



cndp Commission nationale
du **débat public**

RAPPORT DU GARANT

Projet de liaisons ferroviaires nouvelles en Bretagne et Pays de Loire (LNOBPL)

Concertation post débat public

Octobre 2016 – Février 2017

Alain RADUREAU

Garant désigné par la Commission nationale
du débat public

Le 20 juin 2017

Rapport du garant

Projet de Liaisons ferroviaires Nouvelles Ouest, Bretagne et Pays de Loire (LNOBPL)

Concertation post débat public

Octobre 2016 – Février 2017

.....

SOMMAIRE

FICHE D'IDENTITÉ DU PROJET.....	4
LES CHIFFRES CLES DE LA CONCERTATION.....	6
RAPPEL DES ENSEIGNEMENTS DU DEBAT PUBLIC ET DES.....	7
RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION NATIONALE DU DEBAT PUBLIC.....	7
Le débat public de septembre 2014 à janvier 2015.....	7
SUITES DONNEES PAR LE MAITRE D'OUVRAGE AU DEBAT PUBLIC.....	8
MISSION DU GARANT.....	9
ORGANISATION ET MODALITES DE CONCERTATION.....	10
Une concertation organisée autour d'un triple dispositif.....	10
Une concertation marquée par trois caractéristiques singulières.....	11
Un déroulement des ateliers citoyens étudié pour permettre un véritable travail avec le public..	12
RESULTATS DE LA CONCERTATION COMPLEMENTAIRE AU DEBAT PUBLIC.....	13
Une difficulté persistante de mobilisation autour du projet LNOBPL.....	13
Une tonalité des contributions très différente de la tonalité des prises de parole du débat.....	14
public.....	14
Quelques thématiques complémentaires.....	16
AVIS DU GARANT SUR LE DEROULE DE LA CONCERTATION.....	17
RECOMMANDATIONS AU MAÎTRE D'OUVRAGE SUR LES MODALITES.....	18
D'INFORMATION ET DE CONCERTATION POUR LES ETAPES A VENIR.....	18
Populariser enfin le projet LNOBPL.....	18
Donner du temps, de l'épaisseur et de la continuité aux opérations d'information du public.....	18
Ne pas craindre les discussions techniques.....	19
Ne pas négliger la place du rail dans l'aménagement du territoire.....	19
Intégrer la prise en compte de l'environnement à tous les stades de l'élaboration du projet.....	20
Impliquer le public à tous les stades de la conception du projet.....	20

FICHE D'IDENTITÉ DU PROJET

- **MAITRE D'OUVRAGE : SNCF Réseau**
- **CONTEXTE :** Le réseau ferroviaire qui relie les villes de Rennes, Nantes, Brest et Quimper, a été dessiné il y a 150 ans et montre, aujourd'hui, ses limites en termes de vitesse mais aussi en termes de capacité (nombre de trains pouvant circuler par heure). Par ailleurs, la ligne ferroviaire à grande vitesse entre Le Mans et Rennes sera mise en service en juillet 2017, mettant Rennes à 1h 30 de Paris. Au moment de cette mise en service, le temps de parcours entre Brest et Rennes restera supérieur à 2h et celui entre Nantes et Rennes sera toujours de 1h 15.

Le projet LNOBPL se présente donc comme un projet d'amélioration globale de ce réseau à la fois pour améliorer ses performances et pour permettre le développement d'un service efficace de trains péri-urbains en particulier autour de Nantes et Rennes.

- **DEUX CARTES POUR SITUER ET CONCRETISER LE PROJET**



CARTE du réseau ferroviaire à améliorer dans le cadre du projet LNOBPL (source : SNCF Réseau)



Carte des secteurs d'intervention du projet LNOBPL avec, pour chaque secteur, les pictogrammes indiquant les types d'aménagement envisageables (source : SNCF Réseau)

- **OBJECTIFS :**

Le projet LNOBPL propose de répondre à 5 objectifs complémentaires :

- Améliorer l'accessibilité de la pointe Bretonne ;
- Renforcer le réseau inter-villes et l'irrigation des territoires ;
- Rapprocher les capitales régionales Nantes et Rennes
- Desservir l'aéroport du grand Ouest ;
- Dégager des possibilités d'évolution à long terme du réseau

- **COÛT :**

Le coût des scénarios proposés au débat public s'échelonnait entre 3,5 et 5,5 milliards d'Euro

- **CALENDRIER DE MISE EN SERVICE ENVISAGÉE : à partir de 2030**

LES CHIFFRES CLES DE LA CONCERTATION

- **QUELQUES DATES CLÉS :**

Fin 2015 : initiative de la concertation par SNCF Réseau

3 Février 2016, la CNDP désigne Alain Radureau comme garant pour cette concertation

5 Juillet 2016 : le Comité de pilotage du projet LNOBPL décide des modalités pratiques de la concertation complémentaire au débat public sur le projet LNOBPL.

La concertation s'est déroulée du 29/09/2016 (premier atelier citoyen) au 7/03/2017 (réunion de synthèse)

- **PERIMETRE DE LA CONCERTATION :** *Les cinq départements concernés directement par le projet : Loire Atlantique, Ille et Vilaine, Côtes d'Armor, Morbihan, Finistère.*

- **7000 plaquettes de la concertation distribuées.**

- **EVENEMENTS PUBLICS :**

12 ateliers avec des citoyens (trois ateliers successifs dans chacune des quatre localisations) ;

6 ateliers avec des associations (environnement, usagers, monde agricole) ;

6 ateliers avec les acteurs économiques ;

7 rencontres avec les élus au niveau départemental ;

4 rencontres en gares ;

4 opérations de tractage spécifiques ;

7 rencontres « jeunes » menées par les étudiants ;

1 réunion de synthèse.

- **PARTICIPANTS :**

60 (4 x 15) participants aux ateliers citoyens

5 à 20 participants à chaque atelier « associations » ou « acteurs économiques »

Environ 150 participants aux rencontres avec les élus

Environ 120 participants à la réunion de synthèse.

- **15781 visiteurs réels sur le site Internet : www.lnobpl.fr**

- **98 avis et contributions recueillis sur le site Internet.**

- **588 Scénarios d'aménagement du réseau élaborés sur le simulateur et enregistrés.**

- **145 abonnées sur le compte Twitter de la concertation.**

- **400 commentaires/questions sur la page Facebook SNCF Réseau.**

- **UN GARANT** neutre et indépendant nommé par la CNDP : Alain RADUREAU

RAPPEL DES ENSEIGNEMENTS DU DEBAT PUBLIC ET DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION NATIONALE DU DEBAT PUBLIC

Le débat public de septembre 2014 à janvier 2015.

Le projet LNOBPL, porté par SNCF Réseau, a fait l'objet d'un débat public qui s'est développé fin 2014 sur les quatre départements Bretons et la Loire-Atlantique au travers de 17 réunions publiques réparties sur les cinq départements et de 6 rencontres avec les voyageurs dans les principales gares du réseau concerné par le projet.

Le projet LNOBPL, contrairement à ce que semble indiquer son intitulé (Liaisons Nouvelles Ouest Bretagne Pays de Loire) est un projet d'amélioration du réseau ferroviaire principal existant entre Rennes, Nantes, Brest et Quimper (environ 700 kilomètres de lignes). L'appellation de « liaisons nouvelles » découle du constat, fait par SNCF Réseau, de l'impossibilité d'améliorer significativement les performances de ce réseau (tracé il y a 150 ans) sans sortir, au moins sur certaines sections, des emprises actuelles.

Le projet présenté au public sous la forme de 3 scénarios contrastés d'aménagement du réseau prétend répondre à cinq objectifs :

- Améliorer l'accessibilité de la pointe Bretonne ;
- Renforcer le réseau inter-villes et l'irrigation des territoires ;
- Rapprocher les capitales régionales Nantes et Rennes
- Desservir l'aéroport du grand Ouest ;
- Dégager des possibilités d'évolution à long terme du réseau

Le principal enseignement du débat public est incontestablement la faible mobilisation des populations concernées. Ce projet présenté, dans le cadre du débat, comme un projet d'infrastructure n'a pas, en dépit de campagnes d'information pourtant correctement menées, mobilisé massivement le public ni pour les réunions ni pour la participation en ligne.

Les seules réunions à forte participation ont été les réunions organisées à Redon et à Lamballe car, dans un scénario proposé par le maître de l'ouvrage, ces gares n'étaient plus desservies par les lignes nouvelles. La mobilisation constatée à Nantes était principalement une mobilisation autour du projet d'Aéroport du Grand Ouest (AGO prévu sur la commune de Notre Dame des Landes) dont le projet LNOBPL prévoit la desserte ferroviaire.

Le débat a, par ailleurs, été significativement parasité par la très forte controverse autour du projet d'Aéroport du Grand Ouest. En effet, les opposants à l'AGO estiment que le projet LNOBPL qui prévoit la desserte ferroviaire de l'aéroport, n'est, en réalité, destiné qu'à desservir cet aéroport et doit donc être combattu au même titre que l'AGO. Cette situation a conduit la CNDP à faire réaliser, au cours du débat, une expertise complémentaire visant à analyser la faisabilité du projet LNOBPL dans l'hypothèse où le projet d'aéroport ne se réaliserait pas et à déterminer l'intérêt de certaines des options de tracé proposées pour la liaison entre Nantes et Rennes.

Au-delà du problème de l'AGO, le débat public s'est principalement articulé autour de deux controverses (évidemment beaucoup d'autres thèmes ont été abordés mais ces deux controverses ont fortement marqué le débat) : une controverse sur la place de la vitesse dans le cahier des charges du projet et une controverse autour du niveau de desserte du territoire.

Concrètement, le débat a été vif entre les tenants d'une certaine diffusion de la grande vitesse ferroviaire sur l'ensemble de la Bretagne (concrétisée par le slogan « Brest et Quimper à trois heures de Paris ») et ceux qui estiment que la vitesse ne doit plus être un objectif prioritaire. Dans ce genre de controverse les positions sont irréconciliables, la recherche d'un compromis n'est donc pas possible.

L'autre controverse découle du choix du projet de s'intéresser uniquement au réseau ferroviaire principal. Certains ont considéré que cette option était une erreur en termes d'aménagement du territoire breton et qu'elle allait contribuer à renforcer les métropoles au détriment des territoires ruraux en particulier du centre Bretagne.

On a donc vu les tenants d'une vision isotrope du territoire s'opposer à ceux qui prônent une desserte hiérarchisée des territoires en fonction des densités de populations à desservir. Certains intervenants ont fortement insisté sur la nécessité de réhabiliter des lignes dites secondaires aujourd'hui abandonnées. De ce point de vue, la revendication emblématique a porté sur la remise en état et l'amélioration de la voie ferrée entre Brest et Quimper qui était, au moment du débat, très dégradée et qui ne faisait pas partie du périmètre du projet.

Ce débat public a aussi mis en avant quelques éléments de relatif consensus parmi lesquels il faut citer :

- La demande de fréquences de desserte plus élevées en particulier pour les distances courtes et moyennes ;
- Le caractère très insatisfaisant de la liaison actuelle entre Nantes et Rennes.

Enfin il faut souligner que les trois scénarios proposés par SNCF Réseau ont été peu analysés durant les réunions du débat. En revanche les collectivités territoriales et les acteurs économiques se sont majoritairement prononcés en faveur du scénario « bleu » au travers de leurs nombreux cahiers d'acteurs.

Les recommandations de la Commission Nationale du Débat Public

A l'issu du débat public la CNDP a formulé quatre recommandations en vue de la concertation post débat public :

- Le débat a mis en évidence une demande forte d'élargissement de la discussion d'un projet d'infrastructure à un projet de service ferroviaire et à un projet de territoire.
- L'implication de l'ensemble des acteurs des politiques de transport et d'aménagement pour permettre une réflexion collective, notamment sur les thèmes de la mobilité et de l'aménagement du territoire, avec une priorité pour les trains du quotidien.
- La justification des choix techniques et des hypothèses retenues ou abandonnées notamment pour la liaison Nantes-Rennes
- Une attention particulière à la question des emprises foncières et des impacts environnementaux.

SUITES DONNEES PAR LE MAITRE D'OUVRAGE AU DEBAT PUBLIC

Le débat public n'a pas apporté à SNCF Réseau et à son comité de pilotage des réponses suffisantes aux questions qui se posaient ni en matière de fonctionnalités de projet, ni dans le domaine des options de tracés puisque les scénarios ont été peu analysés dans les discussions. Cette insatisfaction a conduit le maître de l'ouvrage à envisager, dans la décision suite au débat public, la mise en place d'une étape complémentaire au débat public. Cependant la concrétisation de cette étape complémentaire a demandé une période de réflexion et de travail assez longue puisque la décision de lancer une concertation complémentaire au débat public n'a été prise par le Comité de Pilotage du projet qu'au mois de juin 2016 soit près d'un an et demi après la clôture du débat public.

Pendant cette période de maturation, les équipes techniques avaient cependant poursuivi leur travail et modifié significativement le projet.

En premier lieu, le scénario « vert » qui était le scénario le plus ambitieux (en termes de longueur de lignes nouvelles, de coût et de gain en temps de parcours) présenté au débat public a été abandonné principalement pour tenir compte de l'émotion qu'il avait suscité autour de Lamballe et de Redon en raison de la non desserte de ces deux gares par les tracés projetés dans ce scénario.

En second point, la ligne à voie unique entre Quimper et Brest qui avait été le sujet de très nombreuses interpellations lors du débat public, a été intégrée au projet LNOBPL avec, au-delà des importants travaux de remise en état actuellement en cours, la proposition d'un panel de solutions techniques d'amélioration (électrification, transformation de la signalisation, multiplication des sections à deux voies pour permettre l'augmentation de la fréquence des trains, possibilité de rectifications de certaines sections pour augmenter la vitesse, etc.).

Mais la décision principale, du point de vue de la participation du public, a été de ne plus seulement interroger le public sur un projet mais de proposer au public, un cheminement plus complet, allant de la définition des besoins en mobilité à l'élaboration de scénarios d'amélioration du réseau, en passant par la définition du service ferroviaire souhaité à l'horizon du projet.

Ce choix d'impliquer le public dans l'élaboration même du projet me paraît particulièrement intéressant.

MISSION DU GARANT

Le garant a été désigné à la demande de SNCF Réseau, par la Commission Nationale du Débat Public, en Février 2016.

Le garant ayant été préalablement membre de la Commission Particulière qui a organisé le débat public, avait dès sa nomination, une connaissance sérieuse du projet, des positions des différents partenaires du projet et des positions des principaux acteurs potentiels de la concertation.

Au moment de la nomination du garant, les équipes de SNCF Réseau avait déjà structuré l'organisation générale de la concertation, le rôle du garant dans l'économie générale de la concertation a donc été très marginal.

De même, en raison des contrats qui avait été préfigurés avec les prestataires utilisés par SNCF Réseau pour mettre en œuvre la concertation, le garant n'a pas animé les réunions. Présent à presque toutes les réunions (à certaines dates, deux ateliers étaient menés simultanément en des villes différentes) il est cependant intervenu au moins en introduction et en conclusion de toutes les réunions auxquelles il a pu participer (soit 29 réunions au total).

Le rôle du garant a donc essentiellement été un rôle de conseil du maître de l'ouvrage pendant la préparation et la mise en œuvre de la concertation. Les échanges entre le maître de l'ouvrage et le garant ont été particulièrement nombreux et denses autour des thématiques de la concertation et du contenu du site internet.

Ces échanges ont été structurés, d'une part, par des réunions de travail régulières et d'autre part, par les « notes du garant ». Plutôt que de multiplier les échanges par courriel, le garant a opté pour la rédaction périodique de courtes notes (une à trois pages de texte) qui proposaient une synthèse argumentée de ses positions et propositions et qui avaient l'avantage de constituer progressivement un référentiel daté et répertorié des prises de position du garant. Douze notes ont ainsi été produites qui portent sur le contenu et les objectifs de la concertation, la place de l'enquête d'opinion auprès du panel représentatif de la population du territoire du projet, le rôle souhaitable des différents partenaires, et pour une part très significative sur le contenu du site internet de la concertation.

Ce site étant quasiment le seul dispositif d'information du public il paraissait indispensable de veiller à la qualité de

l'information délivrée. Les échanges à propos des différents chapitres du site ont donc été nombreux. Globalement l'information fournie au public est satisfaisante même si l'on peut regretter que les interactions entre le rail et l'aménagement du territoire ne soient pas mieux analysées.

ORGANISATION ET MODALITES DE CONCERTATION

Une concertation organisée autour d'un triple dispositif.

La concertation mise en place par SNCF réseau sous l'égide du comité de pilotage du projet LNOBPL, combine trois dispositifs complémentaires.

Une concertation en ligne a été organisée à partir d'un site Internet qui apporte l'information au public et lui permet de s'exprimer par l'intermédiaire d'un forum. Ce site comporte, par ailleurs, toutes les études déjà mises à la disposition du public lors du débat public, complétées par des études plus récentes développées depuis la fin du débat.

Enfin, ce site ouvre l'accès à un simulateur de scénarios qui permet aux internautes de composer leur propre projet LNOBPL à partir des différentes solutions d'amélioration du réseau étudiées par SNCF Réseau pour chaque secteur d'intervention.

Ce site a été mis à la disposition du public au mois d'octobre 2016 et restera ouvert à la consultation probablement jusqu'à l'enquête publique si le projet se poursuit jusqu'à ce stade. En revanche l'interactivité du site a, pour l'instant, été limitée à la période de la concertation c'est-à-dire de novembre 2016 à février 2017.

Ce dispositif en ligne a été complété et alimenté par une enquête d'opinion réalisée par un institut de sondage auprès d'un échantillon représentatif des habitants du territoire du projet. Cette enquête porte sur les mobilités et ses résultats ont été présentés dans les ateliers participatifs et mis à la disposition du public sur le site Internet de la concertation

Un dispositif spécifique « jeunes » a été mis en place. Compte tenu de l'extrême difficulté à mobiliser le public jeune dans les débats publics ou les concertations, le maître de l'ouvrage a choisi de demander à des étudiants de diverses formations d'imaginer et de concrétiser leur propre dispositif de concertation spécifiquement destiné à leur classe d'âge.

Pour cette action, des étudiants de l'Institut de Géoarchitecture de Brest, de l'école de Design de Nantes et de l'Institut d'Etudes Politiques de Rennes se sont d'abord réunis à Nantes pour élaborer le processus de concertation. Après de nombreuses discussions avec le maître de l'ouvrage, un schéma voisin de celui retenu pour les ateliers citoyens a été retenu en y intégrant des éléments d'attractivité spécifiques (un jeu de société par exemple) pour favoriser la participation du public jeune. Les sept ateliers réalisés ont été entièrement organisés et animés par les étudiants.

Compte tenu du décalage entre le calendrier universitaire et les impératifs d'édition du présent rapport, les bilans réalisés par les différents groupes d'étudiants de leur action de concertations spécifiques n'ont pu être intégrés dans le présent rapport.

Les ateliers participatifs ont constitué la part majeure du dispositif à la fois par l'énergie qu'ils ont mobilisée et par la qualité des résultats obtenus. Le principe retenu a été de réaliser plusieurs types d'ateliers en les spécialisant par catégorie de participants mais en adoptant la même démarche et les mêmes questionnements pour les différents

types d'atelier. Concrètement ont été mis en place :

- Des ateliers grands publics, dits « **ateliers citoyens** » constitués à partir d'individus tirés au sort puis triés (la sélection a été réalisée par l'institut Opinion Way pour garantir une certaine diversité du profil des participants et une diversité des habitudes de déplacements). Quatre ateliers (Nantes-Rennes, Vannes, Saint-Brieuc, et Brest) ont été menés avec, pour chacun, 15 participants qui se réunissaient trois fois (durée de chaque réunion : 3 heures)
- Des ateliers regroupant des représentants du **monde associatif** (environnement, usagers du rail, monde agricole) qui se réunissaient deux fois trois heures (trois localisations : Brest, Nantes et Rennes).
- Des ateliers regroupant des **acteurs économiques** (même localisation et même organisation que les ateliers associatifs).
- Des ateliers destinés aux **élus** (1 atelier dans chaque département + 2 réunions spécifiques en Ille et Vilaine) qui étaient plus proche des réunions de concertation classiques (exposé du MO puis questions-réponses) que des ateliers participatifs.

Il faut souligner que, pour tous les ateliers, les discussions ont été enregistrées. Ces enregistrements ont permis la réalisation de comptes rendus très détaillées qui étaient soumis aux participants lors de la réunion suivante. Ces comptes rendus ont toujours été validés par les participants qui avaient cependant tendance à les trouver un peu longs et un peu trop détaillés !!!

Une concertation marquée par trois caractéristiques singulières.

Un questionnement original

Il n'est pas commun qu'après un débat public structuré autour d'une présentation du projet sous la forme de trois scénarios différenciés, le maître de l'ouvrage organise une concertation complémentaire en positionnant le projet en second plan pour se focaliser sur les besoins qui éventuellement justifient le projet et sur le cahier des charges potentiel de ce projet. C'est pourtant la démarche adoptée par SNCF Réseau qui a consacré une part importante du travail dans les ateliers participatifs à une réflexion sur l'évolution des mobilités puis à une évaluation des attentes en matière de service ferroviaire.

Un projet proposé en kit

Pour le débat public, le projet LNOBPL avait été présenté sous la forme de 3 scénarios contrastés. Compte tenu des observations issues du débat public -la demande de mixage de scénarios différents, la demande de solutions permettant d'augmenter la capacité sans augmentation de la vitesse, etc.- mais aussi pour mieux s'adapter à la démarche de la concertation et pour permettre d'impliquer plus complètement le public dans la conception du projet, SNCF Réseau a fait le choix de déconstruire son projet.

Au lieu de présenter au public des assemblages de solutions techniques, le projet a été réduit à un kit de solutions territorialisées d'aménagement. Ainsi, pour chaque secteur d'intervention, diverses solutions d'amélioration sont proposées (par exemple : sections de ligne nouvelle, doublement de la ligne existante, rectification du tracé, etc., le maintien de l'état initial étant toujours possible) que le public peut choisir pour composer son propre projet d'amélioration du réseau.

Six secteurs d'intervention (*la carte de ces secteurs figure dans la fiche de présentation de la concertation*) sont proposés : Rennes-Lamballe, Plouaret-Brest, Brest-Quimper (les interventions sur ce secteur sont spécifiques car il s'agit d'une ligne non électrifiée et comportant une voie unique), Quimper-Lorient, Redon-Nantes et Redon-Rennes.

Pour les deux sections restantes (Redon-Lorient et Lamballe-Plouaret), aucune solution d'amélioration n'est proposée car, compte tenu des travaux déjà effectués et des faibles distances entre les gares existantes, des gains de temps significatifs ne sont pas envisageables (de plus ces secteurs ne posent pas de problèmes de capacité).

Un simulateur de scénario en ligne pour recomposer le projet

La réduction du projet à un kit à géométrie variable est séduisante parce qu'elle permet d'envisager une participation concrète du public à l'élaboration du projet mais, sans un système adapté pour assembler les éléments du kit, le système n'est pas opérationnel.

SNCF Réseau a donc développé, spécifiquement pour cette concertation, un simulateur de scénarios en ligne qui permet à chacun d'être le « chef de projet » LNOBPL et d'assembler les éléments de solutions techniques proposées pour recomposer, en quelques minutes, un projet LNOBPL complet et à la carte.

L'intérêt de ce simulateur est de fournir, au fur et à mesure de l'élaboration du projet, toute une série d'indications sur le coût, les gains en temps de parcours, l'augmentation de la capacité, mais aussi, les impacts environnementaux (en fait une analyse de la sensibilité potentielle des secteurs concernés) et fonciers (consommation d'espace) induits par les aménagements du réseau choisis par l'opérateur.

De plus, lorsque les six secteurs d'intervention ont été traités par le « chef de projet », celui-ci a accès à des indicateurs plus synthétiques concernant les gains de temps et de capacité sur les différentes liaisons, le coût global de son projet, le positionnement de sa proposition par rapport aux 5 objectifs du projet, le nombre de voyageurs que son projet fait gagner au réseau, le nombre de tonnes de CO2 « gagnées » grâce au transfert modal vers le rail, et la rentabilité socio-économique de sa proposition.

Ce simulateur, même s'il est encore largement perfectible (en particulier sur le plan des instructions et explications fournies au « chef de projet » et sur le plan de la lisibilité graphique) constitue une innovation socio-technique particulièrement forte et pédagogiquement très pertinente. En effet, chacun peut, assez rapidement, produire plusieurs projets et le simulateur dispose d'une grille de comparaison. Ces fonctionnalités permettent de développer une véritable démarche d'optimisation du projet en fonction d'une pondération spécifique des objectifs. Certaines associations ont d'ailleurs souligné cet intérêt pédagogique au cours de la concertation.

Logiquement, compte tenu de sa nouveauté et de son intérêt, ce simulateur a suscité une curiosité certaine, traduite par le nombre de scénarios finalisés et enregistrés (environ six fois le nombre d'avis postés sur le forum) et par un nombre de scénarios élaborés, mais non enregistrés, encore beaucoup plus important. Certains internautes ont, peut-être, été plus intéressés par le simulateur, largement présenté dans la presse et commenté sur les réseaux sociaux, que par le projet lui-même !

Un déroulement des ateliers citoyens étudié pour permettre un véritable travail avec le public

Les ateliers citoyens ont constitué le modèle pour l'ensemble de l'opération. Comme ces ateliers duraient 9 heures (3 séances de 3 heures) ils permettaient un développement complet du cheminement proposé.

La première séance débutait par une présentation des différents participants qui exposaient également leurs habitudes de déplacement. Ensuite SNCF Réseau développait une présentation et une histoire du projet avec un focus particulier sur le débat public. Puis une synthèse sur les déplacements sur le territoire était soumise aux participants et confrontée à leur propre pratique. Les évolutions prévisibles du territoire (démographie, économie, etc.) étaient ensuite mises en discussion ainsi qu'une initiation aux spécificités du transport ferroviaire (cadre institutionnel, comparaison des capacités d'emport, éléments économiques, etc.). Cette séance bien

qu'entrecoupée d'échanges avec les participants restait globalement une séance d'information des participants.

Lors de la deuxième session, on fournissait aux participants un tableau regroupant les principales données du service ferroviaire prévu au moment de la mise en œuvre du projet (nombre de trains par jour, temps de parcours, prix -en fait le prix actuel- ainsi que le temps de parcours actuel en voiture) entre les principales villes du territoire du projet. A partir de ce tableau informatif, les participants devaient faire les propositions de service qui leur paraissaient optimales pour l'après 2030. Le principe était toujours de partir des liaisons utilisées par les participants pour étendre, ensuite, la démarche à l'ensemble du territoire du projet. In fine, les participants exposaient et justifiaient leurs différentes propositions qui se trouvaient ainsi mises en débat entre tous les participants.

La dernière séance débutait par une synthèse des propositions de service ferroviaire formulées pendant la deuxième séance ; l'animateur confrontait ces propositions à celles des autres ateliers car, selon la localisation des ateliers, les priorités pouvaient être différentes. Ensuite, on utilisait le simulateur pour formaliser les aménagements nécessaires pour atteindre les objectifs de services ferroviaires précédemment rappelés. A partir des résultats globaux obtenus par le premier scénario élaboré (cout, gains de temps, impact environnemental, rentabilité socio-économique, etc.) d'autres solutions étaient ensuite recherchées collectivement, puis triées en fonction de ces mêmes critères.

Ce cheminement complexe, très exigeant vis-à-vis des participants et qui constituait une forme de retour en arrière par rapport au débat public a été très bien reçu par le public qui s'est pleinement investi dans la réflexion sur l'ensemble des contraintes du projet. Mais ce choix a suscité quelques inquiétudes chez certains acteurs qui l'on perçu comme une façon de différer, peut-être, définitivement le projet !

Il faut noter aussi que les modalités choisies pour cette phase répondaient positivement à la recommandation de la Commission Nationale du Débat Public qui préconisait de centrer le débat sur les mobilités et le service ferroviaire.

RESULTATS DE LA CONCERTATION COMPLEMENTAIRE AU DEBAT PUBLIC

Une difficulté persistante de mobilisation autour du projet LNOBPL.

Nous avons beaucoup souffert pendant le débat public de la faible mobilisation du public autour de ce projet. Malheureusement cette situation a perduré pendant cette concertation.

Le signe de cette difficulté de mobilisation est incontestablement la faible fréquentation du site internet de la concertation. Si le nombre de connexion sur le site peut encore faire illusion, le nombre d'avis postés (inférieur à 100) est évidemment insignifiant au regard de la population concernée par le projet.

Les efforts de communication sur les réseaux sociaux réalisés par SNCF Réseau ont pourtant amené une plus forte fréquentation du site et du simulateur en fin de concertation. On a, de plus, constaté une certaine activité sur les réseaux sociaux mais cette activité qui se traduit peu sur le forum du site du projet, est, sans doute, davantage lié à l'obligation de réagir qui est le propre des réseaux sociaux qu'à un véritable intérêt pour le projet.

Toujours de ce point de vue de la mobilisation en faveur ou en défaveur du projet, les ateliers participatifs (tous types confondus) ont représenté plus de trente réunions. Il faut souligner que les participants aux ateliers

citoyens ont été très assidus mais que nous avons eu beaucoup plus de difficulté à mobiliser les représentants associatifs, les représentants socio-professionnels (sauf dans le Finistère) et même les élus.

Je pense que nous avons souffert, comme pour le débat public, du manque de notoriété du projet. J'avais attiré l'attention de SNCF Réseau sur ce risque dès le mois de mars 2016, mais la méconnaissance générale du projet n'a pas pu être surmontée par cette concertation complémentaire.

Une tonalité des contributions très différente de la tonalité des prises de parole du débat public

Les thèmes qui avaient animés le débat public (la desserte de l'AGO, la controverse sur la vitesse et la controverse sur la priorité donnée au réseau principal par rapport au réseau secondaire) n'ont pas été occultés au cours de cette concertation mais les discussions se sont principalement articulées, non pas autour de la critique du projet mais autour des attentes du public en matière de service ferroviaire.

Ces attentes découlent assez largement d'un consensus sur l'appréciation de l'évolution des mobilités à l'horizon du projet. Très majoritairement les participants considèrent que la mobilité va augmenter dans nos régions au cours des 25 années à venir. Ce constat rejoint celui du panel représentatif des habitants du territoire du projet, interrogé en septembre 2016.

Sur la base de ce constat et compte tenu des problèmes que nous connaissons (problème du réchauffement climatique, problèmes de pollution, problème d'engorgement du réseau routier, part de marché du rail plus faible dans les régions concernées par le projet que dans le reste de la France -hors IdF-, etc.), il se dégage nettement, au sein des différents ateliers, une **volonté de favoriser l'usage du rail au détriment de la voiture**. Cette volonté n'est pas toujours exprimée en tant que tel mais elle transparait fortement à l'écoute des discussions entre les participants.

Cette optique est aussi celle du panel de citoyens interrogés avant la concertation qui place le train au premier rang des moyens de transport de l'avenir pour les déplacements à moyenne et longue distance.

Mais les participants aux ateliers vont plus loin que cette simple pétition de principe. Ils affirment que l'on ne peut atteindre ce report modal qu'en assurant la compétitivité du rail par rapport à la voiture et ils déclinent cette compétitivité autour de cinq points : **fiabilité, confort, fréquence, prix et rapidité**.

Ces cinq caractéristiques d'un bon service ferroviaire ont été déclinées avec beaucoup de soin et de pertinence par nos participants tout au long des ateliers citoyens.

Sur la **fiabilité**, le public a des exigences simples, il demande des trains qui arrivent à l'heure et lorsqu'un incident se produit, une information efficace.

Le thème du **confort** a fait l'objet de beaucoup de prises de position et de suggestions. Les participants à la concertation ne négligent pas les conditions du voyage ferroviaire (espace, calme, WiFi, etc.) mais plus largement, ils considèrent que ce critère du confort doit s'appliquer à l'ensemble du voyage du point de départ jusqu'à la destination. Ils considèrent que **faciliter et fluidifier le trajet de porte à porte est essentiel pour éviter le recours systématique à la voiture**.

Dans le même état d'esprit, ils considèrent que le maintien d'une desserte fine du territoire par le rail ou par des cars est une des façons de favoriser l'utilisation du train.

Concrètement, cette approche très globale du voyage conduit par exemple :

- A souligner le rôle fortement dissuasif des correspondances vis-à-vis de l'usage du train.
- A dénoncer, avec beaucoup d'insistance, les difficultés de la circulation automobile et du stationnement aux abords des gares ;
- A remarquer les difficultés souvent rencontrées lorsque l'on souhaite atteindre une gare, par les transports collectifs, en particulier à partir d'un point de départ péri-urbain ;
- A souhaiter des possibilités de prise en charge des bagages du point de départ jusqu'au point de destination ;
- A espérer une amélioration forte de tous les systèmes de transition entre différents moyens de transport (horaires, confort des parcours en gare, billetterie, information du voyageur, etc.)
- A rêver d'applications qui permettraient, en indiquant sur son smartphone, sa destination et son heure de départ, de disposer d'une information précise sur la chaîne complète des transports disponibles (horaires, prix, etc., compris).
- Etc.

Evidemment tous ces problèmes ne relèvent pas de la compétence de SNCF Réseau et n'ont, a priori, pas d'incidence sur le projet. Cependant, la demande de fluidité du parcours porte à porte, est suffisamment forte et cohérente pour interpeller évidemment SNCF Mobilités, mais aussi, les Autorités Organisatrices des Transports (les régions maîtriseront bientôt l'essentiel des transports collectifs interurbains), et même, l'ensemble des collectivités territoriales, car l'affirmation selon laquelle le plan de circulation urbain peut avoir un impact sur la compétitivité du rail mérite, peut-être, réflexion !

L'augmentation de la **fréquence des trains** avait déjà fait l'objet d'une forte demande pendant le débat public, cette augmentation souhaitée de la fréquence des liaisons était même l'un des rares points de relatif consensus du débat. Dans les ateliers participatifs, cette demande a également été unanime, tous nos participants souhaitent des fréquences plus élevées sur toutes les liaisons.

Cette multiplication des passages de trains est en effet perçue comme un moyen de concilier les besoins très diversifiés des voyageurs potentiels. C'est aussi pour les participants aux ateliers citoyens le moyen de réduire les temps de correspondance, toujours considérés comme excessifs.

Au-delà du très large consensus sur le besoin d'augmentation de la fréquence des liaisons, une controverse est apparue sur ce thème. En effet, SNCF Réseau affirme qu'il ne sera pas possible sans création de voies nouvelles, d'augmenter la fréquence des trains autour de Nantes et de Rennes. Certaines associations ont contesté cette assertion en affirmant que des progrès en matière de signalisation sont encore possibles qui permettraient d'augmenter le nombre de sillons. D'autres ont affirmé qu'il est possible de mettre en place un système de dépassement en gare qui permettrait d'éviter que les trains péri-urbains ralentissent les trains rapides. SNCF Réseau refuse cette solution en arguant des difficultés qu'elle créerait en cas d'incident sur le réseau.

Le **prix** des billets de train est très largement considéré comme trop élevé. Beaucoup de participants utilisent pour cette raison le covoiturage. Par ailleurs, le système complexe de tarification de SNCF Mobilités est très fortement critiqué. Ce système permet pourtant aux voyageurs habitués d'accéder à des billets à bas prix. Mais le public de la concertation le considère comme puissamment dissuasif vis-à-vis des voyageurs occasionnels qui constituent une cible prioritaire si l'on souhaite voir augmenter la proportion des voyageurs utilisant le train.

La **vitesse des trains** est le sujet le plus controversé dans cette concertation comme dans le débat public. La tonalité de la discussion est cependant très différente de celle du débat public. Dans cette concertation, **la volonté de garantir la compétitivité du rail par rapport à la route** conduit une forte majorité des participants aux ateliers à proposer une réduction des temps de parcours et donc une augmentation globale de la vitesse des trains.

Les seuls opposants à la vitesse sont les représentants des associations environnementalistes et les représentants du monde agricole qui, pour éviter les impacts fonciers et environnementaux, sont plutôt opposés à la création d'infrastructures nouvelles et demandent donc que l'on ne fixe pas d'objectifs de temps de parcours aux différentes liaisons.

A l'inverse, le grand public (les participants aux ateliers citoyens), les acteurs économiques et les élus se prononcent, très majoritairement, en faveur de trains plus rapides même si cela implique la création de portions de lignes nouvelles.

Ce choix de la rapidité est évident à la fois dans la définition du service ferroviaire souhaité (où souvent les objectifs proposés sont très ambitieux en matière de fréquence et de temps de parcours) et dans la construction des scénarios même si le coût des scénarios les plus performants (en termes de gains de temps) conduit parfois à la recherche de compromis.

Cette déclinaison très complète de ce que devrait être un bon service ferroviaire constitue, incontestablement, le point central de cette concertation.

Quelques thématiques complémentaires

La thématique centrale qui a animé les ateliers et en particulier les ateliers citoyens est donc bien cette **attente d'une amélioration de la compétitivité du rail par rapport à la voiture** mais, évidemment, d'autres points ont été abordés et, parmi eux **quatre thèmes** sont souvent revenus dans les discussions.

En premier lieu, les participants rappellent que **l'accessibilité de la Bretagne ne se limite pas aux liaisons avec Paris** et soulignent, de manière récurrente, le besoin d'améliorer largement les liaisons vers Bordeaux, vers le centre de la France, vers l'ensemble des Pays de la Loire et vers la Normandie.

Un consensus très net s'est dégagé dans cette concertation, comme lors du débat public, sur l'insuffisance de la liaison actuelle entre **Nantes et Rennes**. En ce qui concerne le tracé à retenir pour cette liaison, les ateliers participatifs ont, pour la plupart, suivis les propositions de SNCF Réseau mais on note, sur le forum de la concertation, des interventions fortes pour promouvoir une liaison utilisant la ligne existante Nantes-Châteaubriant-Rennes. On retrouve, ici, une constante du Débat Public.

Dans le débat public, la desserte par le rail du futur **Aéroport du Grand Ouest** avait été très fortement critiquée, l'existence de cette desserte étant pour beaucoup d'intervenants un motif de rejet du projet LNOBPL.

Dans la concertation complémentaire, cette contestation a été beaucoup plus feutrée, une majorité de participants semble estimer que « **si** » l'AGO se réalise, sa desserte par le rail est indispensable et doit permettre un accès rapide à l'aéroport à partir de tous les points du territoire du projet.

Enfin, on constate que, très souvent, dans les discussions d'arbitrage entre différentes options pour la définition du service ferroviaire ou entre différentes possibilités de scénarios, apparaît dans la discussion, la **notion d'égalité de traitement entre les différentes parties du territoire** du projet.

Dans le débat public, la nécessaire irrigation des territoires ruraux avait été largement mise en avant et c'est une thématique reprise au cours de la concertation, mais en y ajoutant une notion d'équilibre de la desserte entre les différentes villes du territoire. Ce point paraît important car il indique bien la perception, par les participants, du réseau des villes moyennes qui constituent l'ossature urbaine de la Bretagne, comme facteur clef de l'organisation et du dynamisme de la région.

AVIS DU GARANT SUR LE DEROULE DE LA CONCERTATION

Le premier constat que doit faire le garant est, hélas, celui de l'échec de l'opération de popularisation du projet que visait aussi cette concertation. Même si les chiffres de visites sur le site internet ou des « jeux » avec le simulateur ne sont pas ridicules, ils attestent clairement qu'une immense majorité des Bretons et des Ligériens reste encore parfaitement indifférente au projet.

Ce problème paraît, après l'expérience du débat public et de cette concertation, difficile à surmonter. Il faut, en effet, souligner que, pour cette concertation comme pour le débat public, les efforts d'informations du public par voies de presse et par l'utilisation des réseaux sociaux, ont été très significatifs mais peu récompensés.

En fait, la méconnaissance très forte du projet constatée au moment du débat public n'a, me semble-t-il, pas été suffisamment compensée pendant la préparation de la concertation complémentaire. On peut également s'interroger, au-delà de l'échéance lointaine du projet, sur une éventuelle absence de perception des enjeux du projet par les habitants des deux régions, voire sur une absence d'opposition réelle à un projet considéré comme confortant le désenclavement de l'ouest.

Cependant, au-delà de cette difficulté de mobilisation, cette concertation complémentaire au débat public sur le projet LNOBPL a été à la fois novatrice par ses modalités et riche par son contenu. Elle a, par ailleurs, été remarquable par la grande qualité du dialogue qui s'est établi entre les participants aux ateliers (cette qualité était évidente dans les ateliers associations qui regroupaient des représentants associatifs ayant, a priori, des points de vue très différents sur le projet) et entre SNCF Réseau et le public des ateliers.

Le simulateur de scénario qui aurait pu apparaître comme un gadget ou, pire, comme un moyen d'enfermer les participants dans les problématiques déterministes du maître de l'ouvrage (aboutir à tout prix à un choix de scénario) a, globalement, été bien reçu, y compris par le monde associatif. Le fait de n'utiliser le simulateur qu'en fin des ateliers, après un long travail collectif de réflexion sur les mobilités et les attentes en matière de service ferroviaire, a permis de donner à cette innovation sa juste place d'outil d'aide à l'échange et à la réflexion.

De ce point de vue, la clef du succès a incontestablement été l'organisation de la progression du questionnaire soumis aux publics des ateliers ce qui montre bien que, dans le domaine de la concertation, les innovations techniques doivent toujours s'inscrire dans un processus cohérent de consultation du public.

Le troisième constat que le garant ne peut manquer de formuler à l'issue de cette concertation, porte sur le décalage considérable entre les positions exprimées lors du débat public et celles qui ressortent majoritairement de cette concertation complémentaire au débat public.

Concrètement, les modalités d'organisation de cette concertation qui regroupait en fait quatre consultations

strictement parallèles mais dédiées, chacune, à un public différent (grand public / acteurs associatifs / acteurs économiques / élus), ont permis d'affiner la cartographie des opinions sur le projet.

A l'issue du débat public on ressentait une opposition entre, d'une part, les élus et les acteurs économiques qui soutenaient le projet et, d'autre part, l'ensemble des autres acteurs qui paraissaient pour le moins dubitatifs sur l'utilité du projet, même si les objectifs du projet paraissaient (hors la desserte de l'AGO) relativement partagés.

A l'issue de cette concertation, on constate que le grand public (les participants aux ateliers citoyens) semble adhérer assez largement au principe du projet (même si on ressent des réticences liées au coût des travaux) alors que l'opposition (qui est uniquement une opposition à la création de sections de lignes nouvelles) se trouve concentrée dans le monde des associations environnementalistes et au sein d'une partie du monde agricole. Les acteurs économiques et les élus restent évidemment très favorables au projet.

Cette différence de perspective découle, sans doute, de la très faible mobilisation du public lors du débat public. Cette faible participation a probablement entraîné une surexposition des paroles militantes, au détriment de l'expression du grand public qui était le grand absent du débat.

Il faut, enfin, souligner la satisfaction des citoyens qui ont participé à ces ateliers. Cette satisfaction était manifeste pendant les réunions et a été bien formalisée dans les avis émis en fin de concertation.

RECOMMANDATIONS AU MAÎTRE D'OUVRAGE SUR LES MODALITÉS D'INFORMATION ET DE CONCERTATION POUR LES ÉTAPES À VENIR

Populariser enfin le projet LNOBPL

La faible notoriété du projet LNOBPL reste un handicap pour ce projet. Des efforts considérables devront donc être réalisés pour faire connaître le projet LNOBPL et lui permettre d'atteindre une notoriété compatible avec son importance et son impact potentiel sur le territoire.

La seule solution plausible pour arriver à ce résultat est de multiplier, dans la durée, les actions d'information à l'échelle du projet (dossiers de presse régulièrement diffusés) mais aussi, à une échelle plus locale, en profitant de toutes les décisions pouvant affecter le projet ou découlant des perspectives qu'il ouvre, pour souligner la place du projet LNOBPL dans l'évolution des mobilités au sein des différents territoires. Ce travail impliquera aussi de trouver des formes de présentation du projet plus aisément accessibles que celles retenues pour la phase de concertation dont nous tirons le bilan.

Par ailleurs, compte tenu des échéances relativement lointaines du projet, il paraît souhaitable que des efforts spécifiques d'information sur le projet et sur ses conséquences sur le service ferroviaire soient réalisés en direction du public jeune.

Ce travail, au long court, me semble essentiel pour limiter le risque d'apparition d'une contestation forte en fin de processus décisionnel.

Donner du temps, de l'épaisseur et de la continuité aux opérations d'information du public

Les décisions effectives de réalisation de notre concertation ont été prises un peu tardivement au regard des échéances imposées par le calendrier électoral de cette année 2017. Toute l'opération s'est donc déroulée sous

forte contrainte temporelle. Pouvoir consacrer un peu plus de temps à la préparation concrète de l'opération aurait, sans doute, permis d'affiner et d'améliorer la démarche. Il est important, surtout lorsque les opérations de concertation sont innovantes, de laisser aux équipes en charges de leur réalisation, un temps de mise au point et de préparation suffisant.

Par ailleurs, les participants à la concertation ont manifesté assez nettement leur désir d'être tenu informés du devenir de leurs propositions et de l'évolution du projet. Il faut donc, dès maintenant, mettre en place un dispositif qui permette d'informer régulièrement des évolutions du projet, tous ceux qui, d'une façon ou d'une autre, ont eu l'occasion de se prononcer sur ce projet. Cette information spécifique devra se développer de manière continue au fil des évolutions du projet (et donc des concertations spécifiquement mises en place) et concernera donc un nombre croissant de personnes.

Mais cette information directe ne doit pas faire oublier l'importance du maintien d'un site Internet d'information sur le projet qui permette au public de s'informer, en permanence, sur l'état du projet mais aussi de comprendre les évolutions de ce projet et les processus de décisions successives qui scandent cette évolution.

Ne pas craindre les discussions techniques

Les multiples discussions sur la liaison entre Nantes et Rennes à propos de laquelle chacun propose sa solution technique, mais aussi les controverses apparues, dans cette concertation, sur les progrès potentiels en matière de signalisation ou sur les possibilités de dépassements en gare, montrent que les questions techniques font aussi partie des enjeux d'une concertation. En réponse à ces interrogations ou affirmations du public, le simple avis d'expert (« ce n'est techniquement pas possible ») ne suffit plus, surtout dans le cadre de concertation où l'implication du public est importante. Il faut donc accepter de discuter de manière relativement approfondie, des aspects techniques lorsque la demande du public est manifeste. Ceci suppose de disposer, pour étayer la discussion, d'argumentaires techniques largement illustrés et mis à la disposition du public.

Ne pas négliger la place du rail dans l'aménagement du territoire

Pendant la préparation de la concertation, le garant avait fortement insisté pour que soit développée une réflexion sur les interactions entre le ferroviaire et l'aménagement du territoire. Il n'avait pas été suivi, en partie en raison d'un certain nombre d'échéances à venir sur le thème de l'aménagement du territoire.

De quelque manière que l'on aborde le problème, ce lien complexe entre l'aménagement du territoire et le réseau ferré, reste une réalité incontournable, qu'un projet comme LNOBPL ne peut manquer d'aborder en raison même de ses objectifs, surtout lorsque ces objectifs concernent une région dont l'organisation territoriale a été fortement marquée par le rail.

Il paraîtrait donc indispensable que SNCF Réseau réintroduise, dans les documents mis à la disposition du public, des éléments structurés sur cette thématique. Dans un premier temps, il serait sans doute possible d'intégrer des travaux académiques (compris des approches historiques) ce qui permettrait, sans prise de position de SNCF Réseau et de ces partenaires, donc sans nécessité de consensus absolu, de relancer les réflexions sur ce sujet.

Intégrer la prise en compte de l'environnement à tous les stades de l'élaboration du projet

Le public des ateliers participatif a manifesté une grande sensibilité aux préoccupations environnementales. Le choix des options d'amélioration du réseau ferroviaire ne pourra, évidemment, pas éviter une attention toute particulière aux impacts environnementaux et fonciers potentiels du projet à tous les stades de son élaboration.

Impliquer le public à tous les stades de la conception du projet

Le bilan de cette concertation est de mon point de vue hautement positif. La technique des ateliers participatifs a démontré la capacité du public à s'impliquer dans la conception même du projet. La réussite de cette expérience et la richesse des apports du public **doivent inciter SNCF Réseau et ses partenaires à poursuivre cet effort d'échanges approfondis avec un large public à tous les stades d'évolution du projet.**

Le seul écueil de la méthode des ateliers participatifs reste le faible nombre des personnes touchée par une démarche, par ailleurs onéreuse. La réflexion doit donc, aussi, s'orienter vers la recherche de solutions qui conservent la plus-value qualitative des ateliers participatifs en intégrant une meilleure performance quantitative.



244 boulevard Saint-Germain
75007 Paris - France
T. +33 (0)1 44 49 85 50
contact@debatpublic.fr
www.debatpublic.fr