

3^{eme} Rapport intermédiaire de la concertation continue

Lignes Nouvelles (*ferroviaires*) Ouest Bretagne Pays de la Loire

Bilan intermédiaire n°3 concernant la période :
avril 2022-avril 2024

Bilan rédigé par Alain RADUREAU, garant désigné par la CNDP
Rapport remis le 02 mai 2024



Sommaire

Sommaire	3
Synthèse pour les décideurs et le public	4
Préambule	4
Résumé des épisodes précédents	6
Le Débat Public	6
La concertation complémentaire au débat public	7
La relance du projet et le dialogue territorial	8
Actualité du projet	9
Recommandations du garant pour la poursuite de la concertation	10

Synthèse pour les décideurs et le public

Le projet de **Lignes** (ferroviaires) **nouvelles Ouest, Bretagne, Pays de Loire** connu sous le sigle **LNOBPL** qui, pour la première fois, a été soumis au public lors d'un **débat public** fin 2014, a ensuite été le sujet d'une **Concertation complémentaire au débat public** début 2017 et d'un **Dialogue territorial** en 2022, est aujourd'hui en attente d'une nouvelle vague de financement. Aucune action vis à vis du public n'a donc été engagée depuis la publication du précédent rapport des garants en avril 2022. Le présent bilan est donc de pure forme et permet simplement de faire le point sur les évolutions du projet et de tirer quelques expériences et recommandations. des différentes phases de concertation passées.

Préambule

A la suite du débat public sur le projet Lignes Nouvelles Ouest Bretagne Pays de Loire (grand projet ferroviaire LNOBPL), menée de septembre 2014 à Janvier 2015, SNCF Réseau a décidé de poursuivre son projet. Dans ce cadre, la participation et l'information du public continue.

La Commission nationale du débat public a chargé Ségolène CHARLES & Alain RADUREAU. de suivre cette phase de concertation continue jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique.

Le présent document est le bilan intermédiaire n°3 des garants, couvrant la période de d'avril 2022 à avril 2024. Il rend compte en toute neutralité et transparence de la concertation et des arguments échangés durant cette période et indique les préconisations du garant pour la suite de la concertation continue.

Les dates clefs de la concertation sous l'égide de la CNDP

13 Décembre 2013 : La CNDP est saisie par Réseau Ferré de France (aujourd'hui SNCF Réseau)

Septembre 2014 à janvier 2015 : débat public sur le projet LNOBPL

Octobre 2016 à février 2017 : Concertation complémentaire (à l'initiative de SNCF réseau) au débat public (garant nommé par la CNDP : Alain Radureau)

20 juin 2017 : Publication du bilan établi par le garant de la concertation complémentaire au débat public. Peu de temps après, le projet a été mis en attente, la priorité étant donnée par l'Etat, à la régénération du réseau existant et au développement des transports du quotidien.

2019 : signature du Pacte d'accessibilité pour la Bretagne & du Contrat d'Avenir pour les Pays de Loire

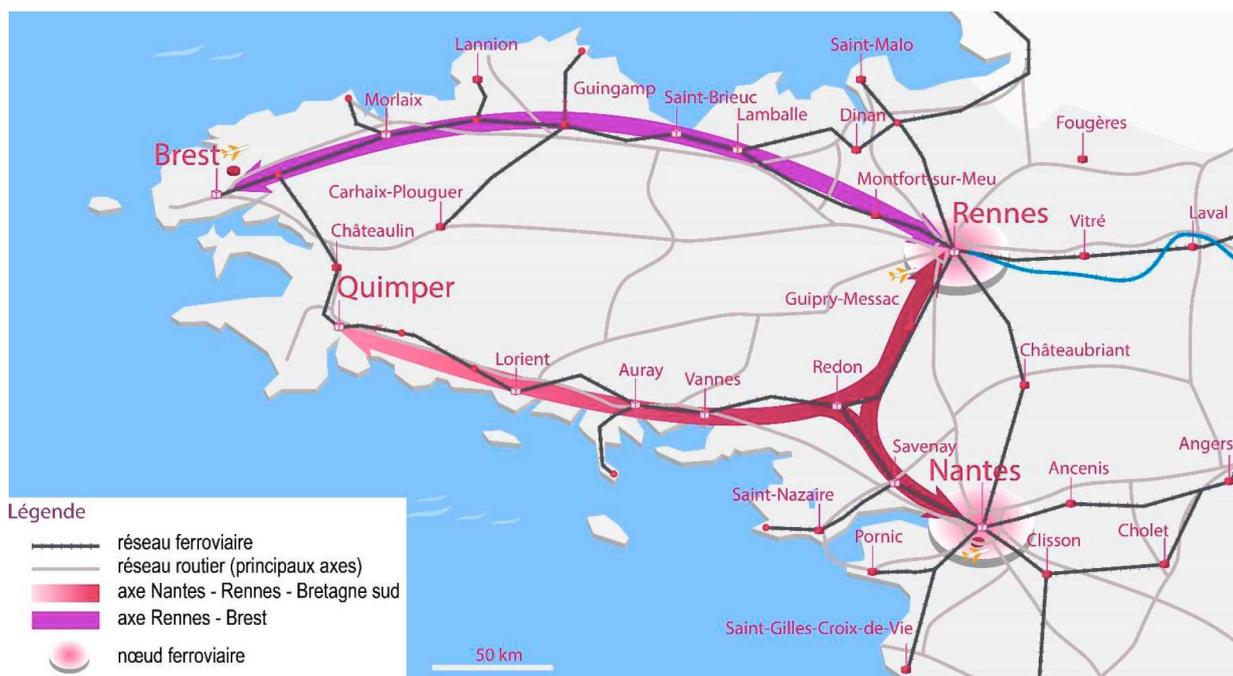
21 février 2020 : Décision Ministérielle qui demande à SNCF Réseau d'actualiser le socle commun du projet selon l'évolution des enjeux territoriaux et environnementaux, de poursuivre plus particulièrement les études sur l'axe Nantes-Rennes-Bretagne Sud, et de construire un schéma directeur de l'axe Rennes-Brest.

11 mai 2020 : Publication de la décision de SNCF Réseau, porteur de projet.

3 juin 2020 : Relance du processus de concertation continue, sous l'égide de Ségolène Charles et Alain Radureau (garants nommés par la CNDP).

18 Novembre 2021 – 28 février 2022 : " Dialogue Territorial ".

Avril 2022 : Publication du bilan du dialogue territorial rédigé par les garants



001

Carte des axes ferroviaires concernés par le projet LNOBPL

La mission du garant

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.e veille 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.a garant.e s'assure que :

- les recommandations des garant.e.s et les engagements du maître d'ouvrage issus du débat public soient bien prises en compte ;
- les conditions d'un dialogue entre tous les publics soient réunies et à ce 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 fasse l'objet d'échange.

Résumé des épisodes précédents

Le Débat Public

Le projet soumis au débat public en 2014 par **Réseau Ferré de France** (aujourd'hui **SNCF Réseau**) est un projet de d'actualisation du réseau ferroviaire principal reliant les villes de Rennes, Nantes, Quimper et Brest. En effet, ce réseau dont le tracé a été défini au XIX^{ème} siècle, propose une géométrie qui, en bien des secteurs, limite considérablement la vitesse des trains.

Le projet affiche 5 objectifs explicites :

Améliorer l'accessibilité de la pointe bretonne (il s'agit de " répondre aux exigences des territoires de la pointe bretonne de diminuer leur éloignement des autres ensembles urbains ou centres de décisions ") par la réduction du temps de parcours sur l'axe Brest-Paris à 3h

Renforcer le réseau inter-villes il s'agit " d'offrir une alternative à la voiture individuelle pour rapprocher les villes moyennes des capitales régionales, mais également les villes moyennes entre elles ".

Rapprocher les capitales régionales Nantes et Rennes par une desserte rapide et cadencée

Dégager des possibilités d'évolution du réseau à long terme en augmentant la capacité notamment aux abords des principales agglomérations

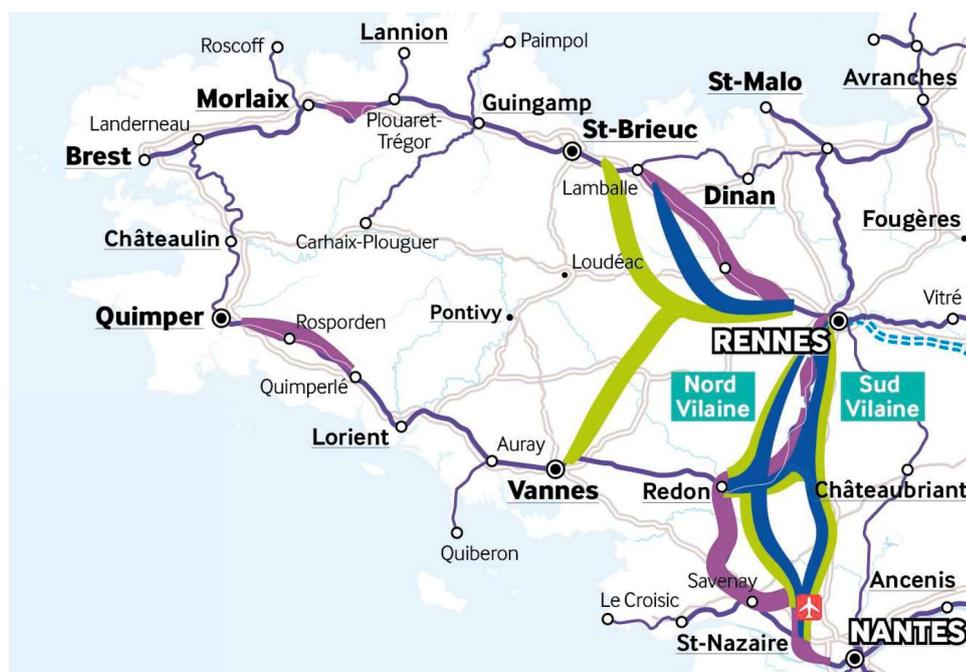
Le cinquième objectif, la desserte de l'aéroport de Notre Dame des Landes, a, évidemment, disparu avec l'abandon du projet d'aéroport. Mais les quatre objectifs précités restent les objectifs actuels du projet.

Lors de ce débat public le projet était proposé sous la forme de 3 scénarios d'amplitudes différentes :

Un scénario mauve qui proposait un ensemble de réaménagements de faible ampleur (peu de travaux en dehors des emprises actuelles).

Un scénario bleu dont les éléments clefs étaient des sections de voies nouvelles entre Rennes et Saint Briec et entre Rennes_Nantes_Redon.

001 Un scénario vert qui s'affranchissait radicalement de tracé des lignes existantes pour les liaisons de Rennes à St Briec et à Vannes.



Le souhait de SNCF réseau était que le débat public propose des arguments en faveur des différentes scénarios pour faciliter le choix du scénario à poursuivre.

Le public, par ailleurs, très clairsemé du débat public, n'a pas suivi ces injonctions et le débat s'est focalisé sur le thème de la vitesse (nécessaire ou dépassée ?). Les représentants politiques et les acteurs économiques du Finistère considèrent que la lenteur des trains entre Rennes et le Finistère (actuellement 2h15 pour Rennes-Brest alors que Rennes-Paris est effectué en 1h25mn) est un handicap grave pour le développement économique de la pointe Bretonne. A l'opposé les militants associatifs considèrent que le confort et les services fournis par les trains sont plus importants que la vitesse.

Les seuls points de consensus sont apparus autour de deux constats :

1. La fréquence des trains est un élément déterminant pour l'usager.
2. L'insuffisance notoire de la liaison entre Nantes et Rennes.

Pour plus de précisions sur le déroulement du débat public et les arguments échangés on se reportera au bilan établi par la commission particulière du débat public et toujours disponible sur le site de la CNDP et sur le site du projet (www.lnobpl.fr)

La concertation complémentaire au débat public

A la suite de ce débat, SNCF Réseau a considéré que le Débat Public n'avait pas répondu à ses attentes et qu'il fallait donc poursuivre le travail de concertation pour mieux cerner les demandes du public. Comme le Débat avait montré que le projet n'avait peut être pas encore atteint une notoriété suffisante pour pouvoir travailler efficacement en concertation ouverte, le choix du Maître de l'ouvrage s'est porté sur un important dispositif d'ateliers participatifs. Le principe a été de réaliser des ateliers participatifs avec du public tiré au sort (4 ateliers répartis sur l'aire du projet), des ateliers avec des représentants associatifs, des ateliers avec des représentants socioprofessionnels et, enfin des groupes de travail avec les élus.

L'originalité principale de cette action a été sa thématique. Alors que le débat public s'appuyait sur un projet, la concertation complémentaire s'est organisée autour d'une évaluation des besoins en matière de service ferroviaire. La question posée lors de ces ateliers était celle du service ferroviaire souhaitable pour les différents tronçons du projet. D'une certaine façon, SNCF Réseau est revenu au questionnement de la justification de son projet au travers de ces ateliers participatifs. La mise à disposition d'un simulateur de scénarios très élaboré a cependant, in fine, permis de retrouver le lien avec le projet ferroviaire.

Il paraît utile de rappeler ici que cette phase d'ateliers participatifs avec le grand public a été particulièrement réussie. Cette réussite tient à la réunion de cinq conditions incontournables : 1) le public des ateliers a été réellement tiré au sort ; 2) Les ateliers (quatre ateliers répartis géographiquement sur l'aire du projet sont menés en simultané) sont organisés autour d'une question simple et explicite ; 3) Cette question fait appel à l'expertise d'usage de chaque participants (l'analyse du service ferroviaire souhaitable est systématiquement abordée au travers les trajets que les différents participants pratiquent régulièrement ; la généralisation se réalisant ensuite par itérations successives) ; 4) La durée de travail des ateliers est suffisante (trois séances de trois heures -en présentiel- pour chaque atelier) ; 5) L'information fournie aux participants en préalable aux discussions, est adaptée et structurée.

Pour plus de précisions sur le déroulement de cette concertation complémentaire au débat public et les arguments échangés on se reportera au rapport établi par le garant le 20 juin 2017 et toujours disponible sur le site de la CNDP et sur le site du projet (www.lnobpl.fr).

Très peu de temps après la publication de ce bilan, le gouvernement décide que la priorité des investissements ferroviaires doit être accordé à la régénération du réseau existant et au développement des transports du quotidien. En conséquence le Comité de Pilotage du grand projet ferroviaire LNOBPL suspend les travaux sur ce projet.

Rappelons ici que si le maître de l'ouvrage du projet est SNCF Réseau, l'instance directrice de ce projet est un Comité de pilotage qui outre SNCF Réseau comprend actuellement : l'Etat représenté par les deux Préfets des Régions Bretagne et Pays de la Loire, les deux Régions précitées, cinq Départements (Ile et Vilaine, Cotes d'Armor, Morbihan, Finistère, Loire Atlantique) & trois Métropoles (Nantes, Brest & Rennes).

La relance du projet et le dialogue territorial

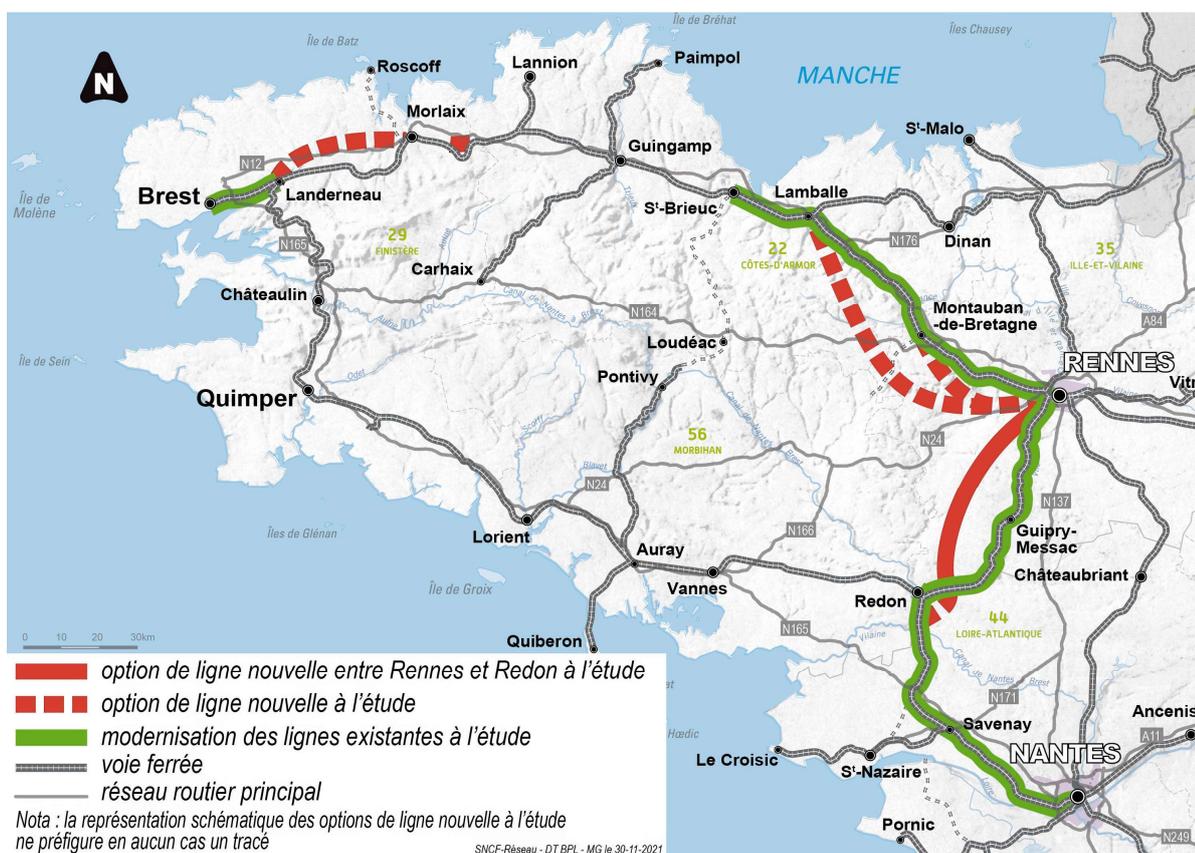
Le blocage du projet LNOBPL ne satisfait évidemment pas les partenaires du projet. Aussi en 2019 la région Bretagne au travers du “ Pacte d’accessibilité pour la Bretagne ”, et la région Pays de Loire au travers du “ Contrat d’avenir pour les Pays de Loire ”, revendiquent la mise en œuvre de ce projet ferroviaire.

Le 21 janvier 2020 est publiée une décision Ministérielle qui demande à SNCF Réseau d’actualiser le socle commun du projet selon l’évolution des enjeux territoriaux et environnementaux, de poursuivre plus particulièrement les études sur l’axe Nantes-Rennes-Bretagne Sud, et de construire un schéma directeur de l’axe Rennes-Brest.

C’est l’acte de relance du projet. La demande d’une actualisation du “ socle commun du projet ” s’explique par le délai écoulé depuis les études initiales qui datent de la phase de préparation du débat public.

A partir de cette décision, SNCF Réseau, non seulement reprend l’ensemble des études sur le projet mais aussi organise une très importante série d’échanges avec tous les élus locaux potentiellement concernés par le projet.

Ce travail conduit à un nouvel état du projet qui va être présenté au public au travers du dialogue territorial et qui se trouve résumé par la carte ci dessous.



Le Dialogue territorial s’organise autour de quatre éléments principaux :

1. Une consistante campagne d’information sur les réseaux sociaux pour donner une visibilité significative au projet et au dialogue territorial.
2. Un dispositif d’information et de participation en ligne (édition d’un document d’information, d’une synthèse de ce document et d’un court film d’animation pour présenter le projet, ces documents sont disponibles sur le site Internet du projet qui permet, par ailleurs, de recueillir les contributions du public).
3. Une série de rencontres à avec les élus des territoire, les acteurs socio-économiques et les représentants associatifs.

4. Deux panels citoyens (un pour l'axe nord l'autre pour l'axe sud) pour approfondir, par un travail de type atelier, la réflexion sur le projet.

Il faut rappeler que ce dialogue territoriale s'est réalisé dans une période de difficultés sanitaires liées à l'épidémie de Covid qui a conduit à des réunions exclusivement à distance à l'exception de la réunion de clôture. Pour plus de précisions sur le détail du dialogue et sur les sujets débattus on se reportera au rapport des garants du 26 avril 2022 toujours disponible sur le site de la CNDP et sur celui du projet (www.lnobpl.fr)

Il faut noter que les deux ateliers citoyens ont été légèrement moins productifs que ceux de la phase de concertation complémentaire au débat public. Cela découle, à la fois, d'un questionnement global moins explicite, d'une procédure et d'un questionnement qui impliquait moins l'expertise d'usage des participants et aussi de la réalisation des ateliers en vidéo (durée moindre des ateliers et échanges entre les participants moins spontanés).

Actualité du projet

Après cette phase de concertation, le Comité de Pilotage a décidé de poursuivre le projet. Cette décision avait été précédée de longues discussions sur la stratégie la plus opportune pour cette poursuite. Ces discussions ont abouti au choix du maintien d'un projet global mais comportant deux sous ensembles (axe nord et axe sud) pour faciliter les élaborations techniques et la planification du projet.

Par ailleurs, pendant cette même période deux sujets connexes au projet ont connus des avancées importantes. Il s'agit en premier lieu, du projet de mise en place d'un nouveau système de signalisation européen appelé ERTMS. Ce système dynamique permet d'augmenter la capacité des infrastructures ferroviaires. Il est fortement demandé sur l'axe nord par le Port de Brest (pour être en conformité avec son statut par rapport à l'Europe), par ailleurs, la généralisation de l'ERTMS sur une partie significative du réseau LNOBPL est à l'étude.

Le second point concerne les nœuds ferroviaires de Nantes et Rennes. Ces deux gares de convergences sont potentiellement des points de blocage dans l'hypothèse d'une augmentation du nombre des trains. Des études sont en cours pour améliorer la capacité de ces deux entités. Ce travail est distinct du projet LNOBPL mais le projet dépend aussi, pour partie, de l'amélioration de ces deux nœuds ferroviaires.

A partir de ces différents éléments SNCF Réseau a obtenu du Comité de Pilotage lors de la réunion du 07/07/2023, la confirmation d'un certain nombre de point :

1. Le principe du maintien d'une gouvernance stratégique pour la gestion du projet global et de deux gouvernances d'axes pour les aspects plus opérationnels ;
2. La confirmation des feuilles de route pour les deux axes nord et sud avec des enquêtes publiques envisagées à partir de 2030 et des mises en service qui potentiellement s'échelonnent entre 2035 et 2050. Le coût global de l'ensemble du projet serait de l'ordre de 4,3 Milliard d'Euro. [SML1] La carte présentée page suivante indique les différentes alternatives au sein desquelles la prochaine phase d'étude devra trancher. Il faut noter la publication, sur le site du projet (www.lnobpl.fr), d'une synthèse (120 pages) de l'ensemble des études actualisées qui ont conduit à ces deux feuilles de route.
3. La décision de principe du financement des études à venir avec une signature des conventions prévue pour le premier semestre de 2024.

Il est évidemment prévu que la deuxième phase des études soit accompagnée par des actions d'information et d'écoute du public dont la consistance sera définie au fur et à mesure de l'avancée des études techniques sur le projet. Mais l'absence d'avancée significative du projet depuis la fin du dialogue territorial explique l'absence d'actions de concertation pendant cette même période.

SOLUTIONS TECHNIQUES À ÉTUDIER DANS LA PHASE À VENIR



0

Document SNCF Réseau

Recommandations du garant pour la poursuite de la concertation continue

A l'issue de la concertation complémentaire au débat public puis du dialogue territorial, des recommandations avaient été formulées. Ces recommandations restent évidemment valides. Les recommandations ci-après, reprennent donc celles déjà formulées mais dont l'urgence ne s'est pas amoindrie et ajoutent ou précisent quelques points particuliers.

Ces points particuliers doivent se comprendre comme des compléments à la démarche globale développée jusqu'à ce jour et qui doit être poursuivie, à savoir, **à chaque étape décisive du projet doit correspondre une démarche spécifique d'information et d'écoute du public.**

Poursuivre l'effort de développement de la notoriété du projet

La connaissance du projet par les habitants des cinq départements a beaucoup progressé depuis le débat public (en particulier grâce aux efforts réalisés à l'occasion du dialogue territorial) mais reste insuffisante. L'effort d'information du public doit donc se poursuivre de manière continue et obstinée. Il ne doit pas reposer seulement sur SNCF Réseau mais doit être pris en charge par l'ensemble des partenaires du projet.

Concrètement, cet effort est entravé par l'avancée du projet par phases discontinues. Pour pallier cette difficulté nous préconisons –une nouvelle fois– la publication régulière d'un journal numérique du projet qui permettrait de maintenir un lien avec le public.

Pour assurer cette continuité de l'action d'information du public, il faut, par ailleurs, rechercher des thématiques susceptibles d'orienter l'intérêt du public vers le projet, même lorsque celui-ci est en phase d'élaboration technique et qu'il n'y a donc aucune actualité du projet pour justifier la communication.

Pour arriver à ce résultat, nous suggérons, à nouveau, de rendre public des données et des études sur des sujets qui concernent le projet, voire, le conditionnent indirectement. Parmi les sujets qui pourraient être privilégiés pour cette démarche on peut citer : Les études démographiques globales ou locales (le webinaire proposé après le dialogue territorial et faisant le point sur les évolutions démographiques à l'échelle des régions constitue un bon exemple de ce genre de démarche), des études de trafic (routier et ferroviaire) des études d'aménagement du territoire (y compris des études rétrospectives ; par exemple, la place du rail dans la structuration du territoire Breton a été considérable et peut être analysée), des études d'environnement, des études prospectives (territoires, mobilités, moyens de transport), etc... Les moyens de communication actuels permettent d'envisager recueillir les remarques du public sur ces études de manière à les enrichir progressivement.

Développer l'information sur les domaines encore mal compris du public

Les échanges avec le public ont montré que la culture de ce public présente quelques lacunes importantes dans le domaine ferroviaire. Il s'avère que certaines de ces lacunes (par exemple l'incompréhension de la notion de capacité) parasitent fortement la réception des arguments de SNCF Réseau. Il paraît donc indispensable, même si cela reste assez difficile, de développer l'information sur les aspects techniques du fonctionnement ferroviaire les moins bien compris par le public.

De même la réalité économique des dessertes ferroviaires est véritablement une boîte noire pour une large majorité des participants aux différentes phases de cette concertation. Dans ce domaine, les Régions en tant qu'Autorités Organisatrices des Transports ont un rôle de premier plan à jouer, et devraient, dans les phases à venir du projet, fournir un effort particulier pour expliquer au public dans quelles conditions économiques circulent les trains qui irriguent chaque région.

Diversifier les publics ciblés et les messages

Le travail d'écoute du public a été jusqu'à maintenant orienté vers un grand public indifférencié. Sans abandonner cette orientation, SNCF Réseau pourrait envisager de la compléter en recherchant des contributions spécifiques par exemple des usagers effectifs du réseau ou, de telle ou telle entité géographique, afin d'affiner la perception des attentes du public.

Veiller à maintenir une communication globale sur le projet

Le découpage opérationnel du projet en deux entités fait courir le risque d'une perception, par le public, de deux projets différents. La communication autour du projet devra donc être particulièrement travaillée pour que le projet continue à être perçu comme un projet global intéressant 5 départements et deux régions.

Impliquer le public jeune

Enfin, le projet LNOBPL est un projet à long terme. Le premier public qu'il faut impliquer est donc le public jeune. Des efforts ont été entrepris en ce sens mais ils restent encore embryonnaires. L'action vers le public jeunes doit impérativement être conçue et réalisée en indépendance par rapport aux phases d'avancement du projet (les calendriers des études sont souvent très contraints et le plus souvent discordants par rapport aux phases de concertation sur le projet). Le thème qui nous paraît devoir être privilégié vis à vis du jeune public est celui de la réflexion prospective (modes de vie, territoires, mobilités, etc...).