

Rapport intermédiaire de la concertation continue en 2023

Ligne nouvelle Provence
Côte d'Azur (LNPCA)

Philippe QUEVREMONT
Garant nommé par la CNDP

31 janvier 2024



Sommaire

Préambule	3
Les dates clefs de la participation du public.....	3
Les principes de la mission assignée au garant par la CNDP	3
Fiche d'identité du projet	4
Rappel du déroulement de la concertation continue jusqu'en 2021	6
Evolution du projet	6
Les étapes successives du projet entre 2020 et 2022	6
Participation du public en 2022	7
L'enquête publique sur le projet des phases 1 et 2.....	7
Suites de la concertation continue	7
Information du public pendant la mise en œuvre du projet des phases 1 & 2	8
Les rôles respectifs de la CNDP, des maîtres d'ouvrage et du garant	8
Les engagements pris par la maîtrise d'ouvrage	8
Le suivi en 2023 des engagements pris par les maîtres d'ouvrage et le rôle du garant.....	9
Programme de travail pour 2024	10
Participation du public à la préparation des phases 3 & 4	10
Les rôles respectifs de la CNDP, des maîtres d'ouvrage et du garant	10
Les objectifs de la concertation	11
• Les outils de la concertation	11

Préambule

Les dates clefs de la participation du public

- 2005 : débat public mené par Philippe MARZOLF et sa CPDP
- 2013, 2017, 2021 et 2021 : Publication des rapports intermédiaires de concertation continue des garants successifs Philippe MARZOLF (2013) puis Philippe QUEVREMONT
- **17 janvier 2022 au 28 février 2022 : enquête publique sur le projet des phases 1 et 2.**

Les principes de la mission assignée au garant par la CNDP

La Commission nationale du débat public (CNDP) est une institution indépendante du gouvernement, chargée de défendre le droit individuel de participer et d'être informé sur des projets ayant des impacts sur l'environnement. Afin de veiller au bon respect de ce droit, elle désigne une personne neutre au projet et indépendante à l'égard de toute personne (maître d'ouvrage, parties prenantes, etc.) dont le rôle est de garantir la qualité des démarches de concertation mises en place par le porteur de projet.

Tout au long de sa mission, le garant fait attention à la transparence, la sincérité et l'intelligibilité des informations transmises, à traiter de manière équivalente chaque argument quel que soit son origine (expert, responsable du projet, citoyen, élu, etc.) et à inclure tous les publics, en particulier les plus éloignés de la décision.

Dans le cadre de la concertation continue, le garant s'assure que :

- les recommandations du garant et les engagements du maître d'ouvrage soient bien pris en compte ;
- les conditions d'un dialogue entre tous les publics soient réunies et que le responsable du projet apporte des réponses aux arguments et interrogations du public ;
- les évolutions du projet et l'ensemble des études et des expertises soient transmises de manière intelligible et complète au public, puis fassent l'objet d'échanges.

Le garant reçoit une lettre de mission qui spécifie les attentes de la Commission nationale du débat public concernant la démarche participative et informative dans le cadre du projet.

Fiche d'identité du projet

Maitres d'ouvrage :

SNCF Réseau et SNCF Gares et Connexions

Contexte et localisation du projet :

LNPCA inclut deux étapes successives : le projet des phases 1 et 2 désormais déclaré d'utilité publique (13 octobre 2022), et le futur projet des phases 3 et 4.

Localisation du projet :

Région Provence Côte d'Azur (3 départements littoraux)

Objectifs du projet selon l'arrêté de DUP :

Les avantages attendus du projet ferroviaire des phases 1 et 2 de la LNPCA répondent à des objectifs de gains de régularité et de capacité dédiés au service des transports du quotidien tout en demeurant compatibles avec la réalisation future de sections de lignes nouvelles des phases 3 et 4.

Coût estimé des phases 1 et 2 :

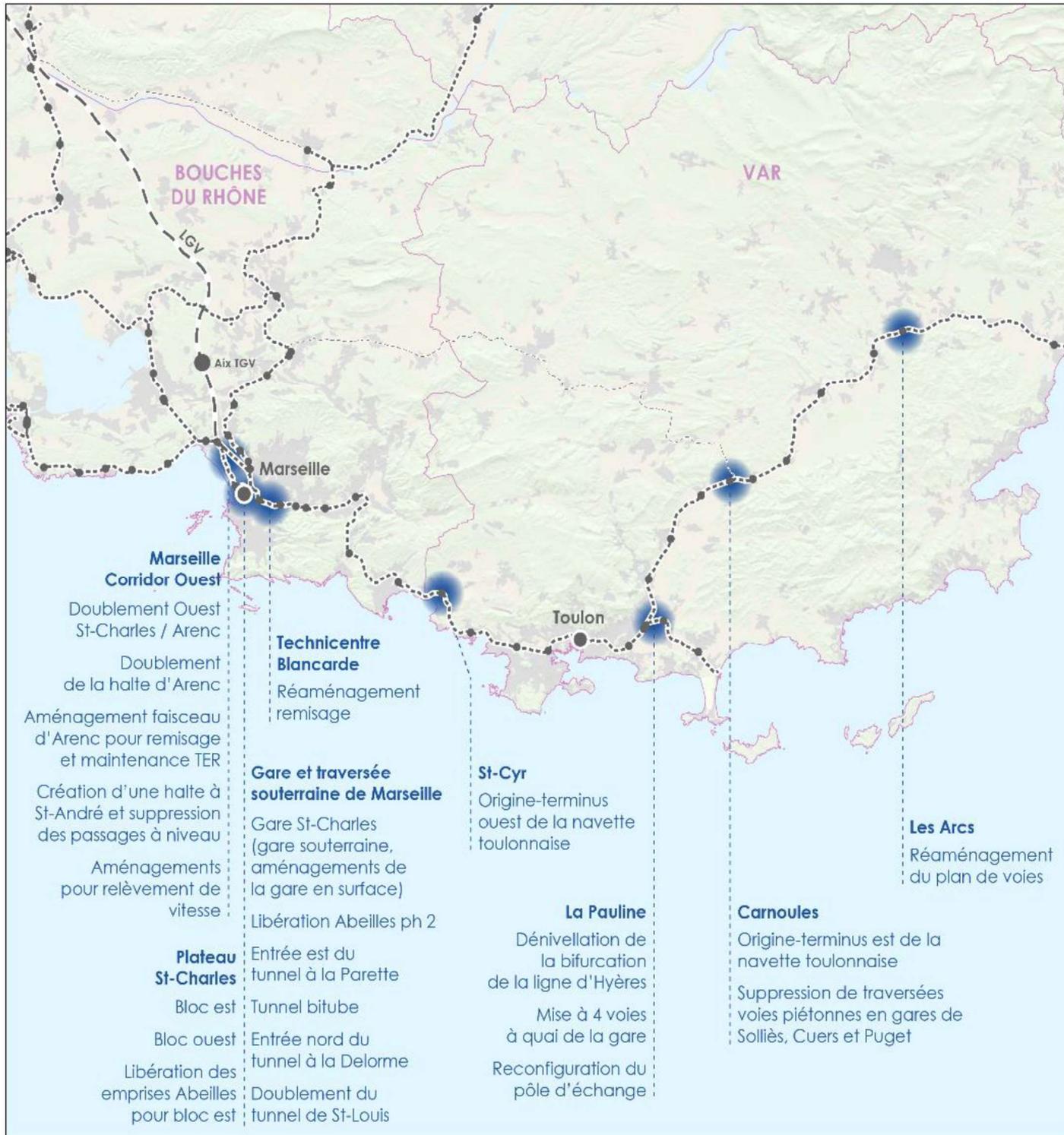
3,55 milliards d'euros hors taxes (source arrêté inter préfectoral de DUP, annexe 2).

Calendrier des phases 1 et 2 :

Le projet incluant la gare souterraine de Marseille pourrait être achevé à partir de 2032, en fonction du scénario de financement à retenir

Caractéristiques principales des phases 1 et 2 :

Le projet des phases 1 et 2 inclut 28 opérations élémentaires (voir la carte ci-dessous, source arrêté inter préfectoral de DUP annexe 2). Les plus importantes correspondent à la réalisation d'une gare et d'une traversée souterraines à Marseille.



Rappel du déroulement de la concertation continue jusqu'en 2021

Le rapport de synthèse du garant en vue de l'enquête publique daté du 14 décembre 2021 résume les événements du projet et de la concertation intervenus entre 2005 et 2021. Il présente les avis du public émis depuis 2019 et leur prise en compte par le maître d'ouvrage. Ce rapport est disponible sur le site internet de la concertation¹ et sur celui de la CNDP².

Evolution du projet

Les étapes successives du projet entre 2020 et 2022

Entre décembre 2020 et octobre 2022, quatre étapes successives ont profondément modifié les conditions de préparation du projet ferroviaire LNPCA (ligne nouvelle Provence Côte d'Azur) :

1. Sollicitée par le maître d'ouvrage SNCF Réseau, la Commission nationale du débat public (CNDP) l'a invité à poursuivre jusqu'à l'enquête publique la concertation relative au projet des phases 1 & 2 de LNPCA (2 décembre 2020). Le garant a été alors destinataire d'une lettre de mission signée par la présidente de la CNDP (8 décembre 2020).
2. Cette concertation s'est poursuivie en 2021. Le garant en a rendu compte le 14 décembre 2021 dans un rapport de synthèse en vue de l'enquête publique, publié sur le site internet de la concertation³ et sur celui de la CNDP.
3. Cette enquête publique s'est déroulée du 17 janvier au 28 février 2022. La commission d'enquête publique a considéré que cette enquête était l'aboutissement de nombreuses phases de concertation ayant mobilisé un public nombreux⁴. La participation du public à l'enquête a également été importante, avec plus de 1500 contributions déposées⁵. Le 22 avril 2022 la commission a rendu un avis favorable assorti de 9 réserves et de 16 recommandations. Aucune de ces réserves ne concerne les concertations passées. Deux de ces réserves⁶ concernent directement l'information future du public, deux autres⁷ ont également des incidences sur ce point (voir plus loin).
4. Le maître d'ouvrage a adapté son projet en fonction de l'avis de la commission d'enquête. Les réserves de cette commission ayant alors été levées, un arrêté inter préfectoral du 13 octobre 2022 a déclaré d'utilité publique (DUP) les travaux nécessaires à la réalisation des phases 1 et 2 de LNPCA comprenant 28⁸ opérations élémentaires.

¹ <https://www.lignenouvelle-provencecotedazur.fr/documents/concertationshttps://www.lignenouvelle-provencecotedazur.fr/documents>

² <https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjZrt-Ry4CEAxVPVaQEhVqrCx0QFnoECA0QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.debatpublic.fr%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2F2021-12%2FRapport%2520de%2520synthe%25CC%2580se%2520du%2520garant%2520final.pdf&usg=AOvVaw3ZlGEA5GmiDuDgsYjZqxVg&opi=89978449>

³ <https://www.lignenouvelle-provencecotedazur.fr/documents>

⁴ Voir les conclusions motivées de la commission d'enquête page 37

⁵ Voir les conclusions motivées de la commission d'enquête page 9

⁶ Réserves 6 et 7

⁷ La réserve 5 consacrée aux protections contre les nuisances en phase chantier inclut des éléments concernant l'information du public. De même pour la réserve 4 consacrée à l'information des propriétaires fonciers

⁸ 28 opérations élémentaires, chacune étant assortie d'une évaluation de son coût prévisionnel, sont citées dans l'annexe 1 de l'arrêté inter préfectoral déclarant l'utilité publique (13 octobre 2022). Ce décompte n'exclut pas que les maîtres d'ouvrage puissent effectuer certains regroupements opérationnels ensuite.

Participation du public en 2022

L'enquête publique sur le projet des phases 1 et 2

Pour l'année 2022, la participation du public au projet a été essentiellement assurée par l'enquête publique. Celle-ci s'est déroulée du 17 janvier au 28 février 2022. Le présent rapport du garant n'a pas à présenter ni à formuler un avis sur cette enquête, qui relève d'une autre autorité et d'un autre chapitre du code de l'environnement⁹. Le lecteur peut consulter le dossier d'enquête, ainsi que le rapport et les conclusions de la commission d'enquête publique sur le site internet de la concertation du projet LNPCA¹⁰.

Le présent rapport du garant présente en revanche les conséquences à tirer au titre de la future participation du public.

Suites de la concertation continue

Les conséquences de ces étapes successives sont importantes en ce qui concerne l'information et la participation du public :

- Le projet des phases 1 & 2 LNPCA entre dans une période opérationnelle pendant laquelle vont se dérouler des études puis des travaux, pour chacun des sites du projet. Les maîtres d'ouvrage SNCF Réseau et SNCF Gares et Connexions devront tenir les engagements pris en réponse aux réserves de la commission d'enquête publique (voir plus loin).

Le code de l'environnement¹¹ prévoit en outre que la CNDP doit veiller « *au respect de bonnes conditions d'information du public pendant la phase de réalisation des projets [...] jusqu'à la réception des équipements et travaux* ». La partie suivante de ce rapport présente les dispositions prises ou à prendre à ce sujet.

- La CNDP a précisé le 2 décembre 2020 que les phases 3 et 4 de LNPCA « *devront faire l'objet d'une nouvelle saisine de la CNDP préalablement aux futures enquêtes publiques* ». Dans l'attente de cette nouvelle saisine le maître d'ouvrage continue d'être responsable des modalités d'information et de participation du public¹², et le garant nommé par la CNDP doit continuer à y veiller. La dernière partie de ce rapport présente les dispositions prises ou à prendre à ce sujet.

⁹ Voir le chapitre III du titre II du livre 1^{er} du code de l'environnement à partir de l'article L123-1-A

¹⁰ <https://www.lignenouvelle-provencocotedazur.fr/documents/enquete-publique-et-dup>

¹¹ L121-1 II CE

¹² L'article L121-13-1 du code de l'environnement est toujours d'application pour le projet LNPCA pour lequel la participation du public a été engagée en 2005.

Information du public pendant la mise en œuvre du projet des phases 1 & 2

Les rôles respectifs de la CNDP, des maîtres d'ouvrage et du garant

La maîtrise d'ouvrage est partagée entre SNCF Réseau et SNCF Gares et Connexions, ceux-ci sont responsables de la mise en œuvre des engagements pris pour lever les réserves émises par la commission d'enquête publique.

La loi (code de l'environnement) ne précise pas quelles dispositions **la CNDP** doit prendre afin d'exercer sa responsabilité de veiller « *au respect de bonnes conditions d'information du public* ». D'un commun accord, la CNDP et les maîtres d'ouvrage sont cependant convenus de demander au garant de suivre, pour le compte de la CNDP, cette mise en œuvre de l'information du public, grâce notamment à sa participation aux instances de gouvernance du projet (comité de pilotage et comité technique), et à la fourniture par SNCF Réseau de la veille presse. L'expérience permettra éventuellement de préciser les autres modes d'action du garant.

Le rôle du garant est différent de celui qu'il a assumé pour les concertations intervenues sur ces mêmes phases 1 et 2 avant l'enquête publique, dans la mesure où le code de l'environnement ne prévoit pas, après cette enquête, la possibilité d'une véritable délégation au garant de la responsabilité de veille attribuée à la CNDP. Dans la pratique, le garant devra aussi tenir compte du très grand nombre de chantiers à couvrir sur trois départements, pour des durées qui seront longues. Son action vise donc plutôt à veiller *a priori* à ce que les maîtres d'ouvrage mettent en place les dispositions pratiques sur lesquelles ils se sont engagés (voir plus loin 1.2.). Dans l'hypothèse où des défaillances majeures dans l'information du public seraient constatées, le garant préparera en outre un diagnostic et instruira les mesures correctrices à proposer à la CNDP.

Il convient enfin de rappeler que la responsabilité de « *veille* » attribuée par la loi à la CNDP ne couvre pas le champ de l'urbanisme, ce qui exclut, par exemple, la mise en conformité des plans locaux d'urbanisme (PLU)

Les engagements pris par la maîtrise d'ouvrage

La loi (code de l'environnement) ne précise pas non plus la façon dont le maître d'ouvrage, seul à même de donner au public des informations pertinentes, doit le faire. La référence des dispositions à prendre, pour la mise en œuvre de l'information du public pendant les périodes d'études techniques puis de réalisation (chantiers) des travaux des phases 1 et 2, est donc à rechercher dans l'arrêté inter préfectoral du 13 octobre 2022 déclarant le projet d'utilité publique.

L'annexe 2 de cet arrêté¹³ précise les engagements des maîtres d'ouvrage ayant permis de lever les réserves de la commission d'enquête publique. Compte tenu de leur importance, il convient de rappeler dans ce rapport les quatre ensembles d'engagements pris dans le domaine de l'information du public, en commençant par ceux dont la portée est la plus générale¹⁴ :

- « *SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions [...] s'engagent à créer des comités de suivi des travaux associant les représentants des communes concernées, des associations et des riverains*

¹³ Voir la partie 5 de l'annexe 2 de l'arrêté inter préfectoral du 13 octobre 2022

¹⁴ Le garant n'a pas pris part à la préparation de ces engagements, sa mission au titre de la concertation de suivi pour les phases 1 & 2 de LNPCA était en effet achevée depuis le début de l'enquête publique.

; à mettre en place un système de communication consultable au quotidien pour l'information des riverains sur le déroulement du chantier avec un dispositif de prise en compte des suggestions et réclamations ; à mettre en place un dispositif d'informations sur un site internet. » **(Engagements pris en réponse à la réserve 6 de la commission d'enquête publique).**

- « SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions [...] s'engagent à renforcer l'information dans le quartier Saint-Charles à Marseille, auprès des habitants, CIQ, syndicats de copropriété, et à mettre en place progressivement une « maison du projet » qui permettra au public de venir s'informer sur l'opération en cours, sur l'avancement des travaux et de s'exprimer en cas de difficulté avérée. »
« SNCF Réseau et SNCF Gares et Connexions s'engagent à mettre en place une maison du projet sur le site de Marseille Saint-Charles, dès le démarrage du chantier jusqu'à la mise en service. »
« Cette maison du projet sera prévue pour être évolutive de manière à accompagner la vie du projet. Elle montera en puissance au démarrage des travaux de la phase 1 pour atteindre sa « vitesse de croisière » à l'horizon des travaux de la phase 2 relatifs à la création de la gare de Saint-Charles souterraine. Dans cette perspective de longue durée, un objectif d'architecture modulable, de flexibilité des espaces, de renouvellement des contenus et de confort d'accueil sera poursuivi. »
« Une version dématérialisée, numérique, du matériau d'information développé pour la maison du projet de Marseille Saint-Charles, sera proposée afin de toucher un public plus large, notamment via le site internet du projet. » **(Engagements pris en réponse à la réserve 7 de la commission d'enquête publique).**
- « SNCF Réseau et SNCF G&C [...] s'engagent à une communication spécifique auprès des personnes concernées par des emprises foncières (particuliers ou entreprises) dès l'officialisation de la DUP. »
« Les études d'Avant-Projet ont notamment pour objectifs d'approfondir et de finaliser la solution technique retenue et d'optimiser les besoins fonciers du projet.
A l'issue de ces études, le dossier d'enquête parcellaire pourra être constitué. »
« La communication spécifique auprès des personnes concernées par des emprises foncières (particuliers ou entreprises) rapidement après la prise de l'arrêté de DUP (et donc avant l'enquête parcellaire officielle) sera conduite en tenant compte de cette nécessité d'approfondissement des études. » **(Engagements pris en réponse à la réserve 4 de la commission d'enquête publique).**
- « Dans le cadre des travaux en milieu urbain sur la gare de Marseille Saint Charles et la Halte de Saint André, les Maîtres d'Ouvrage prévoient différentes mesures de protection contre les nuisances en phase chantier, mesures qui pourront être présentées à la population dans le cadre du processus de concertation continue en réponse à la réserve n°6 de la Commission d'Enquête. » **(Engagements pris en réponse à la réserve 5 de la commission d'enquête publique).**

Le suivi en 2023¹⁵ des engagements pris par les maîtres d'ouvrage et le rôle du garant

Les maîtres d'ouvrage ont été fortement mobilisés en 2023 par leurs responsabilités propres, notamment par la préparation des marchés des études préalables aux travaux et par la définition au sein d'une convention-cadre des responsabilités respectives des maîtres d'ouvrage, des collectivités territoriales cofinanceurs du projet et de la société Ligne nouvelle Provence Côte d'Azur.

Le garant a proposé aux maîtres d'ouvrage de continuer à réunir chaque année le collège des acteurs qui avait été mis en place depuis 2011 pour le projet LNPCA, bien que la concertation continue soit terminée pour les phases 1 et 2 depuis l'enquête publique. Les maîtres d'ouvrage ont réuni le 18 octobre 2023 les acteurs concernés par ces deux phases. Cette réunion a faiblement mobilisé les acteurs de

¹⁵ Cette partie couvre la période s'étendant de janvier 2023 à janvier 2024 inclus

terrain et aucune observation n'a été présentée par les participants au regard des modalités d'information du public à intervenir pendant la réalisation du projet des phases 1 et 2 de LNPCA. Le maître d'ouvrage n'a donné aucune information nouvelle relative aux phases 3 et 4 du projet, qui sont en attente d'une impulsion ministérielle et des crédits permettant de la concrétiser. L'absence d'invitation adressée aux associations antérieurement associées au collège des acteurs et concernées pour ces phases 3 et 4 a suscité une interrogation (pour les Alpes Maritimes) et une protestation (pour le Var).

Le garant est intervenu à plusieurs reprises, en particulier au cours des comités techniques (COTEC), pour inviter à préparer les dispositions concrètes à prendre par les maîtres d'ouvrage en application des engagements pris pour l'information du public. Au cours du comité de pilotage réuni le 14 novembre 2023, le garant a en outre proposé qu'à l'horizon du comité de pilotage de l'automne 2024, où la question de l'information du public et de la concertation devrait être à nouveau abordée, les maîtres d'ouvrage présentent les modalités d'intervention des comités de suivi et leur calendrier prévisionnel. Il a rappelé la nécessité de respecter un principe de pluralisme pour les échanges avec les associations et le public.

Le garant a proposé aux maîtres d'ouvrage, fin 2023, des modalités de constitution et de fonctionnement pour les comités de suivi annoncés par l'arrêté inter préfectoral ayant prononcé l'utilité publique du projet. Au cours du comité technique du 31 janvier 2024, les maîtres d'ouvrage ont présenté aux cofinanceurs le dispositif d'ensemble à mettre en place pour l'information du public et la communication du projet ; pour les comités de suivi leur intention est de s'inscrire dans le calendrier proposé en comité de pilotage.

Le garant a par ailleurs fait part aux maîtres d'ouvrage de ses observations relatives au nouveau site internet accessible au public, encore en construction au début de l'année 2024.

Programme de travail pour 2024

Le comité technique (COTEC) est convenu le 31 janvier 2024 de définir l'ensemble des actions à mener, au titre de l'information locale du public liée à chacun des sites du projet, et au titre de l'information générale du public liée à l'ensemble du projet. Se pose par ailleurs la question des modalités de préparation des actions de communication autour du projet souhaitées par les élus. Le comité de pilotage (COFIL) de l'automne 2024 devrait être saisi des propositions élaborées par le comité technique (COTEC) en ce qui concerne les comités de suivi annoncés par l'arrêté inter préfectoral ayant déclaré d'utilité publique le projet des phases 1 & 2 de LNPCA.

Participation du public à la préparation des phases 3 & 4

Les rôles respectifs de la CNDP, des maîtres d'ouvrage et du garant

En application de la décision de la CNDP du 2 décembre 2020, le maître d'ouvrage SNCF Réseau continue d'être responsable de l'information et de participation du public, et le garant doit également continuer à y veiller. Cette responsabilité cesserait si la CNDP, après avoir été saisie par le maître d'ouvrage, décidait de relancer elle-même la concertation, par exemple par l'organisation d'un nouveau débat public. A noter que le ministre chargé des transports, dans la décision¹⁶ adressée au maître d'ouvrage le 7 juin 2021, a pris position en ce sens.

¹⁶ Cette décision peut être consultée sur le site de la concertation : <https://www.lignenouvelle-provencecotedazur.fr/documents>

Au moment où le présent rapport est finalisé, le garant n'a pas connaissance d'un calendrier prévisionnel précis établi par le maître d'ouvrage en ce qui concerne la concertation portant sur les phases 3 et 4 de LNPCA. Selon les précisions apportées par le maître d'ouvrage au cours du collège des acteurs réuni le 18 octobre 2023, le calendrier des suites à donner dépendra d'éventuelles décisions ministérielles.

Les objectifs de la concertation

- Dans l'hypothèse où un nouveau débat public serait organisé, la loi¹⁷ prévoit un champ très large pour la participation du public. Il conviendrait en effet de « *débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques principales du projet ou [...], des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que de[s] impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire. Ce débat [...] permet, le cas échéant, de débattre de solutions alternatives, y compris, pour un projet, son absence de mise en œuvre.* »
- Compte tenu de la sensibilité des territoires concernés, une nouvelle fois vérifiée à l'occasion de l'enquête publique sur le projet des phases 1 et 2 de LNPCA¹⁸, le garant ne saurait trop recommander de respecter ces orientations le plus fidèlement possible, y compris dans l'hypothèse où la concertation se poursuivrait sans que le recours à un nouveau débat public soit encore décidé.

- **Les outils de la concertation**

En vue de maintenir la continuité de la concertation avec le public, il convient que le site internet de la concertation continue de mentionner les informations pertinentes sur l'avancement du projet LNPCA. Les informations les plus importantes doivent de même continuer à être diffusées aux personnes qui ont communiqué leur adresse électronique au maître d'ouvrage au cours des phases précédentes de la concertation. A ce titre les maîtres d'ouvrage ont prévu la diffusion d'une *newsletter*.

¹⁷ Article L121-1 CE

¹⁸ A la page 16 du procès-verbal de synthèse des observations du public (annexe 9 du rapport), la commission d'enquête publique mentionne que 9,2 % des observations du public concernaient les phases 3 et 4 de LNPCA, qui n'étaient pourtant pas incluses dans cette enquête.