l'Etat, le régional et le local, pensons que l'affaiblissement de la tutelle étatique et l'émancipation consécutive des villes ne sauraient se faire au détriment d'une nécessaire solidarité entre les territoires. L'autonomisation croissante des villes ne doit pas ouvrir sur une compétition entre les territoires sans règle et sans merci.

Nous sommes convaincus que l'Etat doit être le garant de cette solidarité qui doit s'inscrire dans la perspective d'un aménagement équilibré du territoire, régional, national et européen.

Une ville durable

Nous, élus locaux européens, soutenons les actions menées par nos citoyens et plus généralement, par tous les acteurs du développement urbain pour transformer nos villes, afin d'en faire des espaces urbains durables.

Nous partageons l'inquiétude croissante de nos citoyens devant les manifestations de plus en plus perceptibles de la crise écologique globale que nous traversons. Cette crise affecte aujourd'hui l'ensemble de la biosphère, elle se manifeste par le recul de la biodiversité, la dégradation des sols, la raréfaction des ressources en eau, la pollution de l'air et des bassins fluviaux, la montée d'autres formes encore de pollutions et de nuisances, et bien d'autres aspects qui tous affectent notre qualité de vie. Cette crise porte indubitablement la marque de l'activité humaine et se traduit concrètement par la multiplication de catastrophes naturelles et d'événements climatiques exceptionnels qui ont alerté les opinions dans nos pays et ont fortement accru la mobilisation citoyenne à l'égard des questions environnementales.

Nous pensons que cette crise écologique globale revêt une dimension spécifique dans l'espace urbain, et qu'elle nécessite d'être analysée et traitée spécifiquement dans le cadre d'une écologie urbaine.

Outre la stricte protection de l'environnement local qu'elles doivent assumer pour leur territoire et leurs citadins dans un contexte de risque aggravé, nous croyons que les villes ont un rôle majeur à jouer dans la protection, la restauration et la gestion de notre environnement global.

Par le niveau d'activité économique, par l'ampleur croissante des populations urbaines en Europe et par la capacité à générer des modèles comportementaux de référence, nos villes sont en première ligne sur le front du combat pour une planète plus habitable. Il nous

appartient de les renforcer dans cette responsabilité cruciale pour l'avenir de nos sociétés.

Dans cet esprit, nous nous engageons à développer l'écologie urbaine pour nous orienter résolument vers un développement urbain plus durable. Nous nous engageons à réduire l'empreinte écologique de nos villes, à en préserver les ressources naturelles, à en maintenir et développer la biodiversité, à organiser un accès pour tous aux biens publics et à leurs réseaux, et à mettre l'efficacité énergétique au cœur de nos politiques.

Pour réaliser ce projet, nous savons que nous devons organiser notre développement autour d'une forme urbaine et d'un modèle de mobilité différents.

S'agissant de la forme urbaine, nous avons la conviction que l'actuelle dilution des zones urbaines est inquiétante. La ville étalée et diffuse s'accompagne le plus souvent d'une spécialisation fonctionnelle et sectorielle des espaces entre le commercial, le résidentiel, les loisirs, l'industriel et l'artisanal, etc., qui dilapide dramatiquement le capital écologique de nos cités. Ce modèle de ville sectorisée accroît le gaspillage des énergies et aggrave les atteintes à l'environnement. C'est une politique qui n'a pas d'avenir.

Nous devons penser nos villes autour de formes urbaines compactes et denses réclamant le minimum de ressources pour être maintenues et permettant aux citadins d'accéder dans une immédiate proximité aux diverses fonctions et services urbains, ainsi qu'à des espaces de loisirs et des espaces naturels préservés. Nous voulons une ville économe de ses ressources, de ses sols, de ses déplacements et de son énergie. Seule la cohérence et la compacité de nos villes permettront de rendre l'espace urbain plus facile, plus accessible, plus vivant pour tous les citadins, quels que soient leurs conditions sociales, leur âge ou leur état de santé.

Nous voulons une ville en mesure de contrôler sa croissance par une maîtrise foncière renforcée.

12

La mobilité est l'autre variable au cœur d'un bon fonctionnement de la ville et d'un développement urbain respectueux de l'environnement. Les déplacements et la mobilité en général revêtent une importance croissante dans nos sociétés de communication intense. Ils deviennent un élément clé du bon usage de la ville, un facteur discriminant de la qualité de la vie urbaine.

Pour relever les défis d'une mobilité maîtrisée et durable, nous avons la conviction qu'il nous faut développer des alternatives crédibles à l'automobile. Les effets négatifs de la priorité donnée à l'automobile sont désormais bien connus. La pollution de l'air, les nuisances sonores, l'insécurité routière, le morcellement de l'espace par des infrastructures envahissantes, le gâchis de nos paysages urbains, tout concourt à nous orienter résolument vers un développement plus favorable au citadin, plus soucieux de la dimension humaine de nos villes. Nous devons nous libérer de notre trop grande dépendance automobile, d'autant plus vite qu'au-delà des nuisances qu'elle provoque elle empêche un grand nombre de citadins ne pouvant accéder au transport automobile individuel de jouir pleinement de leur ville.

Il nous appartient à nous, élus locaux européens, de promouvoir des politiques de mobilité durable qui favorisent les modes de déplacement « doux » comme la marche à pied et le vélo, et tous les modes de transport publics.

A cet égard, nous devons orienter nos choix vers une politique publique des transports qui ne peut se limiter aux seuls transports publics, mais qui organise un nouveau partage social de la voirie et de l'espace public où tous les modes de déplacement trouveront une place, mais où la voiture et les deux-roues motorisés prendront une place plus modeste, tout en tenant compte de leur utilité sociale.

C'est dans cet esprit que nous devons poursuivre parallèlement nos objectifs de durabilité, de convivialité et d'amélioration des flux de mobilité dans nos villes, qui reposent notamment sur les possibilités offertes par une intermodalité généralisée.

Nous faisons l'analyse que la dimension durable de notre développement urbain (ville compacte, mobilité choisie et maîtrisée, environnement respecté) n'est pas une étape de plus dans l'amélioration de notre qualité de vie, c'est la condition incontournable du bon développement de nos territoires. Seule une durabilité assumée donnera une vraie cohérence à nos projets de développement urbain et une réelle perspective de succès à nos politiques.

Une ville solidaire

Nos villes s'inscrivent dans des territoires larges. Elles se développent dans un espace régional, national et européen. Elles sont insérées, politiquement et économiquement, dans ces espaces et elles en cristallisent les contradictions socio-économiques, et notamment les inégalités sociales profondes qui traversent nos sociétés.

Notre conviction, nous, élus locaux européens, est que le développement urbain durable qui doit concilier l'activité économique des villes et la protection de notre environnement ne peut se concevoir sans une exigence d'équité sociale. Nous voulons faire de la dimension sociale une donnée centrale de nos politiques de développement durable. C'est le sens du compromis historique que nous souhaitons voir porté par nos territoires, entre les dimensions écologique, économique et sociale. De nouvelles politiques urbaines porteuses de ces trois exigences doivent impérativement être menées.

La ville que nous voulons est un espace de qualité de vie pour tous, organisant une accessibilité de tous à la ville et à ses services, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la culture et du logement. C'est également un espace d'authentique mixité sociale qui reflète notre ambition de bâtir en Europe une société cohésive, inclusive et diversifiée, dotée de normes ambitieuses de qualité de vie.

La question de l'habitat revêt une importance particulière. Les mouvements de population, qui n'ont cessé ces dernières années de faire croître nos villes, ont provoqué dans nombre de nos pays et de nos cités une crise du logement qui s'est aggravée avec la montée des prix de l'immobilier et du foncier. Malgré cette situation, nous restons attachés au principe d'un droit au logement. Nous devons accorder une attention toute particulière à la mise en place d'une offre diversifiée en logement dans l'objectif de maintenir dans nos quartiers

une indispensable mixité sociale. Nous devons pouvoir offrir à nos citadins, dans tous les secteurs de la ville, la possibilité d'un habitat adapté à leurs besoins et à leurs revenus.

Cette ambition requiert de notre part une volonté politique forte et une politique de solidarité active fondées sur une éthique démocratique. Elle vise à promouvoir la solidarité entre les générations, envers les personnes à faible revenu, les handicapés et tous ceux qui sont en difficulté financière et sociale. Elle se fixe pour objectif ultime de combattre l'exclusion sociale et d'offrir ainsi à chacun l'opportunité de bénéficier des immenses potentialités de la ville.

A cet égard, nous prenons la mesure du chemin qui nous reste à parcourir pour mettre en œuvre cette ambition de ville solidaire. Nous constatons des phénomènes de paupérisation inquiétants. Des franges importantes de nos populations continuent de subir de graves disparités socio-territoriales. Aux cassures sociales profondes qui divisent nos quartiers, il faut encore ajouter des disparités écologiques, de telle sorte que les plus vulnérables d'entre nous se concentrent dans les zones où la qualité environnementale est la plus dégradée, provoquant un dramatique cumul des inégalités. Nous sommes tout particulièrement alertés par ces processus de disparités spatiales qui se traduisent par des phénomènes de gentrification (ou embourgeoisement) de certaines aires urbaines, par l'incontrôlable envolée des prix du foncier dans nos centres urbains, par des phénomènes parallèles de ghettoïsation des espaces périurbains, ou par l'apparition à certains endroits de zones privatisées et sécurisées, phénomènes qui favorisent une ségrégation territoriale qui défait nos villes.

Nous réaffirmons solennellement que l'objectif central des politiques urbaines est la cohésion sociale et territoriale. Nos villes sont des lieux de vie et de travail, multigénérationnels, multiculturels et multireligieux, où des citadins de toutes origines sociales se côtoient chaque jour. La société urbaine ne peut se développer équitablement qu'en favorisant l'entraide entre les citadins, le dialogue entre les groupes, y compris le dialogue interreligieux, et la vie associative.

Nous poursuivrons notre lutte contre la précarité, l'exclusion et toutes les discriminations fondées sur la situation sociale, l'âge, la culture, la religion, le sexe et le handicap.

Par ailleurs, il faut écarter de nos villes toutes les formes de stigmatisation à l'égard de tel ou tel groupe, qui nuisent gravement au sentiment d'appartenance à la collectivité urbaine et qui sont le plus souvent à la source des violences urbaines, des incivilités et de l'insécurité ressentie douloureusement par nos citadins, notamment par ceux qui sont les plus fragiles (les personnes âgées, les enfants, les personnes isolées, les migrants, les pauvres).

Enfin, nous pensons que la solidarité qui doit s'exprimer à l'intérieur de l'espace urbain doit également inspirer nos relations avec les territoires périurbains, les autres villes voisines et l'ensemble des populations des autres territoires, selon des critères et des mécanismes de redistribution définis au niveau national.

Dans le même esprit, l'entraide entre les villes s'intensifie au plan international notamment en direction des pays du Sud. Cette solidarité qui se propage parallèlement aux processus de mondialisation prend la forme d'une véritable « diplomatie des villes ». Nous encourageons vivement ces autres formes de solidarité avec les villes des pays défavorisés, qui contribuent à l'établissement d'un monde plus équilibré et plus solidaire.

Si notre conception de la solidarité commence dans nos quartiers, elle ne peut s'arrêter aux portes de nos villes.

Une ville de la connaissance

Nos villes sont des carrefours de civilisations, elles sont le lieu d'expression par excellence des savoirs et des cultures, elles sont des espaces de rencontre et de contacts. Nous, élus locaux européens, concevons nos villes comme lieu d'échange, lieu cosmopolite où les différences peuvent librement se rencontrer et s'exprimer dans le respect mutuel.

Nous ne souhaitons pas une ville où nos différences culturelles viendraient se fondre dans un modèle unique, globalisé et mondial. Nos villes sont culturellement et architecturalement différentes et diverses, elles doivent le rester. Nous sommes attentifs à tous les risques d'uniformisation des constructions et des services, et aux dérives d'un urbanisme mondialisé soumis aux seules règles d'un marché global, imposant sa marque partout identique.

Nous avons également du goût pour la culture de nos territoires, pour leurs identités. Nous voulons promouvoir et diffuser nos cultures locales, nos mémoires territoriales comme un atout de taille dans un univers chaque jour plus globalisé. Nous nous engageons à poursuivre nos efforts de soutien à la création et de mise en œuvre de politiques ambitieuses d'équipements culturels de nos villes.

Nos villes ont toujours hébergé les forces du changement et de l'innovation, elles sont une opportunité de progrès et d'adaptation aux évolutions. Nous avons la conviction que nos villes sont les pôles territoriaux privilégiés de l'économie de la connaissance qui porte déjà et portera plus encore le développement futur de nos communautés.

Nous pensons que nos villes, au début de ce nouveau millénaire, ont plus que jamais un rôle historique à jouer dans la mise en place en Europe de cette économie de la connaissance. La désindustrialisation

de nos territoires, la montée en puissance des nouvelles technologies de l'information et de la communication, l'irruption des biotechnologies et, plus généralement, le développement des activités économiques immatérielles marquent les nouvelles formes de notre développement, et nous savons que les territoires peuvent jouer un rôle majeur dans cette évolution. C'est pourquoi nous voulons donner une priorité aux savoirs et à l'innovation, à l'accès à l'éducation, aux activités de recherche, et plus généralement aux activités culturelles et artistiques qui sont le terreau de cette nouvelle économie.

Nous nous engageons, dans cette perspective, à développer nos infrastructures de communication et de télécommunication, et à multiplier l'accès à internet, à créer des espaces « intelligents » et à généraliser l'administration électronique. Nous voulons faire de nos villes des espaces de réseaux de collaboration omniprésents, qui puissent faciliter la circulation de la connaissance entre les systèmes d'éducation et de recherche, et le système productif. Nous voulons bâtir une ville numérique qui soit un atout pour notre développement.

Nous avons conscience que notre ambition de faire de nos villes le creuset de la connaissance, des savoirs, de la culture et des arts serait peu crédible si nous n'avions pas le souci de la beauté architecturale de nos cités.

Nous avons conscience à cet égard que nos paysages urbains se sont souvent constitués ces cinquante dernières années sans une réelle volonté de haute qualité architecturale. Nous avons délaissé nombre de nos paysages périurbains, et nous avons abandonné l'entrée de nos villes à un urbanisme commercial sans âme et sans créativité. Nous voulons désormais mieux prendre en compte la dimension architecturale dans l'aménagement de nos territoires et favoriser la diffusion d'une culture architecturale vivante parmi les décideurs et les citadins.

Nous voulons être fiers de nos villes, de leurs cultures, mais aussi de leurs architectures.

Conclusion

Nous, élus locaux européens, savons que le développement présent de nos cités n'est pas sans danger et que les défis qu'elles doivent relever sont d'une ampleur jamais rencontrée : défis environnementaux, défis démocratiques, défis culturels, défis sociaux et économiques.

Dans ce manifeste, nous sommes animés par un esprit de confiance dans nos villes. Nous croyons résolument qu'elles sont un atout unique pour nos sociétés. Comme animateurs de territoires et acteurs politiques, individuellement et en réseaux, les villes ont à faire face aux mutations de nos sociétés. Elles ont la capacité de contribuer à la prospérité de leurs communautés et à leur durabilité. Mais cette perspective ne saurait être exclusivement locale. Elles doivent dans cet objectif de prospérité et de durabilité rester solidaires des autres territoires.

Nous savons que nos villes ont une longue histoire et qu'elles s'inscrivent dans le temps long de nos cultures. Nous pensons que cet enracinement dans le passé, dans nos mémoires collectives est aussi un atout pour se projeter dans l'avenir en s'appuyant sur une identité forte. Nous n'avons pas à l'esprit un modèle unique de développement urbain. Nos villes ont une personnalité propre, elles sont toutes différentes, et leur diversité est une chance pour l'Europe.

Diversité des villes, diversité dans la ville elle-même, nous pensons que la capacité à intégrer la diversité culturelle peut se développer par une vision apaisée de nos identités. Nous sommes fiers de nos identités, mais nous les concevons sans complexe comme un élément d'ouverture vers les autres.

Nous sommes persuadés que l'encouragement fait à nos villes à plus de démocratie, à plus de durabilité, à toujours plus de solidarité à l'intérieur de leurs territoires et entre les territoires, à une meilleure

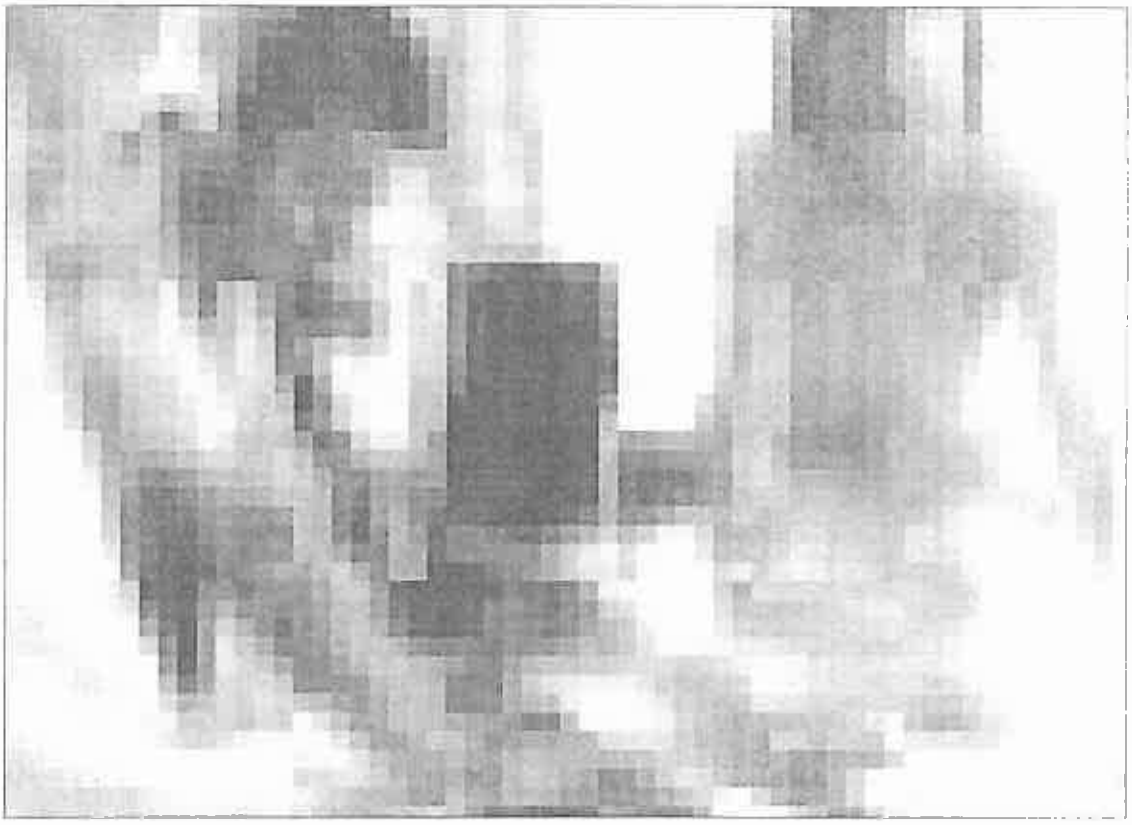
gouvernance et à une meilleure performance est déterminant pour le bon développement de nos sociétés.

C'est ce message optimiste d'ambition et d'exigence que nous voulons transmettre à nos citadins et à tous les acteurs du développement urbain. Nous proposons cette Charte comme une invitation à bâtir, dans le partage de valeurs et l'échange d'expériences, un nouveau projet urbain pour les villes d'Europe, afin que chacune soit pleinement elle-même et que toutes portent ensemble le projet européen de ville, mélange indissociable de valeurs humanistes, de liberté individuelle, de prospérité économique, de solidarité sociale, de respect de la planète et de culture vivante.

DOCUMENT n° 2

CONCERTER...
ou les conseils à suivre

DOSSIER RÉALISÉ PAR : Bruno Cohen-Bacrie, directeur de la communication, ville d'Échirolles



L'aménagement urbain aujourd'hui n'est plus l'affaire d'un « soliste », le maire, qui déciderait depuis le secret de son bureau. À présent, les villes, et plus largement les collectivités territoriales, concertent en mode majeur. Publications, expositions, films, maquettes, scénarii, réunions grandeur nature, constituent la gamme des possibles pour les services qui font leur révolution culturelle. Mais attention, les fausses notes (comme le syndrome Nimby, « pas dans mon jardin ») ne sont jamais très loin.

1 *Des consultations et des remèdes*

2 *Miser à fond sur la forme*

3 *Des écueils de la démocratie de proximité*

EN MODE MAJEUR
pour éviter les fausses notes

« Le débat, c'est de la controverse, de l'opposition, mais ce débat doit être organisé. La diversité des positions des habitants doit être entendue. »

1 Des consultations et des remèdes

Le panier de l'aménageur...

Fini les maires bâtisseurs ? Voire. En tout cas pas si on regarde le « panier de l'aménageur » !

Comme l'indique le sénateur maire de Pau, André Labarrère, l'urbanisme est l'un des plus importants transferts de compétences de l'État à une autorité locale. « *Un maire qui ne s'occuperait pas personnellement des questions d'urbanisme ne serait pas à mes yeux un bon maire* », note-t-il, ajoutant : « *Il se priverait du plaisir de modeler, de façonner, certes avec les personnes et organismes intéressés, sa ville, d'en modifier l'image, de l'adapter au présent, d'essayer de prévoir le futur...* »

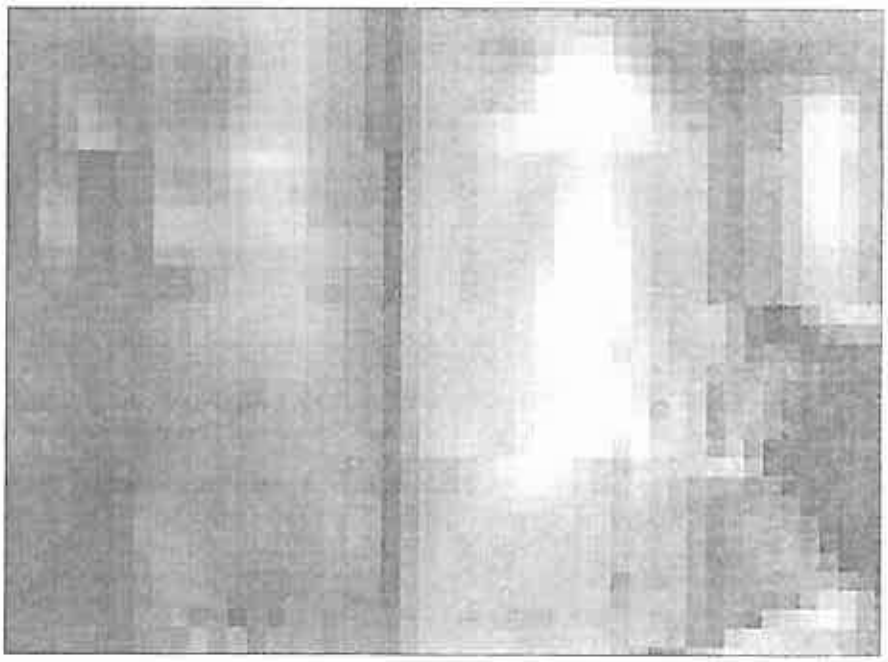
Mais les temps changent, car aux côtés de ce profil certes incontournable, les maires deviennent de plus en plus des adeptes de la concertation. Et les consultations grand format se sont multipliées.

Le rituel est presque immuable : à la une du magazine municipal ou des suppléments thématiques *ad hoc*, s'étalent fièrement des titres percutants. « *Place de la Brèche, les trois projets* » (Niort), « *Spécial 16 pages démarrage des travaux place de la Révolution* » (Besançon), « *Le renouveau des Aviateurs* » (Orly), « *La future place Kléber se dévoile* » (Strasbourg), « *Un centre-ville ambitieux pour la métropole* » (Nantes), « *La Visitation : un nouveau pôle commercial en centre-ville* » (Rennes), « *Quartier Saint-Martin : les trois projets d'aménagement* » (Montélimar) ou encore « *2004 : l'année des grands chantiers, place au parking !* » (Villeurbanne) : on pourrait continuer l'énumération tant l'aménagement urbain occupe une place importante dans les supports de communication des villes.

Les ingrédients de la recette réussie

Au-delà de ce constat, somme toute classique, on retrouve pourtant constamment des ingrédients sans lesquels la recette risquerait d'être ratée. Maquettes, jolis dessins et textes chiadés côté communication, local d'information bien placé côté pratique, choix de projets soumis à consultation côté citoyenneté... Comme si les aménagements lourds empruntaient au fond aujourd'hui un itinéraire bien balisé dont la concertation, quasiment modélisée, serait un point de passage obligé.

À l'instar de la démarche conduite par la ville de Perpignan pour le devenir du marché République (LDL 246), un lieu emblématique du centre-ville dont les habitants ont décidé du sort au terme d'une consultation, ou de celle menée par la municipalité de Besançon pour les travaux d'une place du cœur de ville, à propos de laquelle les Bisontins avaient à se prononcer sur trois questions liées >>



>> aux aménagements prévus – 95 % des personnes interrogées ayant « plébiscité » une solution parmi d'autres.

Des lieux peu communs

Niort, Montélimar, Saint-Brieuc, Meylan, quatre villes parmi beaucoup d'autres qui ont décidé d'abattre cette carte de la concertation grandeur nature sur des lieux toujours chargés d'histoire. « *Pour un projet partagé* » écrit ainsi le maire de Saint-Brieuc, à propos de l'aménagement urbain du Champ de Mars, un lieu symbolique de la cité bretonne. « *J'ai décidé d'organiser dans les semaines à venir une large concertation à laquelle chacun pourra participer* » précise l'élu briochin, le site Internet, une exposition et le magazine municipal étant proposés comme supports de la réflexion à l'issue de laquelle « *le conseil municipal pourra alors opérer un choix définitif* ». Approche similaire à Montélimar pour le devenir du quartier Saint-Martin, site de la caserne du 45e régiment de la cité drômoise. « *enjeu fort [ ] pour l'ensemble de notre bassin de vie* » souligne le maire. Dans un long texte introductif où se trouvent rappelés la démarche retenue ainsi que l'importance de l'enjeu régional, le maire précise le choix des marchés de définition « *pour disposer de trois projets différents qui pourront être combinés* ».

« S'exprimer en termes simples et clairs »

Le développement de la concertation dans les procédures d'urbanisme notamment est assurément une bonne chose pour la démocratie... encore faudrait-il que l'on s'exprime en des termes simples et clairs. C'est malheureusement loin d'être le cas, car la communication sur l'urbanisme est aujourd'hui envahie par un verbiage abscons, fait de néologismes, de clichés et de concepts approximatifs, servis avec des tournures de phrases suffisamment alambiquées pour que le public n'ait jamais la réponse à cette question pourtant élémentaire : « *Qui fait quoi, et avec quels moyens ?* ». Les résultats, ce sont des diagnostics, des PADD ou des chartes de pays interchangeables, enfilant les lieux communs, exhaustifs comme une check-list d'aviateur, insignifiants et pourtant roboratifs jusqu'à l'indigestion, lissés au point de dissuader toute discussion.

À quand un PADD ou un SCOT type, réutilisable partout et qui économiserait de longues études ?

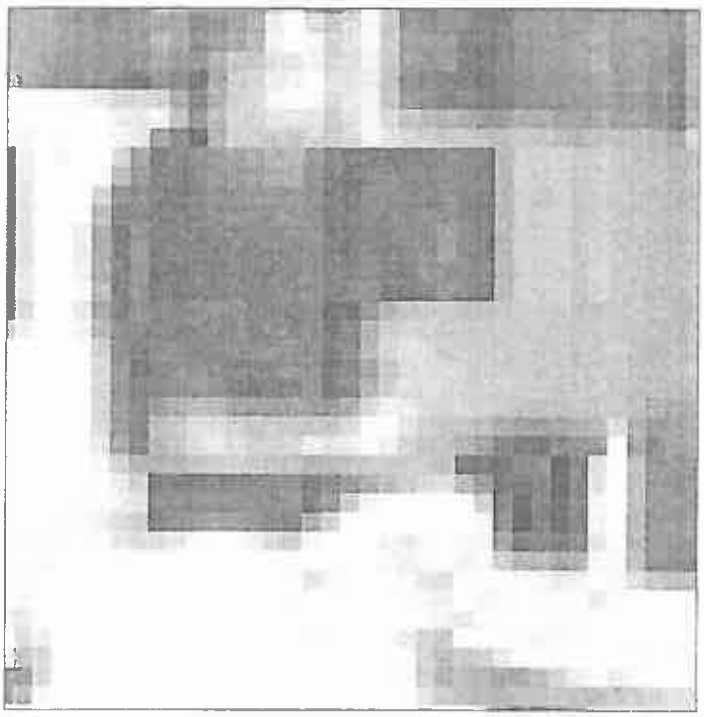
Il pourrait commencer ainsi :

Notre territoire s'inscrit dans une démarche prospective de planification en vue de valoriser ses atouts et potentialités, d'affirmer sa vocation à l'excellence, de relever les défis de la mondialisation et de maîtriser son développement dans un souci d'équilibre, de développement durable et de mixité sociale, avec 25 thématiques prioritaires :

- *inciter à un repositionnement de l'économie du bassin sur des créneaux pertinents, face aux enjeux majeurs de la concurrence ;*
- *encourager et promouvoir les déplacements doux par un schéma de l'intermodalité ;*
- *mobiliser une synergie des acteurs autour d'une stratégie d'implantation d'équipements structurants, leviers d'attractivité à long terme ;*
- *requalifier les paysages par un remaillage de la trame verte, vecteur fort d'image et d'identité...*

Jean-Pierre Ferrand, juriste à Mineal

1. Mineal intervient en matière d'urbanisme et de communication sur l'aménagement du territoire et le conseil aux collectivités locales.

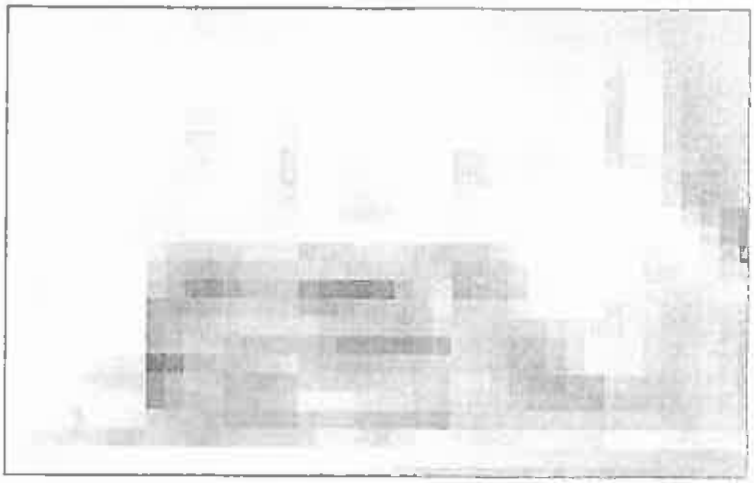


Présentation sur maquette d'un projet d'aménagement à Villeurbanne place Lazare Goujon

Trois projets présentés, misez sur le quatrième...

Enseignement fréquent là aussi : c'est rarement une version unique et absolue qui se trouve validée, mais bien une combinaison à laquelle le bon sens populaire aboutit souvent. « *Nous voulons, avec votre concours, extraire de chacun d'eux le meilleur et l'enrichir de vos idées* » suggère d'ailleurs le premier magistrat de Montélimar à ses administrés. Mode d'information retenu : une importante exposition en présence des équipes pluridisciplinaires retenues et un spécial du *Mag*, le mensuel montilien. Présentant en conseil municipal, début 2004, le bilan relatif à la concertation préalable concernant le projet de reconversion de la caserne de Bonne, lieu emblématique à Grenoble,

Pierre Kermen, adjoint à l'urbanisme et à l'environnement, notait « *On a montré que la concertation permettait de prendre en compte les demandes des habitants et d'aboutir à des compromis : cela s'est fait pour la localisation de l'école, le nombre de logements, la disposition des commerces* ». « *Mon expérience de plus de trente années d'activité dans l'urbanisme et l'aménagement m'a appris qu'un projet sort toujours amélioré d'un processus de concertation ancré dans la proximité. La confrontation avec les usagers oblige l'élu comme le technicien à aller au fond des arguments pour convaincre, et à accepter comme hypothèse fondamentale que tout projet peut être remis en cause, adapté, amélioré* » confie Jean-Paul Alduy, sénateur maire de Perpignan. Niort, pour sa place de la Brèche, « *l'un des plus grands projets de notre ville* », a adopté une démarche similaire, les trois cabinets retenus dans le cadre d'un marché de définition ayant rendu leur copie en début d'année 2003, et deux d'entre eux étant choisis pour travailler de concert à ce projet, largement débattu à travers (là encore) un numéro spécial de *Vivre à Niort* en présentant les grandes lignes. « *Dans la mesure où ces propositions engagent notre quotidien pour plusieurs décennies, nous devons les examiner avec attention* » écrit Alain Baudin, le maire de Niort. Meylan (Isère), enfin, a initié une large consultation sur la restauration du cadre de vie de l'un de ses quartiers vieillissants, conçu il y a vingt ans. Après une première réunion du comité de participation citoyenne (septembre 2003), plusieurs documents de communication ont précédé la consultation, dont le taux de réponse a atteint 42 %. Le budget de l'opération - 420 000 euros - et l'enjeu d'appropriation par les habitants du quartier valaient bien que soient définis des objectifs prioritaires autour des différents scénari possibles.



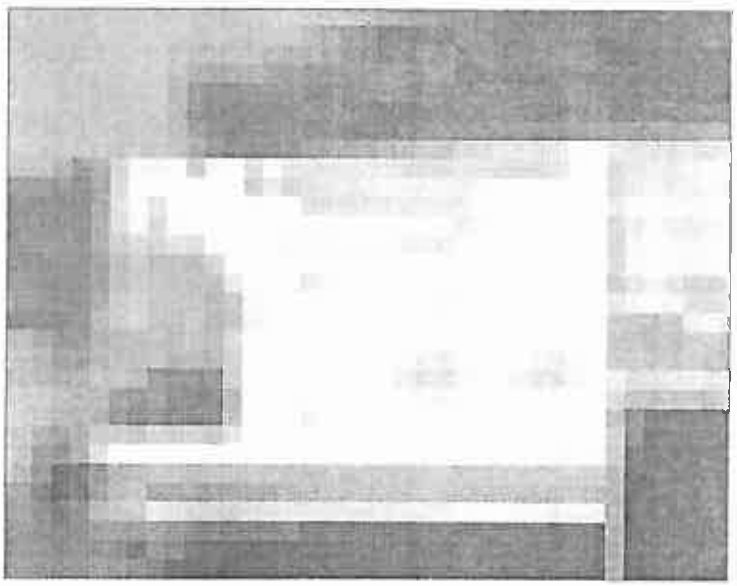
Les maquettes et plans en 3D font partie des outils de communication classiques et servent de base à la concertation.

> *Il faut donner à voir le sens de l'objectif recherché, autant que permettre au citoyen de s'emparer du débat*

2 Miser à fond sur la forme

Côté outils, c'est tout com'!

Directrice de la communication de la ville de Grenoble, Frédérique Wagon souligne que « *tous les grands projets étant soumis à concertation, nous diversifions les outils de communication. Nous avons par exemple innové avec l'enquête audiovisuelle utilisée dans la démarche Grenoble Sud, ou en utilisant des supports comme des brochures, affiches, achats d'espaces publicitaires. Je suis également très attentive à la forme du message : les textes doivent être accessibles à tous, le propos doit être illustré (plans, images...) il faut donner à voir le sens de l'objectif recherché, autant que permettre au citoyen de s'emparer du*



>>

>> *débat. Nous privilégions les méthodes de proximité. Les invitations aux réunions publiques sont portées par des messagers. Ces jeunes des quartiers sont recrutés pour des opérations spécifiques, ils viennent discuter porte à porte pour inviter les habitants ou les riverains concernés aux réunions publiques. Dans certains cas, ils leur remettent un questionnaire sur le sujet présenté en réunion, ce qui nous permet de répondre aux préoccupations les plus précises des habitants. Sur beaucoup de sujets, c'est bien ressenti, car nous sommes au plus près de l'habitant, dans une situation d'écoute et de dialogue. »*

La transparence de l'information... et de l'architecture

« *C'est dans le domaine de la transparence que surgissent le plus souvent les surenchères et les soupçons* » pointent les auteurs de *Concertation et repères sur territoires*[2], selon lesquels « *l'information doit être accessible, c'est-à-dire disponible en l'état ; compréhensible, lorsqu'elle est diffusée, par exemple sous forme de notes de synthèse ; contradictoire, c'est-à-dire qu'elle peut être enrichie ou contestée par des contributions extérieures au maître d'ouvrage, et que celui-ci, par son comportement, montre bien sa volonté de transparence et de « mise à plat » des informations dont il dispose* ». Dans une plaquette de la ville de Grenoble intitulée « *Une nouvelle entrée de ville apaisée et embellie* », une esquisse montre cette future entrée de ville et une rubrique est consacrée à tordre le cou aux « idées reçues » à propos du très médiatisé projet de stade d'agglomération. Une démarche déclinée par le maître d'ouvrage, la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes-Métropole, qui se propose dans son journal *Le Métroscope*, comparaisons à l'appui, de répondre à la question de l'éventuel « surdimensionnement » du stade concerné (tendance forte des documents de communication aujourd'hui : proposer des encadrés sur le phasage, des points de vue (experts, représentants associatifs triés sur le volet) et des plans commentés – dessins d'archi et 3 D gardent la cote !

> *La concertation permet de prendre en compte les demandes des habitants et d'aboutir à des compromis*

Développer un véritable mode d'animation

« *Avec cette manie de la concertation*, s'exclame de façon caustique un DGST, *les rares soirs où je pouvais lever le camp à une heure décente, sont désormais consacrés à suivre les réunions de quartier où les élus me demandent d'être présent. Quand je ne suis pas celui qui doit intervenir pour donner des précisions et, parfois, assister (sous le motif d'incompétence) à la stigmatisation des techniciens qui, c'est bien connu, n'habitent pas le quartier* ». À l'instar de ce cadre technique, nombreux sont ceux dont les concertations à répétition ont alourdi la charge.

« *L'animation de ces débats n'est pas une action simple : elle nécessite des*

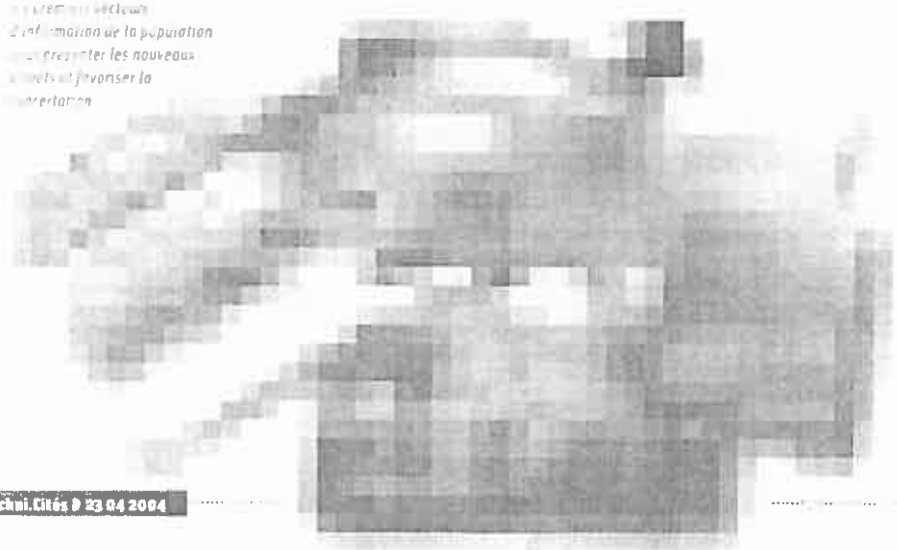
« On oublie que 20 personnes connaissent l'info, mais que 500 autour ne la connaissent pas »

Les questions de vocabulaire reviennent-elles souvent, notamment quand il s'agit de qualifier les démarches citoyennes ?

Dès que des spécialistes réfléchissent sur le fait de donner la parole aux habitants, il ne ressort que cela : les questions de hiérarchie entre les mots, une énorme logorrhée sur le vocabulaire (« *Si vous confondez participation et concertation, c'est que...* »). Nous sommes aujourd'hui au niveau de la préhistoire de la culture du débat et de l'échange. On est dans une véritable pauvreté de mots qui aboutit à mettre des termes en concurrence. Un Esquimau a 200 mots pour qualifier la neige ! C'est la même chose en matière de communication, dès qu'on lance le débat, on se trompe de cible. On oublie que 20 personnes connaissent l'info, mais que 500 autour ne la connaissent pas. Le travail se fait par choix ou soustraction, alors qu'il faut se situer dans une logique de construction du complexe par de l'addition. J'organise parfois un exercice « fabuleux » consistant à faire « découvrir » aux habitants qu'il y a d'autres moyens de décider que le vote. Deux cent personnes réunies dans une salle doivent, par groupes successifs, se mettre d'accord sur une phrase pour, à la sortie, aboutir à une proposition. Il ne s'agit pas de vote mais de délibération, de débat.

Pierre Mahey,
***Les Arpenteurs*[1]**

1. « Les Arpenteurs » est une équipe aux compétences croisées qui se consacre aux processus démocratiques de fabrication de la ville, à travers l'animation d'espaces de débat entre les acteurs, l'organisation d'événements de mobilisation...



compétences croisées et une chaîne de fonctions (traduction du vocabulaire, accueil...), au point qu'il est peu crédible de confier cela à une seule et même personne » nous indique Pierre Mahey des Arpenteurs, pour lequel « *ce travail de fond nécessite de multiplier les acteurs. En faire un marché extérieur, c'est se débarrasser du débat lui-même* ». Ne contribue-t-il pas ainsi à créer sa propre inutilité ? « *L'animateur du débat doit faire partie de ce débat, sinon ce serait un peu comme si le président de l'Assemblée nationale n'était pas député. Aujourd'hui, j'ai plaisir à sortir d'une réunion où je n'ai rien dit. Ce qui se joue, c'est la responsabilisation de tous les porteurs de projets* ». « *Un animateur extérieur facilite le dialogue entre l'élu, l'habitant et le technicien, entre lesquels s'installent souvent une méfiance réciproque et des peurs : peur qu'a l'élu des habitants, du conflit, des groupes, peur du technicien de voir l'élu céder trop facilement, de voir ses programmations trop chargées ou son travail remis en question* » soulignent les auteurs de *Conseils de quartier, modes d'emploi*[3]. Extérieur ou interne, l'animateur sera de toute façon le représentant de l'institution commanditaire. Mais son regard pourra différer. Verra-t-on demain se développer officiellement une filière d'animateurs de la concertation et de la vie locale ?

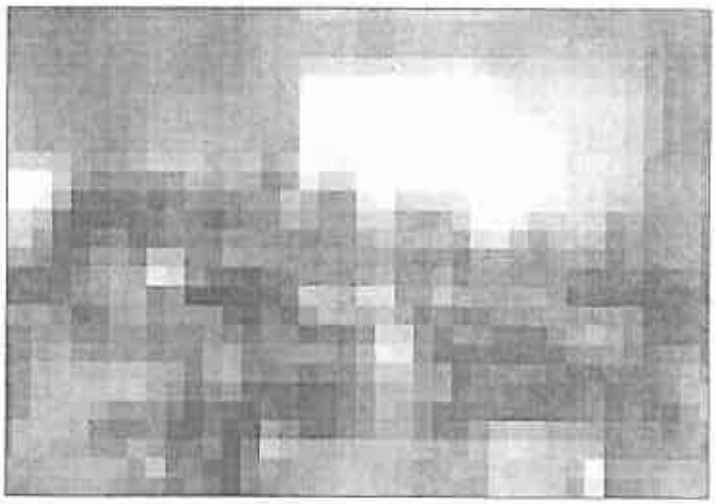
3 Des écueils de la démocratie de proximité

Améliorer et diversifier les modes de concertation

Sans doute les formes revêtues par la concertation doivent-elles évoluer, ce que traduisent les formes de plus en plus élaborées de ces consultations municipales à grande échelle.

> *Dans 69 % des cas, c'est le maire qui pilote cette politique de concertation et de démocratie locale*

Quand on interroge les responsables de communication publique sur les effets de la loi de démocratie de proximité, on apprend que 66 % des communes interrogées disposent d'autres instances de concertation que les conseils de quartier, dont les réunions publiques avec les riverains (21 %), les conseils pour l'environnement ou l'urbanisme arrivant loin dernière (9 et 6 %). Surtout, on y note le fait que dans 69 % des cas, c'est le maire qui pilote cette politique de concertation et de démocratie locale, ce qui apparaît normal à 72 % des cadres interrogés. 72 % revendiquent l'ouverture des conseils de quartier à tous les habitants, et 62 % préconisent de leur confier la présidence ou l'animation (51 % seulement plaident



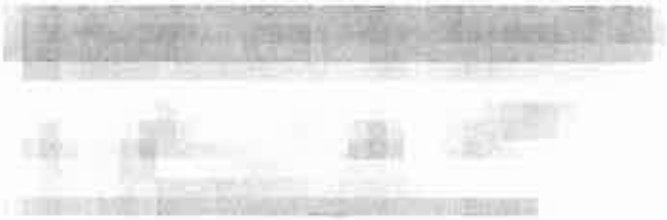
Quels conseils suivre pour une concertation réussie ?

Il faut aller à la concertation très tôt pour se donner les chances de poser les vraies questions au bon moment. À Chaville, cela a permis de ne pas imposer un projet. La concertation enrichit le projet : quand on a compris ça, on a tout compris ! Si on tient compte des remarques des habitants, on évite aux élus de brûler les étapes. Les phases de concertation obligatoires dans le cadre du PLU en sont l'illustration. Il faut aussi s'entendre sur les mots. Dans le PLU, on parle de zone ou de secteur, zone est le terme réglementaire : je ne l'utilise jamais. L'architecture et l'urbanisme, ce sont d'autres dimensions, ce sont des espaces urbains ou paysagers qui évoluent, vivent, doivent traverser le temps. Je préfère parler de patrimoine, quartier, population, cadre de vie. Question outils, aller au-devant des choses avec des expositions sur le terrain, sur les sites « mairies », privilégier des choses simples, de petit format, de l'information de proximité. Mettre en place une véritable politique, au vrai sens du terme : associer, concevoir et réussir ensemble. La concertation est un concerto, il s'agit de jouer ensemble en harmonie.

Caroline Macardier

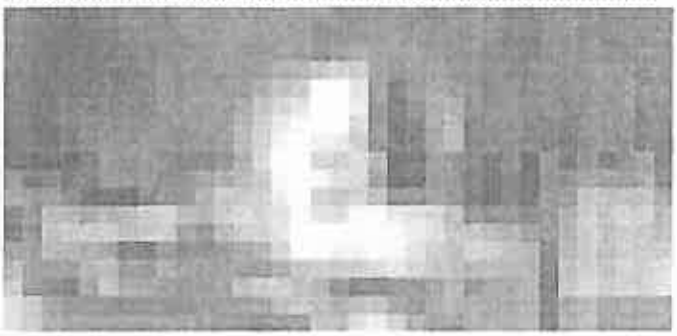
Montélimar : trois projets pour un nouveau quartier

Après le rachat d'une ancienne caserne par la municipalité est né le projet de créer un nouveau quartier, mettant l'accent sur l'accessibilité et la qualité paysagère, en vue de valoriser l'image et de renforcer le rayonnement de la ville. Dans le cadre d'un marché de définition, trois équipes pluridisciplinaires ont conçu des projets architecturaux et paysagers.



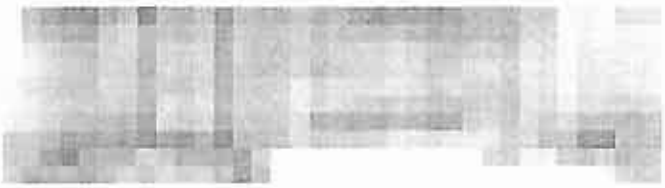


Le cabinet Tahtagian, equipe locale, a presenté un projet simple, inventif et realiste, basé sur les forces de l'histoire, du paysage et de la realite de Montelimar





L'agence Tes a presenté un projet s'appuyant sur le bâti actuel pour mixer habitat collectif et individuel et permettre un reequilibrage Nord-Sud





Le cabinet Willemote & associes, de renommee internationale, a présenté un projet permettant de raccrocher ce nouveau quartier au centre ancien et de creer ainsi une continuite urbanistique agrementee de lieux de promenade et de convivialite

>> pour les élus municipaux) interrogés enfin sur les moyens et outils de la démocratie locale amenés à se développer au cours des prochaines années, les «dircoms» plébiscitent les consultations publiques par Internet (71 %) devant les conseils de quartier (64 %) et les référendums locaux (54 %). D'où l'intérêt d'initiatives comme celle de la ville d'Arles qui vient de créer Citer (la cité des territoires), un lieu d'expositions permanentes et temporaires, dont la première porte le nom de « discussion de boulevards ».

Faire face au syndrome « Pas dans mon jardin »

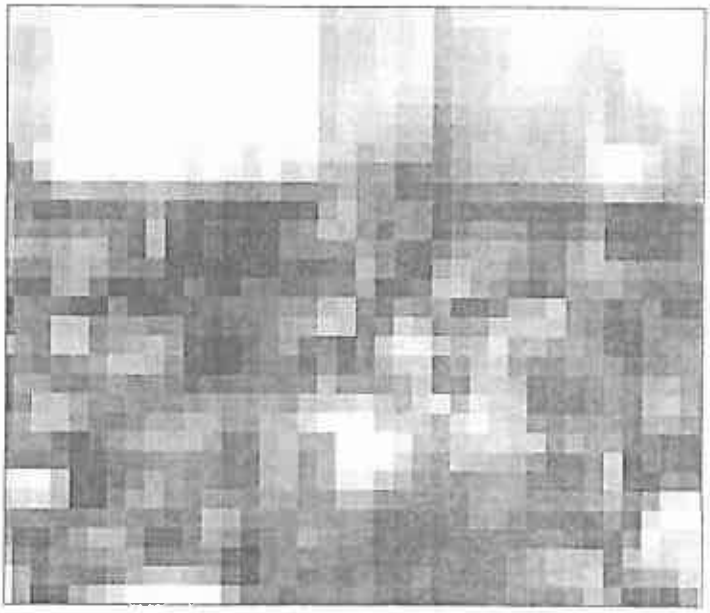
« *J'ai fait un rêve dans lequel vous m'applaudissiez parce que je faisais du site des chantiers un parking* » énonçait avec humour le maire de La Seyne-Sur-Mer, Arthur Paecht, lors de ses vœux, à propos du devenir de ce site emblématique de la deuxième ville du Var. « *Il ne s'agit pas d'un processus de codécision mais de coconstruction* »,

« Franchir une nouvelle

La ville de Perpignan (103 000 habitants) a initié une consultation grandeur nature à propos du devenir du marché de la République, un bâtiment controversé du centre-ville. Quel était « l'intérêt» d'adopter une démarche aussi lourde ?

Au cœur même d'une ville d'art et d'histoire, Perpignan pouvait-elle conserver au plus profond de sa chair urbaine un bâtiment aussi disgracieux que le parking de la République ? Avouez que la question méritait d'être posée. Quand ce bâtiment contient le marché principal du cœur de ville, marché en perte constante de vitalité, il m'apparaît évident que les populations riveraines, les professionnels et commerçants concernés, bref toute la ville, puisque c'est de son cœur même dont il s'agit, devait être consultée.
Lors de la consultation, chacun s'est exprimé, et c'est normal, selon ses propres intérêts, voire sa vision de la ville de demain, et je crois aujourd'hui

explique ainsi Jean-Claude Peyrin, adjoint délégué aux infrastructures et aux grands équipements à Meylan. « *Il appartient aux élus de proposer un cadre établi à partir des connaissances qu'ils ont des dossiers, en fonction de leurs objectifs politiques et des contraintes financières. Aux citoyens, ensuite, d'exprimer des choix* ». Pour Jean-Paul Alduy, sénateur maire de Perpignan, « *la proximité, c'est être à l'écoute des habitants, et leurs préoccupations quotidiennes touchent leur environnement immédiat et parfois, c'est vrai, un rejet vers le voisin de ce qui peut être ressenti par eux comme une gêne personnelle* ». Interrogé sur la façon dont un élu peut éviter de se heurter à l'importance prise par les intérêts particuliers (syndrome Nimby, littéralement «*pas dans mon jardin*»), le maire de Perpignan explique que « *seuls l'écoute et le dialogue entre les avis parfois divergents impliquent de convaincre qu'il y a un intérêt général à la vie en société et que c'est cette complexité, cette tolérance qui permettent de constituer une vie en commun : une ville, un quartier où il fait bon vivre. Cela peut paraître idéaliste, mais c'est bien la responsabilité première d'un élu d'expliquer constamment la solidarité et où réside l'intérêt général, pour une vraie cohésion sociale* » conclut-il avec force. <



1 *La passion d'un élu. Conversations avec André Labarrère*, Pimientos, 2004
2 *C&S Conseils*, collection Territoires en développement
3 ADELS, revue *Territoires* 2003
4 Enquête Cap Com-Opinion Way auprès des «décideurs» en novembre 2003

étape **dans l'émergence d'une gouvernance globale »**

pouvoir dire, un an et demi après le dépouillement de cette consultation, que les choix que j'ai présentés ont obtenu une forte adhésion de la population.
Il me semble inconcevable, et je l'avais pratiqué déjà pour les aménagements du quai Vauban deux ans plus tôt, de réaliser de tels projets sans essayer d'y faire adhérer nos concitoyens.
Certes les procédures formelles existent, mais chacun sait les affres de ces expositions : souvent peu fréquentées, rendez-vous avec commissaire enquêteur, registres d'enquête peu remplis, des efforts mobilisés pour un intérêt poli, procédures juridiques obligatoires qui consistent à venir justifier un choix déjà fait la plupart du temps. Ces procédures constituent sans doute une garantie solide pour les citoyens de faire entendre leurs droits. Bien sûr, nous les avons mises en œuvre après la consultation et les choix définis par les élus, mais ce n'était qu'une sécurité supplémentaire pour s'assurer que les options retenues avaient bien l'adhésion des usagers.

Vous avez essayé de renouer à Perpignan avec la tradition américaine des « advocacy planners », en mettant à la disposition des associations de quartier des architectes payés par la ville, dont le rôle est d'aider les habitants à formuler un projet à partir de leur vision des problèmes du quartier. Quel bilan en tirez-vous aujourd'hui ?

«L'Atelier d'urbanisme » que j'ai créé dès mon élection de maire en 1993 s'intègre dans une démarche globale qui le met en relation avec les associations de quartier, la ville et ses services techniques. Leurs rapports peuvent se représenter sous forme d'un triangle dont chaque entité occuperait un sommet : « le triangle d'or ». Celui-ci symbolise la circulation permanente de l'information et la concertation à chaque phase du projet. Structure expérimentale, en continuelle évolution après plusieurs années d'existence, «l'Atelier d'urbanisme» s'est affirmé comme une force de proposition et un maillon essentiel au fonctionnement du dialogue et de la concertation entre élus et Perpignanais, sur le cadre de vie. «L'Atelier», depuis dix ans déjà, c'est cette ambition de permettre que le dessin de l'architecte devienne le dessein partagé par les associations de quartier, et pris en charge par les élus municipaux.
Aujourd'hui, mon ambition est de franchir une nouvelle étape dans l'émergence d'une gouvernance globale qui favoriserait, avec l'aide des services techniques de la ville, la coproduction, la cogestion, le suivi et l'appel à l'intelligence collective... au sein d'une authentique « Maison de l'urbanisme et de l'architecture » qui serait le creuset où se forge une culture de l'urbanisme en vue d'un développement durable.
Les prochaines Assises nationales des ingénieurs territoriaux de France que j'aurai le plaisir d'accueillir les 9, 10 et 11 juin prochains à Perpignan seront l'occasion de mieux faire connaître cette expérimentation perpignanaise.

Jean-Paul Alduy,
sénateur maire de Perpignan

EXTRAITS

DOCUMENT n° 3

29

La décision de la CNDP et la création de la CPDP Projet ferroviaire Bordeaux-Espagne

Le 1er décembre 2005, la Commission nationale du débat public (CNDP) a été saisie conformément à la loi du 27 février 2002 (dite *"démocratie de proximité"*), par Réseau ferré de France (RFF) d'un projet de prolongement de la LGV Sud Europe Atlantique entre Bordeaux et la frontière espagnole Ouest.

Elle a décidé, le 4 janvier 2006, le lancement d'un débat public sur ce projet et nommé Jean-Pierre Chaussade, Ingénieur de l'Ecole Centrale de Paris, ancien cadre-dirigeant à EDF, pour présider la Commission particulière du débat public. Sur proposition de Jean-Pierre Chaussade, la CNDP a nommé, le 1er février 2006, les cinq autres membres de la CPDP (voir annexe p. 78), avec le souci de la complémentarité des expériences et des compétences :

- Michèle Bordenave, expert agricole et foncier, membre de la Compagnie des commissaires enquêteurs Adour-Pyrénées-Gascogne,
- Jean-Stéphane Devisse, membre de la CNDP, chargé de mission au WWF (fonds mondial pour la nature),
- José Haro, ingénieur général honoraire du Génie rural, des Eaux et des Forêts,
- Olivier Klein, enseignant à l'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat, chercheur au laboratoire d'économie des transports,
- Jean-Yves Madec, président du tribunal administratif de Pau depuis le 4 décembre 2006, précédemment président de chambre à la Cour administrative d'appel de Bordeaux.

Le projet présenté au débat public par RFF a pour objectif de relier les réseaux ferroviaires français et espagnol (passé progressivement à l'écartement européen) après les mises en service de la LGV Sud Europe Atlantique jusqu'à Bordeaux en 2016 et de la ligne nouvelle espagnole entre Vitoria et Irun, dite *"Y basque"*, en 2013.

Inscrit dans une volonté de créer un véritable *"Arc Atlantique"* d'envergure européenne permettant de relier Paris et le Nord-Est européen à l'Europe du Sud, ce projet va bien au-delà de la réalisation du maillon manquant de cette LGV européenne : il doit aussi améliorer les déplacements régionaux de voyageurs et surtout favoriser le transfert du fret de la route vers le fer pour désengorger le trafic routier actuel et répondre à la croissance importante des échanges avec la péninsule ibérique d'ici 2020. Cette

dimension "fret" essentielle élargit considérablement le champ du débat public qui ne saurait se limiter à un débat sur une liaison "voyageurs" grande vitesse.

Quant au débat public, qui s'est tenu du 30 août au 29 décembre 2006, il n'avait, dès son annonce en février 2006, "pas bonne presse à Bordeaux" comme il a été dit. Il a en effet succédé à deux débats publics régionaux : le premier en 2003 sur le grand contournement autoroutier de Bordeaux, a été considéré par certains comme tronqué par la décision du CIADT* quinze jours avant la fin du débat ; le second en 2005 sur la LGV Bordeaux-Toulouse a été jugé prématuré par rapport au débat public sur le projet ferroviaire Bordeaux-Espagne. C'est donc dans un contexte difficile que ce dernier a débuté.

Ainsi, il était essentiel que la CPDP rencontre le maximum d'acteurs afin :

- de lever tous les doutes sur l'intérêt et la pertinence de ce nouveau débat public sur un projet pour lequel les décisions ne sont pas prises et où tout est ouvert ;
- de leur exposer comment elle envisage de conduire ce débat en toute neutralité ;
- et de leur expliquer l'importance de leur participation et de leur contribution.

Tels furent les enjeux de la préparation du débat public.

voir glossaire p. 95

Chapitre I

La préparation du débat public



Sous la responsabilité de son président, la CPDP a conduit le débat public depuis sa mise en place en février 2006 jusqu'à la clôture du débat le 29 décembre 2006. Durant ses cinq premiers mois d'activité, jusqu'à la réunion de la CNDP du 5 juillet 2006, elle s'est consacrée, à raison d'une réunion tous les quinze jours, à la préparation du débat public :

- organisation matérielle (moyens, locaux) et mise en place des outils du débat,
- entretiens préalables avec les acteurs pour bien appréhender le contexte et identifier les thèmes devant faire l'objet de réunions spécifiques. La présentation, durant les réunions, des comptes-rendus d'entretiens a permis aux membres de la CPDP de partager les informations et de faire l'apprentissage du travail en commun,
- suivi de la réalisation par RFF du dossier du Maître d'Ouvrage.

Les modalités du débat, la liste et le calendrier des réunions thématiques et de proximité ont été élaborés collégialement. Des binômes ont été constitués pour préparer chacune des réunions (méthodologie, organisation des tables rondes et contacts avec les intervenants pressentis) dont le déroulé a toujours été soumis à une discussion et à une validation collégiales, sous réserve des modifications imposées par les défections de dernière minute.



I-A. Le code déontologique de la CPDP

Huit jours après la nomination de ses membres par la CNDP, la CPDP a tenu sa première réunion le 9 février 2006 et adopté le code éthique et déontologique proposé par la CNDP (voir annexe p. 79) par lequel elle s'engage à conduire le débat en toute neutralité et indépendance vis-à-vis de tous les acteurs dont le Maître d'Ouvrage. Ce code précise notamment les obligations des membres de la CPDP : équité, intégrité, neutralité vis-à-vis du projet, indépendance vis-à-vis du Maître d'Ouvrage, information et transparence vis-à-vis du public.

La CPDP ne se prononce pas sur le fond du projet mis en débat et ne donne aucun avis : elle fait en sorte qu'un maximum d'éléments d'appréciation sur le fond du projet soient exprimés lors du débat par une diversité d'intervenants.

La Commission garantit le respect des principes qui animent l'esprit du débat public :

- le principe d'équivalence selon lequel tous les participants sont également traités et encouragés à contribuer au débat. Les mêmes moyens d'information, d'expression et de contribution sont mis à disposition de tous. Les mêmes règles de discipline sont appliquées à chacun, quel que soit son statut ;
- le principe de transparence. Le débat public doit permettre l'émergence d'une réelle diversité des points de vue portés par la diversité des acteurs et du public. Toutes les contributions sont rendues publiques au fur et mesure et pendant toute la durée du débat. L'information doit être disponible et compréhensible ;
- le principe de confrontation des arguments. La CPDP veille à ce que l'ensemble des positions et arguments soient explicités puis débattus, et puissent faire l'objet soit de réponses, notamment de la part du Maître d'Ouvrage, soit d'études complémentaires. Le débat public doit faire émerger tous les éléments nécessaires à l'évaluation du projet et constituer un exercice d'intelligence collective : il est un temps d'apprentissage collectif où des connaissances sont partagées, débattues, appropriées, critiquées. La CPDP fait en sorte que le débat favorise ce processus de compréhension mutuelle et d'intelligence collective susceptible d'éclairer le décideur.



I-B. L'organisation fonctionnelle du débat

1 - Le Secrétariat général

Le président et les membres de la CPDP conçoivent et animent le débat. Dans cette mission, ils sont largement aidés par le Secrétariat général chargé de l'administration, de l'organisation et du suivi du débat. Il fait le lien avec les acteurs, le public et les services de l'Etat pour que le débat se déroule dans les meilleures conditions. Sa direction a été confiée, par le président de la CPDP, à Frédéric Aucher, ancien cadre dirigeant des collectivités territoriales, précédemment Secrétaire général de la CPDP dédiée à la ligne THT Cotentin-Maine. Il s'est appuyé dans sa mission sur :

- Audrey Wu, Secrétaire générale adjointe, chargée de suivre la mise à jour des données du site Internet, de coordonner la préparation des réunions publiques et d'en élaborer les conducteurs,
- Virginie Balayé, assistante (Bordeaux),
- Pilar Artaloytia, chargée de mission, pour l'accueil téléphonique et la réception du public dans les bureaux de Bayonne et la traduction de la presse espagnole,
- Marlène Lemahieu, assistante (Bayonne), chargée du secrétariat du local bayonnais et responsable du système "Questions-Réponses".

2 – Des prestataires extérieurs spécialisés

La CPDP a aussi fait appel à des prestataires extérieurs spécialisés :

- à la société Leo Corporate de Boulogne-Billancourt, filiale de Publicis, agence conseil en communication. Après consultation, cette agence a été retenue pour le conseil et la communication de la CPDP, les Relations Presse, la création des outils de communications, l'organisation et la tenue matérielle des réunions publiques, l'affichage et le tractage. Elle a sous-traité la logistique des réunions à la société Côte Ouest de Bordeaux ;
- à la société Ubiqus pour la rédaction des synthèses de réunions en temps réel et des verbatim ainsi que pour l'enregistrement en direct des questions du public lors des réunions les plus importantes ;
- à la société Aleaur de Levallois-Perret pour le site Internet. Aleaur est le prestataire de la CNDP pour les sites des différentes Commissions particulières, selon une architecture prédéfinie et adaptative ;

- à l'imprimerie Sprint Copie de Bordeaux pour l'impression en urgence de certains documents, les tirages en grand nombre (jusqu'à 1 100 000 exemplaires) étant gérés par Leo Corporate.

3 - Les locaux et l'accueil du public

Pour le siège de la CPDP à Bordeaux, RFF a retenu, en accord avec le Président de la CPDP, des bureaux de type "service", tout équipés, comparables à ceux d'une pépinière d'entreprises. Situés au centre du "triangle d'or" de Bordeaux et faciles d'accès, ils sont directement reliés à la gare par le tramway.

Pour répondre à une demande qui se faisait sentir au Pays Basque, la CPDP a aussi ouvert à Bayonne une antenne idéalement située au cœur de la ville historique, face au musée basque, et d'une qualité exceptionnelle. RFF a loué ce local à l'Office du Tourisme et Syndicat d'Initiative bayonnais au profit de la CPDP jusque fin 2006 et l'a aménagé avec le matériel informatique et bureautique nécessaire.

L'accueil du public a été l'un des points mis en avant pour le choix du local de Bayonne qui a accueilli plus de 1 200 visiteurs du 27 juin au 29 décembre. Il était essentiel, pour la CPDP, que cette antenne soit bien située et qu'elle ait une vitrine "pignon sur rue" pour attirer un public très concerné par le projet. Aussi, les portes vitrines ont été couvertes d'une "vitrophanie" aux couleurs de la CPDP et comportant des messages invitant les passants à entrer. Un vaste "show room" a été agencé pour exposer les panneaux présentant la CPDP et le projet, et mettre les documents à disposition du public. Un coin réception et consultation de la documentation a aussi été aménagé ainsi que deux bureaux pour l'administration. Autre élément important : la large amplitude des heures d'ouverture (tard en soirée et le samedi) pour favoriser les visites.

La CPDP a également adopté un logo pour faciliter l'identification immédiate du débat et lever toute ambiguïté avec le débat public sur la LGV Bordeaux-Toulouse et avec la concertation concomitante sur le grand contournement autoroutier de Bordeaux.

4 - Le budget

Le Secrétaire général et le Chef de projet de RFF, financeur du débat public conformément à la loi, ont établi, en accord avec le Président de la CPDP, un budget prévisionnel de 1,8 M€, calculé sur la base de 18 réunions publiques[1] (nombre moyen de réunions tenues dans un débat) et des spécificités de la région Aquitaine (étendue géographique, traduction des articles de presse espagnole et basque, etc).

Le budget final s'établit à 2,2 M€, en dépassement par rapport au budget initial, plusieurs postes ayant dû être revus à la hausse compte-tenu notamment du très vif intérêt suscité par le débat :

- 25 réunions publiques ont été organisées pour pouvoir répondre dans de bonnes conditions à la très forte attente d'information du public et des acteurs et couvrir le champ très large des questions, à la fois nombreuses et complexes,
- certains acteurs institutionnels ont souhaité que soient organisées, dans leurs instances, des réunions d'information pour pouvoir délibérer en toute connaissance du dossier ; 7 réunions de ce type se sont déroulées et ont nécessité des moyens adaptés d'enregistrement,

1 - L'organisation d'une réunion publique coûte, selon son importance, entre 18 000 et 30 000 € : location de la salle, équipement technique, impression et diffusion d'affiches et de tracts, achat d'espace presse pour les annonces, réalisation d'une synthèse en temps réel et retranscription de l'enregistrement des échanges, intendance (restauration, transport, hébergement).

- la révision à la hausse du nombre d'expositions (voir page 20-21) a nécessité de réaliser 147 panneaux (80 budgétés initialement),
- la diffusion de nombreuses notes complémentaires du Maître d'Ouvrage a augmenté le budget "impression",
- plusieurs maires du Sud Gironde s'étant plaints que la documentation présentant le projet et le débat ne soit pas parvenue dans les boîtes aux lettres de leurs administrés, la Commission a décidé une nouvelle impression et une seconde distribution de ces deux documents (voir page 20),
- la Commission a été saisie de 35 cahiers d'acteurs (20 initialement budgétés).

Enfin l'intérêt et la forte implication du public ont entraîné un surcroît de travail à l'équipe administrative (préparation, organisation et tenue des 32 réunions et suivi de leurs suites, réponses aux nombreuses sollicitations, mise à jour quotidienne du site Internet, suivi des questions et de l'élaboration des cahiers d'acteurs...). Une cinquième salariée a dû être recrutée à plein temps pour répondre, sur le site Internet, aux très nombreuses questions (plus de 1 200) du public.

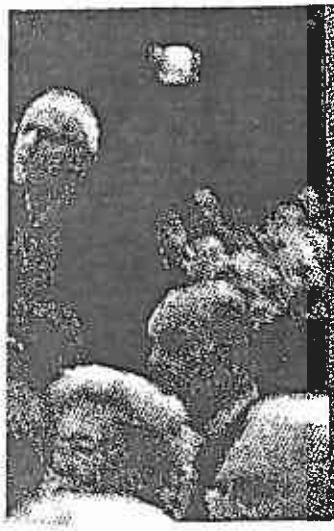
Locaux	127 000 €
Charge salariale, frais de déplacement	390 000 €
Rédaction synthèses, verbatim, traductions	117 000 €
Communication, conseil presse, édition	528 000 €
Réunions publiques, logistique, location de salles	560 000 €
Achat d'espace presse, tracts et affiches	276 000 €
Routage, mise sous film	166 000 €
Divers	36 000 €
Total	**2 200 000 €***

** Budget établi le 16 janvier 2007, avant l'arrêt des comptes définitifs.*

Tous ces frais d'organisation du débat public sont pris en charge par RFF. A ce montant, il convient d'ajouter la somme de 121 500 €** correspondant aux postes directement financés par la CNDP, afin de garantir la totale indépendance de l'activité de la CPDP :

- indemnités versées aux membres :	33 700 €
- frais de déplacement remboursés aux membres :	39 800 €
- étude complémentaire SMA et ProgTrans :	48 000 €

*** Budget établi au 5 janvier 2007*



I-C. Les rencontres préalables avec les acteurs

De février à juillet 2006, le président et les membres de la CPDP ont rencontré, lors d'entretiens d'une heure environ, 150 responsables (liste en annexe p. 90) concernés par le débat public (élus, acteurs économiques, sociaux et associatifs, responsables des services de l'Etat) qui ont fait part de leurs positions par rapport au projet et de leurs attentes pour le débat. Même si tout public est acteur du débat, par convention la CPDP désigne comme acteurs spécifiquement ces différents responsables.

De plus, début avril, la CPDP a envoyé à une centaine d'acteurs en Aquitaine, un questionnaire portant sur l'organisation du débat public, les sujets de préoccupations, les thèmes à aborder, les lieux proposés pour la tenue de réunions. Elle a reçu 27 réponses.

Le 31 mai à Dax, lors d'une réunion ouverte à tous les acteurs ainsi contactés, la CPDP a présenté une synthèse des attentes et observations formulées lors des entretiens déjà réalisés et dans les réponses au questionnaire. Au cours de cette réunion, qui a rassemblé 85 participants, elle a aussi exposé les grandes lignes de l'organisation et du calendrier du débat, recueilli les observations et répondu aux questions.

1 - Les attentes vis-à-vis du débat

Les acteurs attendent une information complète et transparente sur l'intérêt du projet et ses conséquences économiques, sociales et environnementales. Cette information doit venir en amont du débat public et s'adresser à un très large public, au-delà du cercle des initiés politiques, socio-économiques ou associatifs. L'implication active des "politiques" est vivement souhaitée car ils sont les véritables "décideurs".

Les acteurs attendent de la CPDP d'une part, de veiller à ce que le débat se déroule dans un esprit de concertation prenant en considération toutes les opinions, les inquiétudes et les avis sur le projet, d'autre part de demander que des réponses claires soient apportées.

Ils souhaitent vivement que la décision de RFF après le débat tienne vraiment compte des échanges et des réflexions menées.

Beaucoup attendent du débat qu'il apporte des éléments nouveaux, des contre-expertises aux chiffres avancés par RFF pour donner un éclairage différent du projet. C'est de ce débat large, où la parole des experts sera soumise au doute, que se dégagera une réponse claire sur l'opportunité du projet.

2 - Les attentes vis-à-vis des sujets et thèmes à aborder

• Il est demandé à la CPDP que le débat puisse appréhender l'opportunité réelle du projet, en particulier :

- les évolutions de trafic à l'horizon 2020-2025 sur le corridor aquitain pour les différents modes de transport,
- le contexte global du projet ferroviaire et son articulation avec les infrastructures, existantes ou programmées, en France et en Espagne (routières, maritimes et ferroviaires),
- les capacités du réseau ferroviaire actuel et les conditions d'amélioration pour répondre à la saturation du réseau ferroviaire et aux objectifs du report modal*.

• L'exigence de développement durable doit être très présente dans le débat. Il faut notamment :

- anticiper la raréfaction du pétrole dont les conséquences seront lourdes sur les économies et les transports,
- prendre en compte la lutte contre le changement climatique qui impose une réduction de la consommation des combustibles fossiles.

A cet égard, les interrogations portent sur :

- la croissance des déplacements de personnes et des transports de fret, et les alternatives sociétales permettant de l'éviter ou de la limiter,
- la comparaison des différents modes de transports sur le plan de la sécurité et du développement durable.

• D'autres interrogations portent sur le report modal* du transport de fret et sur la pertinence de construire une LGV pour dynamiser le fret ferroviaire :

- la LGV, qui sera exclusivement réservée aux TGV, ne dégagera-t-elle pas que peu de sillons* pour le fret sur les voies actuelles ?
- Est-ce vraiment la solution pour diminuer de manière significative le *"mur de camions"* sur l'A63 et la N10 ?
- Pourquoi ne pas aménager la ligne actuelle pour les passagers et créer une voie nouvelle parallèle pour le fret ?

• Certains acteurs doutent de la volonté, à un niveau plus stratégique et politique, d'inciter au report modal et de l'accompagner par des politiques adaptées :

- Quelles politiques seront menées ?
- Quelles solutions envisagent RFF ou la SNCF ?
- Quels dispositifs seront mis en œuvre à l'échelle du Sud-Ouest, nationale et européenne ?

• Le public veut connaître les caractéristiques techniques de chaque scénario et les différences de fonctionnalités entre les scénarios. Pour certains, l'ampleur des coûts environnementaux et financiers d'un tel projet impose de considérer sérieusement l'aménagement des voies existantes, même si cette solution apparaît moins performante en terme de vitesse et de rentabilité.

- Est-il possible d'adjoindre deux voies supplémentaires à grande vitesse à la ligne Bayonne-Hendaye (très accidentée) et à quelles conditions ?
- Quel couplage avec le projet de LGV Bordeaux-Toulouse ?

* *voir glossaire p. 95*

Le débat public doit apporter un éclairage suffisant pour fournir les éléments du choix du scénario d'aménagement : le choix du tracé et les difficultés d'insertion, l'emplacement des gares, les types de dessertes et la mise en service de TGV régionaux, la complémentarité avec les autres modes de transports.

• Une fois présenté le projet dans ses termes techniques, RFF devra préciser les impacts du projet : enjeux humains, environnementaux et économiques pour la région.

- Le paysage et le cadre de vie

  → Informer sur la réalité des nuisances induites par les TGV (bruit et vibrations) et les solutions concrètes envisagées par RFF pour les pallier.

  → Expliquer les règles d'expropriation et d'indemnisation des riverains.

  → Exposer les conditions optimales d'insertion de la ligne nouvelle dans son environnement, en particulier en forêt.

  → Aborder les dommages collatéraux comme l'alimentation électrique des LGV.

- Les milieux naturels et l'environnement

L'analyse des impacts environnementaux et des solutions figure parmi les principales attentes vis-à-vis du débat. Les sensibilités du territoire les plus soulignées sont : la défense contre les incendies, la gestion des eaux, la gestion de la forêt des Landes de Gascogne, l'approvisionnement en granulats. Il est demandé d'utiliser des outils cartographiques pour définir les différentes contraintes.

- L'aménagement du territoire et le dynamisme économique

Le débat doit permettre :

→ *d'analyser les conséquences de l'infrastructure sur l'aménagement du territoire.* Quels seront les effets induits de la LGV sur le développement des villes moyennes : irriguer ou assécher le territoire ? Quelles mesures compensatoires peuvent être envisagées ? Quelles sont les conditions pour que la dimension transfrontalière et européenne du projet conduise à un développement des relations et des échanges économiques entre l'Aquitaine et l'Espagne, la France et l'Espagne, et plus globalement, l'Europe du Nord et la péninsule ibérique ?

→ *de comprendre le mode de calcul des coûts* (directs et indirects) des différents scénarios et les *modalités de financement du projet.* Il faut pouvoir comparer les scénarios, en particulier évaluer le coût de chaque minute gagnée dans chacun des scénarios, notamment entre Bordeaux et Dax. Ce coût devra être examiné au regard des répercussions humaines, économiques et environnementales de chaque scénario.

3 - La participation de la Commission européenne et du gouvernement espagnol

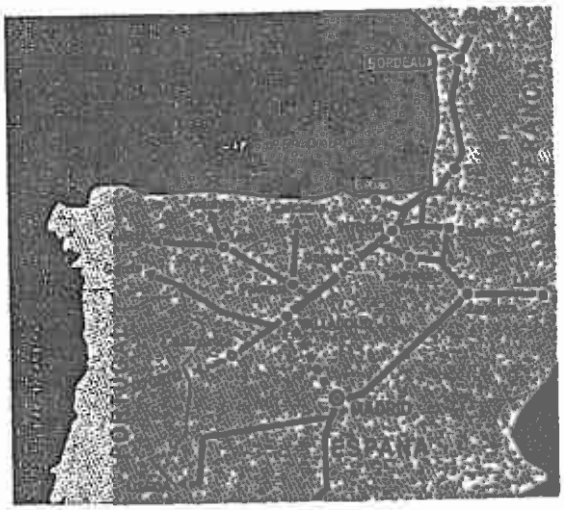
Le projet ferroviaire Bordeaux-Espagne présenté par RFF a une portée européenne non négligeable puisque ce maillon essentiel reliera les réseaux ferroviaires français et espagnol, après les mises en service de la LGV Sud Europe Atlantique jusqu'à Bordeaux en 2016 et de la ligne nouvelle espagnole entre Vitoria et Irun, dite "Y basque", en 2013.

Jean-Pierre Chaussade et Olivier Klein ont rencontré le 19 mai 2006 M. Etienne Davignon, Coordonnateur Européen de Transport chargé du dossier Arc Atlantique à la Commission européenne. Celui-ci leur a

présenté la politique européenne de transport et a précisé le rôle de la Commission dans le financement des infrastructures ferroviaires. Il a assuré la CPDP de sa présence à la première séance publique de lancement[2] et de la collaboration de la Direction générale Energie et Transports pour transmettre les documents de référence et d'information du public. Il a en particulier remis à la CPDP, dès septembre, son rapport annuel d'activité portant sur l'axe ferroviaire à grande vitesse du Sud-Ouest de l'Europe ; ce document a été mis en ligne sur le site Internet de la CPDP.

Jean-Pierre Chaussade, accompagné d'Olivier Klein et de José Haro, ont aussi rencontré à Madrid M. Luis de Santiago Pérez, Director General de Ferrocarriles au Ministerio de Fomento, et trois de ses adjoints, pour leur présenter le débat public et répondre à leurs questions. Il a présenté le PEIT* espagnol, plan qui définit les engagements du gouvernement de Madrid pour les infrastructures de transport, ainsi que l'accord signé avec le gouvernement autonome de l'Euskadi pour la réalisation de l'Y basque. Concernant le débat public en Aquitaine, il a assuré la CPDP de son plein accord pour sa participation et celle de son ministère, soulignant l'intérêt de l'Espagne à la réalisation d'une ligne nouvelle en Aquitaine. Il a en outre recommandé de prendre contact avec le gouvernement de l'Euskadi pour définir sa contribution.

Jean-Pierre Chaussade a ainsi rencontré Madame Nuria Lopez de Guéreñu, Conseillère aux transports du gouvernement de l'Euskadi, et M. José Manuel Bujanda, directeur du GEIE* Plateforme logistique Aquitaine-Euskadi. Tous deux ont marqué leur grand intérêt pour le projet ferroviaire en Aquitaine et en ont souligné la complémentarité avec le projet Y basque. Madame la Conseillère a désigné Monsieur Bujanda pour représenter le gouvernement de l'Euskadi au cours du débat public.



Le « Y basque ».
Bilbao - Vitoria - Saint Sébastien

➡ *En projet (trafic mixte)*
➡ *En projet (trafic exclusivement voyageurs)*

2 - Un empêchement l'a contraint à se faire représenter à cette réunion par Alain Baron de la Direction générale Energie et Transpo de la Commission européenne.

** voir glossaire p. 95*



I-D. La préparation du dossier du débat

Il revient au Maître d'Ouvrage du projet, RFF, de rédiger un dossier (*"le dossier du débat"*) présentant, en une centaine de pages, le projet, les éléments qui le justifient et les variantes proposées. Ce dossier du Maître d'Ouvrage est soumis à la CNDP qui doit l'accepter avant de prononcer l'ouverture du débat.

Le rôle de la CPDP est de préparer la décision de la CNDP, notamment de vérifier que ce document :

- apporte tous les éléments nécessaires à la compréhension du projet,
- répond aux principales questions des acteurs rencontrés,
- est compréhensible par les non-spécialistes.

Dès février 2006, la CPDP a commencé à travailler avec RFF sur le dossier du Maître d'Ouvrage. Tenir l'objectif initial d'un démarrage du débat public début juin, pour s'écarter le plus possible des campagnes électorales de 2007, imposait de soumettre le dossier du Maître d'Ouvrage à la réunion de la CNDP du mois de mai, donc de restreindre la durée d'élaboration du dossier. Malgré l'insistance de la CPDP en ce sens, il est vite apparu que RFF ne pouvait tenir les délais imposés par cet objectif. Le rythme de rédaction, les délais de validation interne, encore entravés par l'attente des résultats définitifs de quelques études techniques, ont rapidement rendu illusoire ce calendrier.

Malgré cette pression sur les délais, la CPDP est demeurée vigilante quant au contenu et à la forme du dossier du Maître d'Ouvrage. Elle a notamment adressé à RFF plusieurs remarques afin que les trois scénarios proposés soient présentés de façon comparable, complète et intelligible. Elle a aussi particulièrement insisté pour que les enjeux environnementaux du projet soient abordés de manière approfondie et transparente.

Malgré l'insistance de la CPDP, ces aspects étaient encore insuffisamment traités dans le dossier soumis fin juin à la CNDP : cette dernière, confirmant l'avis de la CPDP, a demandé le 5 juillet à RFF de compléter son dossier pour les aspects environnementaux du projet.

Une version complétée du dossier a ensuite été soumise à la CNDP qui, réunie en séance extraordinaire le 26 juillet, l'a acceptée. Cette décision a marqué la fin de la phase préparatoire du débat public et a permis à la CPDP de définir le calendrier des réunions du débat dont le début a été fixé au 30 août 2006 et le terme au 29 décembre 2006.

Dès le 26 juillet, le dossier du débat public était consultable sur le site Internet de la CPDP.

Chapitre II

Le déroulement du débat





II-A. Les moyens d'information et de participation

Informer le public sur le projet et l'inviter à participer au débat est une mission majeure de la CPDP qui a opté pour une définition large de l'aire de diffusion des documents d'information, en retenant la population des trois départements concernés par le projet : la Gironde, les Landes, les Pyrénées-Atlantiques, ainsi que celle des agglomérations de Tarbes et Lourdes.

1 - Informer

Publication et diffusion de documents, expositions à l'antenne bayonnaise de la CPDP, dans les gares et dans les mairies, annonces presse par des achats d'espace, affichage, distribution de tracts... : la CPDP a mobilisé des outils nombreux et diversifiés pour informer le plus large public. Ce travail d'information s'est appuyé autant que possible sur de nombreux relais : mairies, associations, médias...

Le livret "mode d'emploi du débat public"

Dès avril, la CPDP a édité un fascicule présentant de façon générale, sans le placer dans le sujet considéré, ce qu'est un débat public, ses objectifs et son mode d'emploi. Tiré à 10 000 exemplaires, il a été adressé en mai par voie postale aux Préfets, élus nationaux, présidents et exécutifs du Conseil régional et des Conseils généraux, maires ainsi qu'à leurs directeurs de cabinet et directeurs généraux des services, associations...

La diffusion du dossier du Maître d'Ouvrage et sa synthèse

La CPDP a également veillé à rendre largement accessibles :

- *le dossier du Maître d'Ouvrage*, imprimé en 10 000 exemplaires. Il a été transmis (sous forme informatique ou papier) dès la fin juillet à tous les acteurs et, par la suite, sur simple demande adressée à la CPDP (par téléphone, courrier ou courriel). Au total, il a été distribué nominativement dans près de 3600 boîtes aux lettres, et il était aussi disponible lors de chaque réunion publique ;
- *sa synthèse* destinée au grand public a été envoyée, avec le N°1 du Journal du débat public (voir page suivante) par distribution en boîtes aux lettres[3], avant le lancement du débat, à tous les habitants des départements de la Gironde, des Landes, des Pyrénées-Atlantiques et des agglomérations de Tarbes

3 - Pour ces envois, la CPDP a fait appel à un prestataire privé car Médiapost, filiale de La Poste retenue lors du débat LGV Bordeaux-Toulouse, n'avait pas donné satisfaction dans le Sud-Gironde.

et Lourdes (1,06 million d'exemplaires). Suite aux contestations sur cette distribution formulées principalement par des maires du Sud Gironde qui avaient déjà éprouvé des difficultés de réception lors du débat public sur la LGV Bordeaux-Toulouse, la Commission a fait effectuer un retirage du document et une seconde distribution dans les communes du Sud Gironde, soit 65 000 boites aux lettres. Toutefois, les habitants dont les boîtes comportent un autocollant *"Stop Pub"* n'ont pu recevoir ce document. Un envoi nominatif aurait coûté 400 000€ de plus et a donc été exclu ;

- *ainsi que treize études techniques* préliminaires ayant servi de base à RFF dans la rédaction de son dossier, afin que les acteurs puissent les étudier avant de construire leur propre argumentation pour le débat.

2 CD-Rom réunissant le dossier du Maître d'Ouvrage, sa synthèse et ces études préliminaires ont été édités et diffusés (fin juillet pour le premier, puis fin août pour le second).

Ces informations ont aussi été mises en ligne sur le site Internet du débat public

Les quatre numéros du "Journal du débat"

Disponible à l'entrée de toutes les réunions publiques et mis en ligne sur le site de la CPDP, c'est le média de la Commission qui informe du déroulement et de l'actualité du débat. En fin de débat, le journal comptait 5108 abonnés.

Quatre numéros ont été édités. Sur la forme, la CPDP a choisi une présentation en nette rupture avec les documents du Maître d'Ouvrage pour bien souligner qu'elle portait le débat et non le projet. Les visuels et la mise en page du journal ont privilégié une sobriété conforme avec la neutralité de la CPDP et insisté sur la prise de parole et le dialogue, plutôt que sur la problématique ferroviaire.

Tiré à 1,1million d'exemplaires, le premier numéro a été envoyé dans la semaine du 15 août aux grands acteurs et dans la semaine du 28 août à tous les habitants des territoires concernés par le projet, en même temps que la synthèse du dossier. Il présente la Commission, les modalités du débat, les moyens d'information et de participation, le calendrier des premières réunions publiques et un bref descriptif du projet rédigé par RFF. Il comporte aussi une carte-réponse préaffranchie de type T pour demander de la documentation, s'abonner aux publications du débat ou poser une question. 900 demandes de documents ont été adressées par ce moyen (sur 5108 au total), dont 42,70 % émanant de la Gironde, 22,83 % des Pyrénées-Atlantiques et 14,18 % des Landes.

Imprimés chacun à 16 000 exemplaires, les numéros 2 (octobre) et 3 (novembre) ont rendu compte de l'actualité du débat : bilan des réunions, micro-trottoirs à la sortie de chaque réunion, calendrier des prochaines rencontres et coordonnées du Secrétariat général.

Le dernier Journal du débat, tiré en 8 700 exemplaires, a été diffusé en décembre. Distribué à la réunion de synthèse à Bordeaux, il donne une large place à la restitution du débat à travers de nombreuses interviews de personnes ayant participé aux réunions publiques.

Les expositions

En accord avec la SNCF, onze gares[4] ont accueilli, durant les quatre mois du débat, des stands d'information comportant quatre panneaux détaillant le projet, deux panneaux relatifs à la participation de la SNCF et trois autres présentant la CPDP.

4 - Bordeaux, Hendaye, Saint-Jean-de-Luz, Biarritz, Bayonne, Dax, Mont-de-Marsan, Morcenx, Biganos Facture, Langon, Arcachon.

Ces mêmes stands ont été disposés dans le hall des mairies une semaine avant la tenue de la réunion dans leurs communes.

Enfin, les locaux de Bayonne ont accueilli l'ensemble des panneaux d'exposition : quatre pour le projet RFF ; deux pour la présentation des enjeux environnementaux ; trois pour la CPDP et deux pour la CNDP.

Les annonces presse, l'affichage et le tractage

Un plan d'annonces média a été élaboré sur quatre départements (Gironde, Landes, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées) : 68 achats d'espace presse ont permis d'informer le public et de l'inviter à chaque réunion, pour un budget de 90 670 €.

Ces annonces et l'information relayée par la presse ont été renforcées par un affichage et un tractage de proximité (500 à 1 200 affiches selon les lieux) et la diffusion de tracts d'information dans les lieux publics et sur les marchés les jours précédant chaque réunion (5 000 à 10 000 tracts).

2 - Inciter le public à participer

La fréquentation élevée du site Internet du débat, le nombre important de questions-réponses, cahiers d'acteur, avis et contributions écrites ont témoigné d'une forte participation au débat.

Site Internet : plus de 30 000 visites au 29 décembre 2006

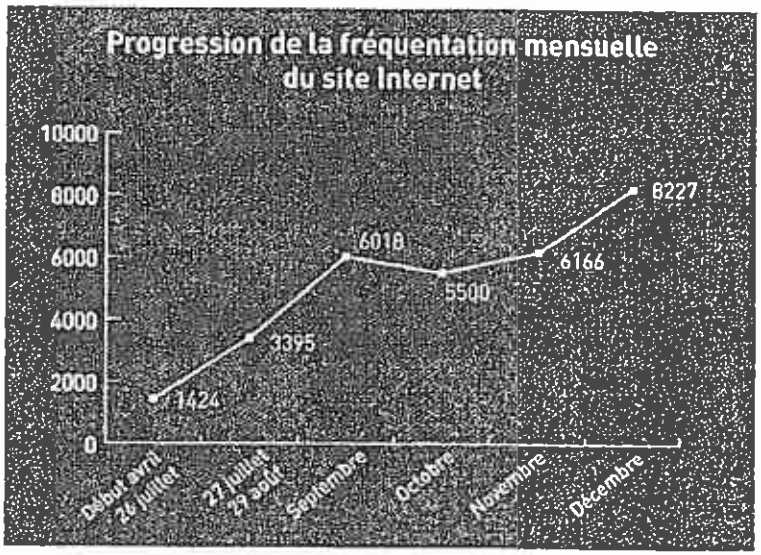
Le site (www.debatpublic-projetferroviaire-bordeaux-espagne.org) a constitué un outil d'un grand intérêt pour informer de manière interactive le public et la presse et sa fréquentation a régulièrement progressé. Au total, 30 749 visites ont été enregistrées et 610 242 dossiers consultés. Le site est consultable jusqu'au 29 décembre 2007 à l'adresse actuelle, puis sans limite de temps sur le site de la CNDP (www.debatpublic.fr).

Conçu selon la nomenclature de la CNDP commune à tous les sites Internet des CPDP, il a été construit par étapes. Depuis le début d'avril jusqu'au 26 juillet, date de la décision de la CNDP de lancer le débat, il a été le support d'informations générales (en particulier, présentation de la CPDP et des modalités du débat) et de documents de bibliographie (française, espagnole et européenne) relatifs au transport ferroviaire, notamment au report modal*. Après le 26 juillet, le dossier du Maître d'Ouvrage, sa synthèse et le calendrier du débat ont été mis en ligne. Ensuite, et tout au long du débat, il a facilité le suivi de l'actualité du débat en diffusant les comptes-rendus et synthèses des réunions, les journaux du débat, les cahiers d'acteurs, les contributions et avis, les documents produits par RFF, y compris les études préalables et études complémentaires conduites pour son compte, les communiqués de presse, les réponses aux questions. Considérant le volume important et la grande diversité de documents, il a été doté d'un moteur de recherche facilitant la navigation et l'accès à l'information. De plus, sur la page d'accueil, un message flash annonçait les réunions de la semaine.

Le dossier du débat et les dossiers d'études préparatoires et d'études complémentaires ont été les plus demandés, suivis de près par les synthèses et verbatim des réunions publiques et par les cahiers d'acteurs.

* *voir glossaire p. 95*

La CPDP s'est interrogée sur l'opportunité d'organiser des forums interactifs sur le site Internet, avec la présence d'un invité-expert et du Maître d'Ouvrage, et n'a pas retenu cette idée, considérant que les espaces *"Questions-Réponses"*, *"Avis"* et *"Contributions"* du site répondaient à ce souci d'expression et de questionnement de chacun.



35 cahiers d'acteur

Contribution écrite éditée par la Commission selon des règles définies (qualité de la réflexion et de l'apport au débat notamment), le cahier d'acteur est un moyen d'expression privilégié des acteurs du débat (associations, élus, entreprises, particuliers, etc.). Par rapport à une intervention orale en réunion publique, il permet de présenter des opinions sur le projet dans sa totalité et présente l'avantage d'être clair et explicatif, car généralement bien pensé, argumenté et lisible.

La CPDP a publié 35 cahiers d'acteurs (voir annexe p. 82), pour la plupart en novembre/décembre, preuve que les acteurs ont préféré tenir compte du débat et écouter pour prendre à leur tour position.

126 contributions écrites et 95 avis

Nombre d'écrits adressés à la CPDP n'avaient pas vocation à être édités sous forme de cahier d'acteur. La CPDP a choisi de les publier sur son site Internet sous deux rubriques : les contributions et les avis (souvent très brefs).

Une forte mobilisation est à noter sur ce type de participation écrite puisque 126 contributions écrites et 95 avis ont été mis à la disposition des internautes (voir annexe p. 87).

1 218 « questions-réponses »

Très soucieuse du bon fonctionnement du système questions-réponses, fondamental pour la qualité du débat et l'appropriation de ses enjeux par le public, la CPDP a adopté un outil informatique (développé par le prestataire Aléaur) pour automatiser la gestion et le suivi du système, depuis l'enregistrement de la question jusqu'à la validation par la CPDP et la diffusion de la réponse sur le site.

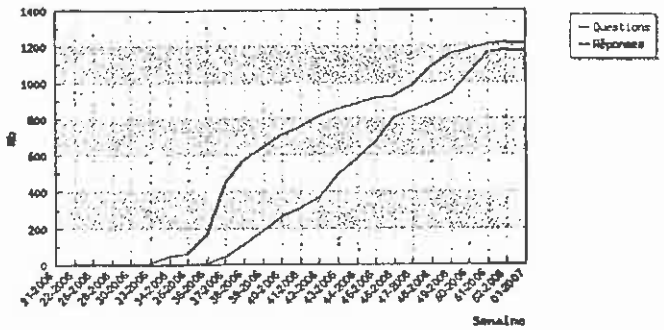
Les questions sont parvenues à la CPDP via les réunions publiques (38,7 %), la carte T jointe aux numéros 1 et 3 du Journal du débat (38 %), le site Internet (16,1 %), le mail (4,8 %), le courrier (2,2 %) et le téléphone (0,1 %).

Dès que la question est enregistrée, son auteur en est informé par accusé de réception. La CPDP attribue un thème à la question et la transmet au service compétent pour y répondre : RFF pour les questions relatives au projet, SNCF pour celles relatives aux services de transport, Direction Régionale de l'Équipement pour celles qui relèvent d'une problématique plus large ou plus politique, ou même encore à la CPDP s'il s'agit du débat lui-même.

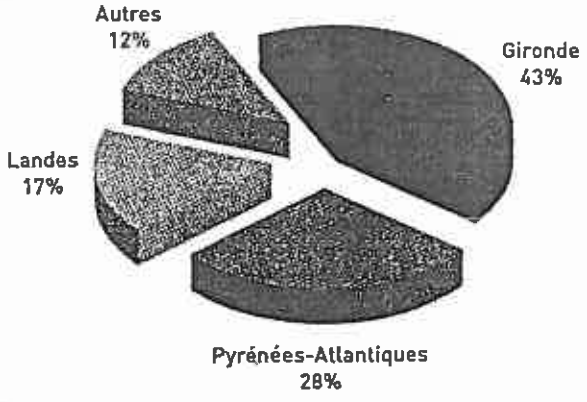
Une fois les réponses rédigées et retournées à la CPDP, celle-ci les valide : sans juger du fond, elle s'assure de la qualité de la réponse et de son adéquation à la question posée. 129 réponses ont ainsi été renvoyées à leur auteur pour compléments.

Une fois validée, la réponse est envoyée à l'auteur de la question et automatiquement insérée sur le site Internet de la CPDP, suivant un classement par thème.

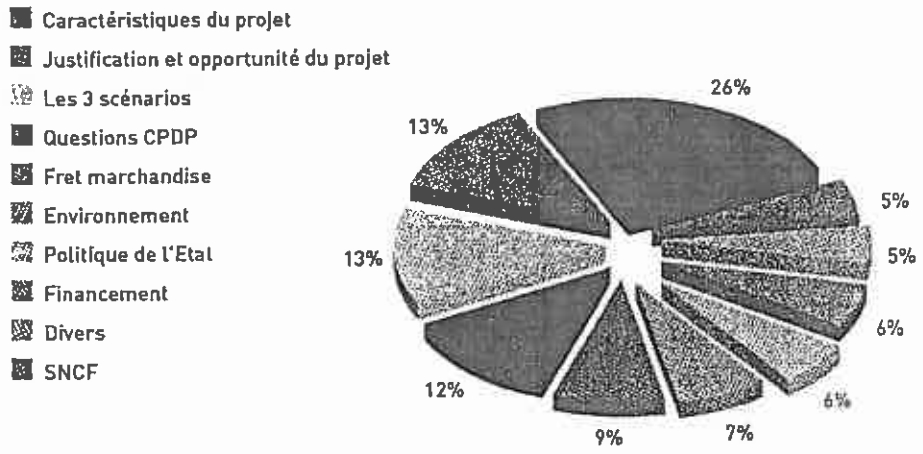
Evolution du nombre de questions et de réponses (chiffres cumulés)



Origine géographique des questions

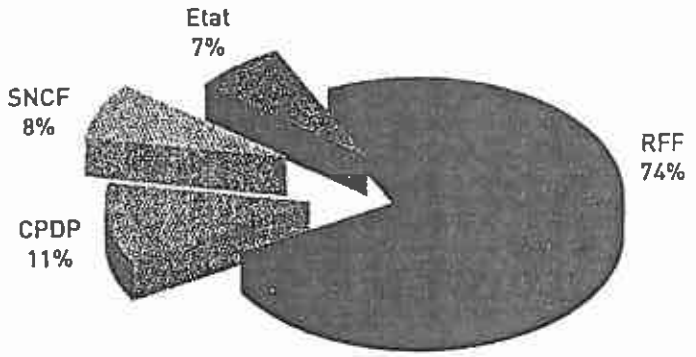


Répartition des questions par thèmes



La CPDP a de plus reçu 11 questions totalement hors sujet qui n'ont fait l'objet d'aucune analyse.

Répartition des questions selon leur destinataire final





II-B. Les réunions publiques

Dans le débat public, les réunions publiques occupent une place privilégiée. Elles sont les lieux de l'écoute et de la confrontation des points de vue. Elles sont aussi les moments où le public peut s'exprimer, poser ses questions, faire part de son incompréhension, de ses inquiétudes. Elles permettent à la CPDP d'entendre les réactions du public et d'intervenir dans le débat pour faire clarifier tel point du projet, ou *"encourager"* RFF à répondre vraiment aux questions posées pour aller le plus loin possible dans l'approfondissement du projet.

Les réunions publiques ont comporté trois réunions de lancement, douze réunions dites thématiques, huit réunions de proximité, une réunion pour le rendu de l'expertise indépendante et une réunion de synthèse à Bordeaux. A ces réunions, il faut ajouter sept réunions d'information organisées à la demande d'organismes institutionnels. Au total, un peu plus de 6 000 personnes ont participé à l'ensemble de ces réunions.

1 - Trois réunions de lancement

Après les conférences de presse du 30 août à Bordeaux et à Bayonne qui ont annoncé le début du débat public, trois réunions publiques de lancement se sont tenues :

- le 7 septembre à Bordeaux (350 participants),
- le 11 septembre à Mont-de-Marsan (350 participants),
- le 12 septembre à Bayonne (450 participants).

A ces occasions, la CPDP :

- a précisé l'objet du débat et souligné qu'il ne saurait (comme affirmé par certains acteurs ou par les médias) se réduire à un débat sur une LGV, le projet ferroviaire Bordeaux-Espagne répondant à des besoins beaucoup plus larges : transport de marchandises d'abord, mais aussi transport de voyageurs tant sur de longues distances, notamment vers l'Espagne, qu'à l'intérieur de l'Aquitaine (TER) ;
- a donné les grandes lignes de la programmation des réunions thématiques et de proximité, volontairement nombreuses pour approfondir tous les aspects du projet et couvrir de façon uniforme les trois départements concernés (Gironde, Landes, Pyrénées-Atlantiques) ;
- a présenté les conditions dans lesquelles se déroulent les réunions et les prises de paroles des interpellateurs (les acteurs : élus, représentants du monde économique ou associatif invités en tribune) et du

public dans la salle, les prises de parole du public s'appuyant sur des questions préalablement posées par écrit, pratique courante dans les débats.

Ces conditions ont été contestées dès la première réunion de lancement à Bordeaux (7 septembre) par des représentants du Sud-Gironde. De fait, cette pratique était nouvelle pour les participants au précédent débat public (2005) sur la LGV Bordeaux-Toulouse qui y ont vu l'intention de la CPDP de brider l'expression directe et spontanée des citoyens.

Attentive à ces critiques, la CPDP a instauré, dès le 11 septembre à la réunion de Mont-de-Marsan, un système mixte prenant en compte les réactions "à chaud" de la salle après chaque série d'interventions des interpellateurs, puis des questions ou demandes d'intervention transmises par les fiches écrites. La CPDP a explicité les avantages des fiches écrites. Premier avantage : la garantie de réponse puisque toutes les questions formulées sur ces fiches donnent lieu à une réponse écrite, sauvegardée sur le site Internet de la CPDP et adressée par courrier à son auteur. Deuxième avantage : la garantie d'exhaustivité car les réponses écrites sont plus réfléchies et complètent les réponses orales données en réunions. Troisième avantage : l'équité car ce système permet aux personnes les plus discrètes, ou les moins persévérantes pour lever la main, de pouvoir s'exprimer.

Ces trois réunions de lancement ont aussi donné l'occasion :

- au Maître d'Ouvrage, RFF, d'exposer le projet,
- et aux acteurs en tant qu'*"interpellateurs"* ainsi qu'au public via ses questions d'exprimer leurs premières réactions face au projet et leurs attentes vis à vis du débat.

Comme dans toutes les réunions, la documentation a été mise à la disposition du public, en distribution libre en entrée de chaque salle et mission était confiée aux hôtesses d'inciter les participants à prendre l'ensemble de cette documentation.

2 - Douze réunions thématiques

Les douze réunions thématiques, qui se sont déroulées du 14 septembre au 15 novembre dans les trois départements concernés, ont eu pour objet d'approfondir tous les sujets identifiés par les acteurs lors de la préparation du débat. Elles se sont déroulées en deux temps :

- *trois réunions thématiques générales* ont traité les trois principaux sujets liés au projet ferroviaire :
  - → Pour quel développement régional ? (Arcachon 14 septembre)
  - → Quelle contribution à l'amélioration des transports ? (Biarritz 19 septembre)
  - → Quels enjeux environnementaux ? (Dax 20 septembre)
- *neuf réunions thématiques approfondies* sont revenues sur des points particuliers.

Ces réunions (de 19h à 22 h ou 22h 30) ont été organisées selon le même schéma :

- présentation du débat public par le président de la CPDP puis du projet ferroviaire par RFF,
- première série de questions réponses avec le public sur le projet en général,
- organisation de deux tables rondes avec, pour chacune, l'intervention des experts et des interpellateurs puis la prise de parole du public durant un temps volontairement long pour que la durée totale des échanges avec la salle soit au moins aussi importante que celle des interventions en tribune.

Les débats, dont la synthèse est présentée pages 29 à 55, ont mis en évidence que l'aménagement de la ligne actuelle pour améliorer sa capacité et ses performances était considéré comme la priorité, avant le projet ferroviaire lui-même. Certains ont même estimé que le projet devait s'arrêter là et qu'il ne devait pas être envisagé de doublement des voies existantes. Aussi la CPDP a-t-elle demandé à RFF de clarifier ce point essentiel et de rédiger une note complémentaire au dossier du Maître d'Ouvrage intitulée *"Travaux de renouvellement et de modernisation de la ligne Bordeaux-Irun d'ici 2020"*. Cette note, très appréciée de tous les acteurs du débat, décrit tous les investissements (1 milliard d'euros environ) nécessaires pour rénover la ligne et répondre à la croissance des besoins en trafic d'ici 2020.

3 - Huit réunions de proximité

Elles visaient un double objectif :

- donner l'opportunité à des populations éloignées des lieux des réunions de lancement ou des réunions thématiques de s'informer sur le projet et de participer au débat,
- aborder des sujets plus locaux, comme l'implantation des gares, les nuisances occasionnées aux riverains par la croissance prévisible du transport ferroviaire, ou l'impact local d'une nouvelle ligne.

Ces réunions, qui ont mis en évidence la croissance importante du fret ferroviaire sur la ligne actuelle dans les prochaines années, ont aussi contribué à susciter :

- chez les communes riveraines, une prise de conscience de la nécessité pour RFF d'engager, dès que possible, des études pour l'installation de protections phoniques,
- chez les habitants des agglomérations concernées (côte basque et sortie Sud-Ouest de Bordeaux), une prise de position en faveur du report d'une partie du trafic sur une nouvelle ligne à l'écart des zones d'habitat très dense.

De même, la présentation à Captieux du scénario 3 a provoqué une très vive opposition de la population : ce scénario conduirait à la création éventuelle, sur ce canton, d'un nœud ferroviaire de plusieurs LGV sous forme d'un triangle de 1 à 2 km de côté pour permettre les liaisons Bordeaux-Toulouse, Bordeaux-Mont-de-Marsan-Bayonne, Bayonne-Toulouse.

4 - Le rendu d'expertise le 5 décembre à Dax

Les deux bureaux d'études suisses, SMA et Prog*Trans*, mandatés par la CNDP pour effectuer deux expertises indépendantes (voir page 57), ont rendu leurs conclusions lors d'une réunion publique à Dax à laquelle participaient 170 personnes. Ces expertises portaient sur les prévisions de trafic fret d'ici 2020 d'une part, sur les capacités de la ligne actuelle d'autre part. Une synthèse de la réunion ainsi que le diaporama des présentations ont été mis en ligne sur le site Internet de la CPDP dès le lendemain. Une note rassemblant les conclusions ainsi que la note technique détaillée ont été mises en ligne sur le site quelques jours plus tard.

SL

5 - La réunion de synthèse le 19 décembre à Bordeaux

En fin de débat public, la réunion de synthèse est de nature très différente des autres. Elle permet aux acteurs principaux du débat, notamment ceux qui ont rédigé un cahier d'acteur, d'exprimer un résumé de leur position.

La séance a été ouverte par Alain Juppé, maire de Bordeaux. Après un bilan quantitatif du débat par le président de la CPDP montrant une participation très active et nombreuse du public et des acteurs du monde politique, économique, socio-professionnel et associatif, puis une synthèse par RFF de ce que le Maître d'Ouvrage a entendu tout au long du débat et en a retenu, trois séries de huit ou neuf acteurs ont exposé leur position sur le projet ferroviaire Bordeaux-Espagne. Ces exposés ont enrichi la présentation des arguments (sur l'opportunité du projet, les différentes options et les conditions de leur réalisation) qui est décrite au chapitre suivant. Dans leur ensemble, les acteurs ont considéré que le débat avait bien eu lieu, qu'il était de qualité et qu'ils y avaient participé avec intérêt en approuvant la conduite du débat menée par la CPDP. Plusieurs ont souhaité être associés aux phases suivantes du projet au titre de la concertation, et ont souhaité la participation de la CNDP, comme garante du processus de concertation. Ce dernier point a également été demandé par RFF dans son exposé.

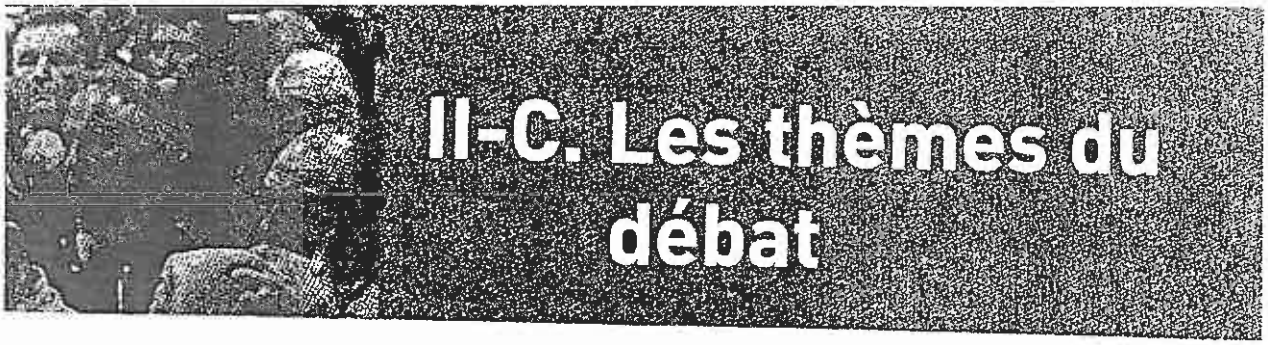
La réunion s'est terminée par un exposé du président de la CPDP, résumant en dix points les sujets principaux apparus au cours du débat et les positions exprimées. Ces derniers sont exposés dans le présent compte-rendu.

Il faut signaler que cette dernière réunion publique a été perturbée par deux cents personnes environ, venues du Sud Gironde, qui avaient décidé de crier et de siffler à chaque intervention d'un acteur en faveur du scénario 3. Ces protestations, dont on peut comprendre les motifs, étaient totalement déplacées dans le cadre d'une réunion de synthèse.

6 - Sept réunions d'information

Sept réunions d'information ont été organisées à l'initiative, et sous la responsabilité, d'organismes officiels pour nourrir leur réflexion, voire leur prise de position : Conseil Economique et Social Régional d'Aquitaine, CCI de Bayonne Pays Basque, Commission *"Infrastructures"* de la CCI de Bordeaux, Fédération des syndicats des Grands Vins de Bordeaux, Association des Maires de Gironde, Commission *"Infrastructures et Transports - Intermodalité"* du Conseil régional d'Aquitaine, Conseil de Développement et des Elus du Pays Basque.

(Voir tableau en annexe p. 80 : Calendrier des réunions)



II-C. Les thèmes du débat

1 - Le débat sur le débat

Le débat public sur le projet ferroviaire Bordeaux-Espagne est intervenu après deux débats organisés en application de la loi du 27 février 2002 et qui, selon la perception de la CPDP, ont pour le moins suscité chez certains acteurs une grande suspicion sur l'utilité même de débattre publiquement de ces projets :

- le débat public sur le contournement autoroutier de Bordeaux, considéré par plusieurs acteurs aquitains comme tronqué par une décision du CIADT de décembre 2003, prise avant la fin du débat public et jugée par conséquent prématurée voire méprisante ;
- le débat public sur le projet ferroviaire Bordeaux-Toulouse qui, pour certains, ne serait pas parvenu à purger plusieurs interrogations quant à l'opportunité du projet et à son insertion territoriale dans un secteur géographique directement concerné par un des scénarios présentés par RFF dans le cadre du projet ferroviaire Bordeaux-Espagne.

Au questionnement sur le "pourquoi d'un projet", qui permet aux participants de se positionner sur son opportunité, s'ajoute un autre type de questionnement, tout aussi fondamental : "Pourquoi ce débat ?" Plusieurs interrogations ont ainsi émergé tout au long du débat public.

Ce troisième débat public était-il opportun ?

De l'avis de nombreux participants débattre des projets ferroviaires est toujours opportun... À condition cependant que les scénarios mis au débat soient équitablement traités, en particulier par le Maître d'Ouvrage. Or, à tort ou à raison, de nombreux participants ont soupçonné RFF de privilégier une variante particulière. Ce doute quant à l'impartialité de RFF a été permanent tout au long du débat.

S'est-il déroulé au bon moment ?

« *Pas du tout, car les échéances électorales de 2007 vont nécessairement entacher le débat public* », déclarèrent certains avant la première réunion de lancement à Bordeaux le 7 septembre. « *Au contraire* », rétorquèrent d'autres : « *il est essentiel que les futurs candidats se positionnent clairement sur ce projet ferroviaire, avant les élections.* »

« *Trop en amont, car l'imprécision des tracés mis au débat nuit à l'appréciation objective de leurs incidences* », estimèrent d'autres encore. « *Trop en aval* », affirmèrent leurs détracteurs, « *car c'est de politique des transports en général qu'il convient de discuter, avant de choisir un mode ou un autre.* »

L'objet du débat était-il le bon ?

Pour ces derniers, le projet ferroviaire Bordeaux-Espagne n'aurait dû constituer qu'un volet d'un débat beaucoup plus vaste qui aurait porté sur les transports et l'aménagement du territoire dans son ensemble. Comme ils l'ont exposé lors de plusieurs réunions publiques, beaucoup d'autres projets d'infrastructures lourdes, non soumis à un tel débat, interfèrent avec le ferroviaire et impactent les conditions futures d'un acheminement des personnes et des biens à travers l'Aquitaine : élargissement de l'autoroute A63 sur les côtes basque et landaise, projet d'autoroute A65 entre Pau et Langon, projet de route transnavarraise entre Pampelune et Salies-de-Béarn, aménagement de la vallée d'Aspe.

En outre, l'accroissement des flux trouve sa source dans un ensemble de politiques économiques dont il serait souhaitable de débattre mais qui, de l'avis de ces acteurs, ne font apparemment pas l'objet du débat public sur le projet ferroviaire Bordeaux-Espagne, limité au seul flux transférable sur le rail, le long d'un itinéraire précis. Quitte à parler de ferroviaire, il fallait, de leur point de vue, tenir un débat public général sur le ferroviaire en Aquitaine, traitant simultanément des projets Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Espagne, plutôt que deux débats publics à un an d'intervalle alors même qu'une partie commune aux deux projets est envisagée dans certains scénarios.

Enfin, estimèrent-ils, si le prolongement vers le Sud a bien été abordé (le "Y Basque" du PEIT* espagnol), le prolongement vers le Nord aurait dû être soumis à un examen approfondi, puisque certains acteurs majeurs de l'Aquitaine (grandes collectivités) lient la forme de leur participation financière au projet ferroviaire LGV Sud Europe Atlantique entre Tours et Bordeaux au choix définitif des variantes des projets Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Espagne…

La CPDP n'a pas ignoré ces sujets. Quand elle en a eu l'opportunité, elle a incité les acteurs territoriaux à les aborder dans l'enceinte même des réunions publiques. Aller au-delà est apparu très difficile car la saisine de la CNDP, préalable à ce débat public, portait précisément sur le projet ferroviaire Bordeaux-Espagne. Insérant son action dans un processus réglementaire, la CPDP ne pouvait guère s'en éloigner.

Les moyens mis à l'actif du débat public furent-ils suffisants ?

Cette question soulève deux interrogations : l'une sur l'information, l'autre sur la *"désinformation"*.

- Peut-on considérer suffisantes l'information et la sensibilisation des citoyens, quand certains s'estiment peu informés, voire pas du tout, et n'ont pas manqué de protester contre ce qu'ils considèrent être une lacune dans la distribution des documents préalables à la tenue du débat public (voir page 20) ?

  Dans les secteurs géographiques où les acteurs territoriaux ont déploré une information insuffisante, la CPDP a accordé des moyens supplémentaires : nouvelle distribution de documents, tenue de réunions publiques. Ces dispositifs, pourtant conformes aux moyens mis en œuvre dans tous les débats organisés sous l'autorité de la CNDP, n'auront cependant guère permis de convaincre, ni les incrédules, ni les tacticiens, de la bonne foi de la CPDP. Ces derniers, très minoritaires, pariaient en effet que leurs griefs justifieraient un report de la fin du débat public, pour empiéter sur le début de la campagne des élections présidentielles du printemps 2007 et freiner la prise de décision. Saisie sur cette demande de prolongation du débat public, la CNDP n'y a pas donné suite, considérant qu'un délai supplémentaire ne serait pas de nature à apporter de nouveaux éléments.

- Tout processus d'information général révèle des défaillances, mais il ne s'agissait pas que de cela. Certains acteurs voulurent y trouver la preuve d'une volonté délibérée de limiter l'expression du public, ou de l'induire en erreur. D'ailleurs, affirmèrent-ils, certains chiffres portant notamment sur le nombre de circulations actuelles sur le réseau ferroviaire existant sont faux et il suffit, pour s'en

* *voir glossaire p. 95*

assurer, d'interroger l'indicateur vocal de la SNCF. Comment, dans ces conditions, accorder foi aux prévisions annoncées par RFF, qui font notamment apparaître la saturation à brève échéance du réseau existant ? Il est vrai que ces chiffres ont pu varier d'un document à l'autre, ce qui est proprement surprenant et, en tout cas, peu propice à rehausser à leurs yeux l'objectivité du Maître d'Ouvrage, au point que certains ont cru y déceler une tentative de manipulation.

Pour éclairer le débat public sur la question des fréquentations actuelles du réseau existant et des réserves de capacité, la CPDP a demandé à RFF de rédiger deux notes complémentaires au dossier du débat : *"Analyse la capacité de la ligne existante Bordeaux-Irun"* et *"Analyse de la capacité de la ligne existante entre Bordeaux et Langon"*. Les notes furent disponibles mi-novembre. Malheureusement, le nombre de trains de voyageurs entre Bayonne et Hendaye inscrit par RFF était celui du Sud de Bayonne, incluant ceux vers Pau et vers Saint Jean Pied de Port. RFF a aussitôt été accusé de vouloir grossir les chiffres et une polémique a été relayée par les médias. Aussi, la CPDP a-t-elle demandé solennellement à RFF, le 5 décembre à Dax, de reprendre tout le détail du trafic pour supprimer toute confusion. La note a été disponible le 12 décembre. Tout a été clarifié, mais trop tardivement, dans le débat.

Pour les prévisions de trafic et les limites de capacité des lignes actuelles, la CPDP a proposé à la CNDP d'accéder à la demande de plusieurs acteurs de disposer d'une expertise complémentaire indépendante. Les résultats de cette expertise ont fait l'objet d'une réunion publique particulière le 5 décembre à Dax (voir page 57).

Alors, à quoi sert ce débat public ?

Au vu de ce qui précède, les décisions ne seraient-elles pas déjà prises ? Et sinon, l'avis des citoyens sera-t-il pris en considération ? C'est bien, en définitive, tout l'enjeu du processus participatif établi par la loi de démocratie de proximité.

Débattre collectivement des conditions qui permettent la prise de décisions ne signifie pas que le débat public doit se substituer à ceux qui ont la charge de ces décisions. En ce sens, démocratie participative et démocratie représentative ne s'opposent pas mais se complètent. Le débat public sur le projet ferroviaire Bordeaux-Espagne relevait de la première. Chacune de ses 25 réunions publiques aura mis en évidence la qualité des échanges entre *"simples citoyens"*, représentants socio-économiques et associatifs, et *"petits ou grands élus"*, apportant la démonstration d'un dialogue souhaitable, possible et nécessaire entre citoyens *"partisans du participatif"* et élus *"mandatés représentatifs"*.

Utile, et même souhaitable, possible et nécessaire, le *"débat sur le débat"* a confirmé que si le dispositif retenu pour la tenue de ce débat est perfectible, c'est à l'ensemble des acteurs territoriaux qui l'ont animé qu'il revient de le poursuivre, l'étendre et le généraliser sur les sujets de leur choix. La CPDP l'a entendu et le répète : *"le débat public, c'est le débat du public"*.

Le "débat sur le débat" s'est donc clos, de manière prévisible et naturelle, avec l'extinction des lumières de la réunion de synthèse du 19 décembre à Bordeaux. Mais cette fin est provisoire. Quelle qu'en soit la forme, il est certain que le débat entre acteurs territoriaux se poursuivra sur un sujet qui les implique tous : celui de l'aménagement du territoire, des transports et de l'environnement.