



4

CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET RECOMMANDATIONS

Conclusions générales et recommandations¹

Une dynamique de participation réussie...

Le débat public sur la Voie Ferrée Centre Europe Atlantique (VFCEA) a mobilisé sur un temps très restreint, environ deux mois, un nombre d'acteurs très large. En effet, à cause de la réserve électorale, le débat a dû être particulièrement court en démarrant de fait en janvier et en se clôturant effectivement le 14 mars. Cette contrainte de temps a été palliée par la mise en place d'un dispositif intensif que le maître d'ouvrage a bien voulu respecter, non sans effort et avec beaucoup de disponibilité et réactivité.

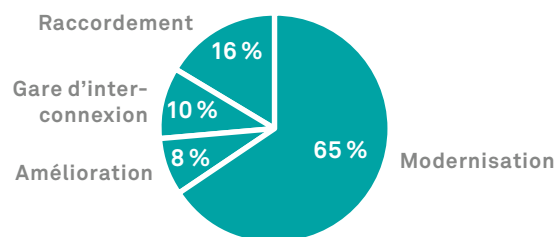
Plus de 40 rencontres sur le terrain, ont permis aux différents publics tout d'abord d'être informés et surtout de s'exprimer et porter leurs points de vue. La couverture presse et la bonne participation à chaque rencontre organisée par la commission particulière du débat public (CPDP) ont montré qu'une dynamique de participation s'est installée sur le territoire, ce qui est un bon point de départ pour la suite de la concertation.

Aujourd'hui le débat met à disposition du maître d'ouvrage non seulement une série de points de vue intéressants et diversifiés, mais aussi la proposition d'une alternative de phasage, par rapport à celui identifié dans le projet, et d'une modification du projet, à savoir l'intégration de l'amélioration/régénération de la ligne.

Sur l'ensemble des contributions (cahiers d'acteurs, avis/questions, prises de parole en réunion, lettres etc.), 574 arguments ont été versés au débat dont 60 arguments uniques (un argument est répété en moyenne 9,5 fois). Ce qui témoigne d'une bonne dynamique d'expression et de contribution de la part des publics.

Les interventions qui se sont exprimées pendant le débat se distribuent de la manière suivante selon la thématique abordée :

Répartition des thèmes débattus

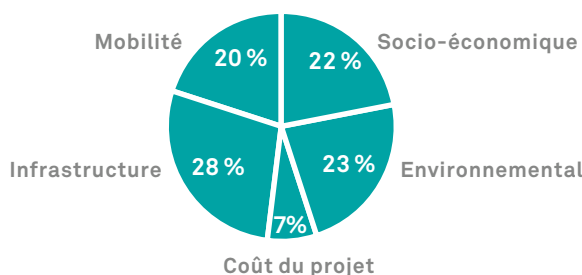


Comme le montre l'image ci-dessus, parmi ces points de vue :

- 375 portent sur la modernisation de la ligne
- 94 sur le raccordement
- 59 sur la gare d'interconnexion
- 46 sur l'amélioration.

La répartition de la nature des arguments utilisés est quant elle très équilibrée, comme le montre l'image suivante :

Répartition, par nature, des arguments utilisés par les participants



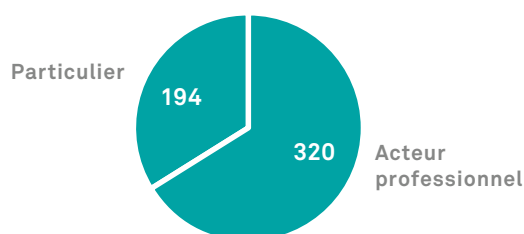
Cela montre qu'il n'y a pas eu un argument qui a pesé plus que les autres, et que différents arguments ont pu être débattus et confrontés. Cette répartition illustre également qu'il n'y a pas eu de polarisation autour d'arguments particuliers et que les échanges ont été bien structurés et bien répartis.

¹ (pour les images et les cartes utilisées dans ce chapitre, la méthodologie avec laquelle elles ont été élaborées est détaillée en annexe B, page 127)

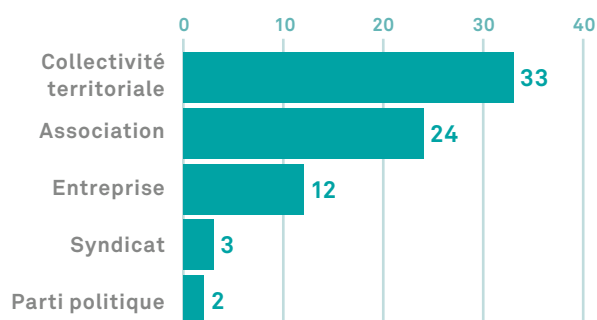
...mais une mobilisation de publics peu diversifiés

La mobilisation des différents publics a été beaucoup moins diversifiée. Ce sont les collectivités territoriales (184 contributions retenues sur 380) et les associations (136 contributions) qui se sont les plus exprimées dans le débat, davantage que les entreprises (29), les partis (16) et les syndicats (15).

Volume d'arguments versés au débat par type d'acteur



Nombre d'acteurs professionnels, par type, ayant contribué au débat



Cette très faible mobilisation d'un public de particuliers, malgré les nombreux efforts mis en place par la CPDP, n'est pas étonnante si l'on considère le type de projet débattu et son étendue.

Le projet VFCEA étant un projet globalement consensuel dès son émergence, il présente un niveau de conflictualité presque inexistant, contrairement à d'autres projets d'infrastructure. Cet élément

explique en partie la faible mobilisation d'un public de particuliers. Les caractéristiques du projet ont également un effet sur les dynamiques de mobilisation : en général, lorsqu'il s'agit de moderniser et d'intervenir sur une infrastructure, en l'occurrence une ligne ferroviaire, déjà existante, le public se mobilise moins ; au contraire, lorsqu'il s'agit d'infrastructures nouvelles dont les impacts ne sont pas connus par la population, la mobilisation est plus importante, notamment chez les riverains. Le débat autour de la VFCEA confirme ce constat. En effet, l'aménagement le plus contesté du projet et celui qui a mobilisé le plus un public de particuliers, notamment de riverains, a été le projet de raccordement et de halte d'interconnexion, c'est-à-dire un aménagement nouveau qui ne vise pas à moderniser la ligne existante.

Enfin, l'aspect technique de certaines composantes du projet, comme la fonctionnalité fret, « décourage » certains participants n'ayant pas les compétences techniques pour rentrer dans le détail de certaines questions (par exemple, mise au gabarit, tonnage, taille des containers).

Les principaux enseignements du débat public

Malgré les deux éléments pointés ci-dessus (contrainte de temps et faible mobilisation d'un public de particuliers), le débat a été très fructueux en termes de résultats et d'alternatives proposées.

Il faut d'abord préciser que l'aménagement du projet qui a suscité le plus de contributions parmi les acteurs professionnels a été la modernisation de la ligne.

Le débat sur la modernisation a été très riche. Il a montré tout d'abord l'exigence de certains participants à repenser les priorités au sein du projet ; plus précisément la plupart des intervenants au débat ne considère pas que l'électrification soit la composante prioritaire, tout en reconnaissant l'utilité de la modernisation. Les acteurs du fret ont donné beaucoup plus d'importance par exemple à la mise au gabarit et au système GSM-R².

Par ailleurs, le débat sur la modernisation a fait émerger une alternative non prévue par le maître d'ouvrage : la réalisation d'une amélioration/régénération de la ligne. Cela constitue une sorte de « troisième hypothèse »³ dans la mesure où l'amélioration est traitée par les participants à la fois comme un complément préalable à la réalisation de l'électrification, et comme une alternative à prendre en compte à la place d'autres aménagements (raccordement, halte), comme le montrent parfaitement les échanges reportés dans les verbatim des réunions du 5 et du 16 janvier.

Dans le cadre du débat, pour compléter l'expertise sur la régénération/amélioration de la voie, le maître d'ouvrage s'est engagé à produire pour la fin de l'été une étude qui donne de la visibilité claire sur les besoins de régénération de la ligne dans les prochaines années.

Comme certains participants l'ont pointé, cette étude apparaît très importante pour comprendre comment évolue l'état de la voie et pour apprécier quel serait l'effet réel d'une électrification effectuée sans régénération préalable.

Enfin, l'émergence de cette alternative concernant la régénération de la ligne illustre en effet un débat très intéressant qui a eu lieu autour des questions d'aménagement du territoire et de la vision sur un temps long de la nouvelle région unifiée. Le recours réitéré à des arguments tels que celui de la « justice territoriale », de l'appartenance et de l'identification régionales explique pourquoi certains participants ont attaché autant d'importance à la question de l'amélioration/régénération de la ligne, le seul aménagement capable à leurs yeux de faire maillage et de mieux relier les territoires. De ce point de vue, les aménagements prévus par la VFCEA sont perçus, surtout par les acteurs institutionnels, moins comme de simples projets d'infrastructures que comme de véritables *actes politiques*.

Le débat autour du raccordement a montré clairement que cet aménagement est le moins consensuel du projet, même au sein de la maîtrise d'ouvrage. Le raccordement a été en effet l'aménagement qui a suscité le plus de réactions de la part des riverains. C'est à la fois la pertinence (nombre de passagers concernés, manque d'arrêts sur les territoires les plus impactés) et l'opportunité (coûts élevés, rentabilité négative et fort impact environnemental) du raccordement qui ont été remis en cause par la plupart des participants.

Quant à la halte d'interconnexion, le débat a mis en évidence des points de vigilance à prendre en compte dès ce stade par la maîtrise d'ouvrage, notamment concernant la desserte (TER concernés et leur cadencement) et les impacts potentiels générés par les différentes solutions d'aménagement.

Une difficile appréciation des impacts des scénarios de « raccordement et halte d'interconnexion »

Qu'elles aient porté sur le cadre de vie ou sur le milieu naturel, les inquiétudes ont surtout été suscitées par le projet de création des infrastructures nécessaires au raccordement TGV/TGV et à la halte d'interconnexion TER/TGV.

² Global System for Mobile communication for Railways - Système global de communication mobile pour les voies ferrées.

³ Citation du Verbatim de la Réunion publique générale - Nevers, 5 janvier 2017, ligne 1470.

La première analyse comparative environnementale des quatre variantes de «raccordement et halte d'interconnexion» de SNCF Réseau n'a pas convaincu les habitants d'opter pour une variante plutôt qu'une autre. Cette situation peut s'expliquer par le fait que, selon cette analyse, les variantes présentant les impacts les moins importants sur le cadre de vie seraient, à l'inverse, celles qui seraient les plus pénalisantes en termes d'emprise foncière. Par ailleurs, la présentation par la Communauté urbaine du Creusot Montceau (CUCM) d'un projet alternatif à la halte d'interconnexion en impasse de SNCF Réseau a rajouté de la confusion. SNCF Réseau et le bureau d'étude TTK (prestataire pour la CUCM) n'ont, par exemple, pas la même vision des impacts respectifs des solutions proposées.

Si, en la matière, le débat n'a pas permis d'aboutir à un diagnostic partagé, il a néanmoins été l'occasion d'apporter un certain nombre d'éclairages et de verser à la discussion le projet de la CUCM qui a fait l'objet d'une première comparaison environnementale avec la proposition de halte en impasse de SNCF Réseau.

Des données souvent jugées insuffisantes

L'absence d'études d'impact a généré de la frustration, ce qui est récurrent dans les débats publics : ces études n'interviennent que dans un second temps, lorsque le maître d'ouvrage décide de poursuivre le projet.

Le dossier du maître d'ouvrage (DMO) contenait des informations didactiques sur les impacts potentiels sur l'environnement de chaque type d'aménagement, sur les enjeux humains et environnementaux par secteur géographique, ainsi que sur la démarche environnementale envisagée tout au long de la conduite du projet. Il comportait également un début d'analyse comparative environnementale des quatre scénarios de raccordement et halte d'interconnexion TER-TGV.

En revanche, il ne contenait aucune donnée précise sur les incidences localisées.

Par ailleurs, le bilan socio-économique de la VFCEA, réalisé selon une méthode normalisée, a pris en

compte l'incidence potentielle du projet sur la pollution atmosphérique, les nuisances sonores et sur l'effet de serre, mais pas celle sur la biodiversité.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, certains participants se sont donc considérés dans l'incapacité de se prononcer sur l'opportunité du projet de la VFCEA.

Une mobilisation des riverains en faveur de leur cadre de vie

Certains se sont même opposés au projet en l'état. Le débat a en effet mis en évidence une sensibilité forte des riverains aux impacts potentiels du projet sur leur cadre de vie, principalement à l'Est de la ligne. Leurs inquiétudes portent notamment sur les nuisances sonores liées à l'augmentation du fret permise par la modernisation et l'électrification de la ligne et sur les impacts de la création d'infrastructures nouvelles pour la partie raccordement et halte d'interconnexion.

Cette sensibilité s'est traduite par l'émergence d'un collectif, le Collectif de défense de la vallée de la Dheune (CoDéVaD), qui remet en cause l'opportunité même du projet, dont il estime les bénéfices attendus et la rentabilité socio-économique trop incertains en regard des impacts potentiels.

Cette attention portée à leur cadre de vie par les riverains, explique peut-être une moindre sensibilité aux thématiques environnementales, alors même que les agriculteurs et des associations de protection de l'environnement en ont pointé l'importance, notamment en ce qui concerne les emprises foncières et le risque de morcellement du territoire.

En matière d'environnement, des craintes à prendre en compte tout au long de la concertation

Le débat public a permis de faire remonter un certain nombre d'observations du terrain, ce qui répondait à une attente du maître d'ouvrage. Ces observations peuvent en effet lui permettre de décliner de manière satisfaisante la séquence légale «éviter, réduire, compenser» selon laquelle l'évitement des impacts

est la priorité et la compensation le dernier recours. Pour autant, les frustrations exprimées quant au manque d'informations précises sur les conséquences du projet en termes de nuisances sonores, d'emprise foncière ou sur les passages à niveau, ainsi que les demandes de rencontre du maître d'ouvrage de la part des habitants directement impactés ont traduit la nécessité d'une poursuite de la concertation à l'issue du débat public, si le projet se poursuit.

Des engagements ont déjà été pris en ce sens. Le chef de projet de la VFCEA a annoncé son intention d'organiser des réunions avec les élus et les habitants dès qu'il disposerait d'informations plus précises sur les aménagements prévus et leurs conséquences⁴.

Une approche itérative dès la phase d'étude approfondie permettrait au public de percevoir clairement les impacts des hypothèses retenues, et ce quel que soit le phasage du projet. En particulier la commission recommande d'associer étroitement à cette phase de concertation les riverains fortement impactés (propriétaires aux lieux-dits Les Morins et La Sapinette) et plus généralement le collectif CoDéVaD.

La cartographie des arguments versés au débat public, par thématique (Cf. page 118), montre de manière synthétique la totalité des arguments qui ont été expliqués dans ce compte rendu et mobilisés par les participants pendant le débat.

Une préférence claire par rapport au phasage

Enfin, le débat sur les coûts et le phasage du projet, fournit au maître d'ouvrage des éléments clairs sur le choix et sur les préférences en termes de priorité des participants au débat public, comme le montre la carte des positionnements ci-après (Cf. Cartographie «Un consensus à géométrie variable», page 120). Cette dernière donne à voir le positionnement des acteurs professionnels et institutionnels selon leur degré d'adhésion à l'une des deux hypothèses retenues par le maître d'ouvrage.

C'est l'hypothèse 2 du CPER qui est la plus soutenue par les participants, même si certains ont proposé un autre type de phasage intégrant l'alternative de la régénération/amélioration.

Enfin, il convient de signaler un élément partagé par de nombreux participants et qui semble poser la question du phasage dans des termes particuliers : l'identification de trois unités fonctionnelles distinctes et indépendantes, bien qu'interconnectées, caractérisant le projet (la modernisation de la ligne, le raccordement à la ligne TGV Paris-Lyon, la halte d'interconnexion TER-TGV) et pouvant se traiter séparément dans le temps, comme certains l'ont indiqué.

Recommandations : une concertation ciblée, continue et garantie

L'élément le plus consensuel du débat a été celui de la nécessité de poursuivre la dynamique de participation entamée avec le débat public.

Tous les acteurs, professionnels, riverains, collectivités se sont retrouvés autour de ce constat.

C'est pourquoi, à la lumière :

- de la complexité du projet et de ses différents objectifs ;
- des craintes exprimées par le public, notamment par les riverains concernant les impacts importants sur l'environnement et sur le cadre de vie de certains aspects du projet, et par les représentants du Nivernais sur les enjeux d'aménagement et développement du territoire ;
- des alternatives proposées par certains participants, dont l'étude et la faisabilité sont à approfondir de la part du maître d'ouvrage ;
- des priorités contrastées indiquées par les participants comme étant les plus pertinentes pour la région ;
- de la requête d'études approfondies, notamment des études d'impacts, formulées par de nombreux participants ;

⁴ Verbatim de l'Atelier thématique : modernisation de la ligne Nevers-Chagny (électrification, mise à gabarit et système de communication mobile), impacts sur l'environnement et effets sur le trafic voyageurs à l'échelle régionale, Torcy - le 15 février 2017, lignes 1079-1083.

en cas de poursuite du projet, la CPDP recommande au maître d'ouvrage :

- > d'approfondir et mettre à disposition du public les études concernant : la cohérence du réseau pour le fret (gabarit, maillage, etc.) ; la variante de halte TER-TGV proposée par la Communauté urbaine du Creusot Montceau ; les impacts environnementaux tant des aménagements liés à la modernisation que de la création d'infrastructures nouvelles ; l'analyse socio-économique ; les engagements financiers nécessaires au maintien en l'état de la ligne ainsi qu'à sa régénération ;
- > de poursuivre la dynamique de participation à travers une concertation qui cible les publics les plus impactés et les différents acteurs institutionnels impliqués afin de donner des réponses plus précises et d'apporter les compléments d'informations qui n'étaient pas encore à disposition pendant le débat.

Cette concertation ne saura produire tous ses effets bénéfiques que si elle est continue, jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique.

Les participants à ce débat, comme l'a montré l'évaluation effectuée par les étudiants de l'Université de Bourgogne, ont reconnu l'importance et les bienfaits d'un débat conduit par une commission neutre et indépendante. Il est donc recommandé que la future concertation se déroule sous l'égide d'un garant tiers et indépendant qui puisse donner un cadre de légitimité à la future concertation.

Pour que la concertation future se passe dans les meilleures conditions possibles, il apparaît également important que le maître d'ouvrage produise une décision lisible et claire permettant de bien cerner les choix opérés et les objets à débattre à l'avenir.



RÉCAPITULATIF DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS PAR THÈME DU DÉBAT

La régénération et l'amélioration

Grâce au débat, la demande très pressante d'une desserte Nevers-Dijon en deux heures, sans restriction des dessertes actuelles, qui s'est développée au cours des échanges pourrait trouver une solution (Nevers-Dijon en 2 h04 ou 2 h06) dans le cadre de la renégociation de la convention liant la région Bourgogne Franche-Comté et SNCF Mobilité.

La halte d'interconnexion

De manière générale, il faut remarquer la difficulté du public, enregistrée par la CPDP tout au long du débat, à dissocier la halte TER/TGV du raccordement à la ligne TGV. Cependant, les échanges qui ont eu lieu dans le cadre de l'atelier dédié à la halte, son opportunité et son aménagement, ont montré clairement au public qu'il y a bien une distinction entre l'aménagement de la halte d'interconnexion et celui du raccordement à la ligne TGV et que chacun répond à un objectif et à une fonctionnalité distincts. Cela a contribué à amener le public à prendre en compte le fait que les deux aménagements constituent des unités fonctionnelles qui peuvent être appréhendés séparément.

Dans le cadre d'une future concertation, cette fonctionnalité et ses différentes solutions d'aménagements requièrent un approfondissement important de la part du maître d'ouvrage concernant notamment les impacts environnementaux et les niveaux de rentabilité par rapport aux coûts. De la même manière, une place privilégiée devra être accordée à l'étude de l'alternative proposée par la CUCM et à sa discussion avec les riverains les plus impactés et les parties prenantes.

Le raccordement à la ligne TGV Paris-Lyon

Le maintien du raccordement dans le projet VFCEA paraît problématique, du fait qu'il est très clairement rejeté par le groupe SNCF dans son cahier d'acteur.

S'il est donné suite au projet, dans sa totalité ou partiellement, le maître d'ouvrage devra en tout état de cause définir le projet pour lequel devra être réalisée l'étude d'impact, tout à fait en amont des études préalables à l'enquête publique¹ ; le maintien ou non de la fonctionnalité raccordement à ce stade est de nature à influencer fortement sur la faisabilité même du projet du point de vue environnemental (étude d'impact) et économique (examen du projet par le Commissariat général à l'investissement chargé par le Gouvernement d'une mission d'expertise des investissements publics et notamment de leurs études socio-économiques), comme le débat public a pu le montrer. La CPDP recommande donc de prendre bien en compte ces éléments au stade de la décision du maître d'ouvrage et de les intégrer, le cas échéant, dans la concertation à venir.

¹ L'article L122-1III du code de l'environnement précise que «Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité.»

La modernisation de la ligne et la fonctionnalité fret

Si le maître d'ouvrage décide de poursuivre son projet, cette question sur les priorités d'aménagement pourrait donc conduire à la nécessité d'études complémentaires relatives aux gabarits, aux tonnages et à la longueur admissible des trains sur l'ensemble de l'itinéraire situé entre les deux corridors européens de fret ferroviaire ; elle pourrait également justifier d'envisager d'autres scénarii de phasage des travaux au moins pour ce qui concerne le fret, comme par exemple la priorité aux questions de gabarit, signalée pendant les échanges dans le cadre du débat. Enfin, comme l'ont suggéré certains participants, la consistance de l'électrification et notamment l'électrification des voies de service et annexes mériteraient d'être précisées. Il serait souhaitable que ces derniers éléments rentrent dans une concertation à venir avec les acteurs du fret.

L'impact du projet sur l'environnement naturel et le cadre de vie

En raison du report modal attendu, estimé propice à la réduction des gaz à effet de serre, un certain nombre d'organisations et de particuliers se sont prononcés en faveur du projet de VFCEA.

D'autres participants, notamment des riverains, se sont considérés dans l'incapacité de se prononcer sur son opportunité, jugeant insuffisantes les informations communiquées à propos des impacts potentiels du projet sur leur cadre de vie. Ainsi, malgré la présentation d'une première analyse environnementale des quatre scénarios de « raccordement et halte d'interconnexion » du maître d'ouvrage, aucune option n'a émergé comme étant la plus pertinente aux yeux du public.

Certains participants, réunis en collectif, le CoDéVaD, se sont même déclarés opposés au projet de VFCEA, estimant ses impacts négatifs potentiels trop élevés eu égard à son coût et aux incertitudes sur les hypothèses de rentabilité.

Si le projet se poursuit, une future concertation devra dûment prendre en compte les craintes et attentes en termes d'études approfondies exprimées lors du débat.

Les coûts, les financements et le phasage du projet

Ce débat sur les coûts et les financements a permis de faire clairement comprendre à chacun la contrainte budgétaire qui pèse sur ce projet, et les choix de phasage auxquels elle conduit. Il a permis aux principaux acteurs de s'exprimer à ce sujet, de préciser leur position et de s'en expliquer. En ce sens, il aura donné au public une vue d'ensemble des enjeux locaux, nationaux et européens qui vont guider le choix de la maîtrise d'ouvrage et ses partenaires.

Cartographie des arguments versés au débat public, par thématique

Explications

Chaque bulle représente un argument versé au débat public, pour appuyer ou alerter un ou plusieurs aménagements liés au projet de la VFCEA.

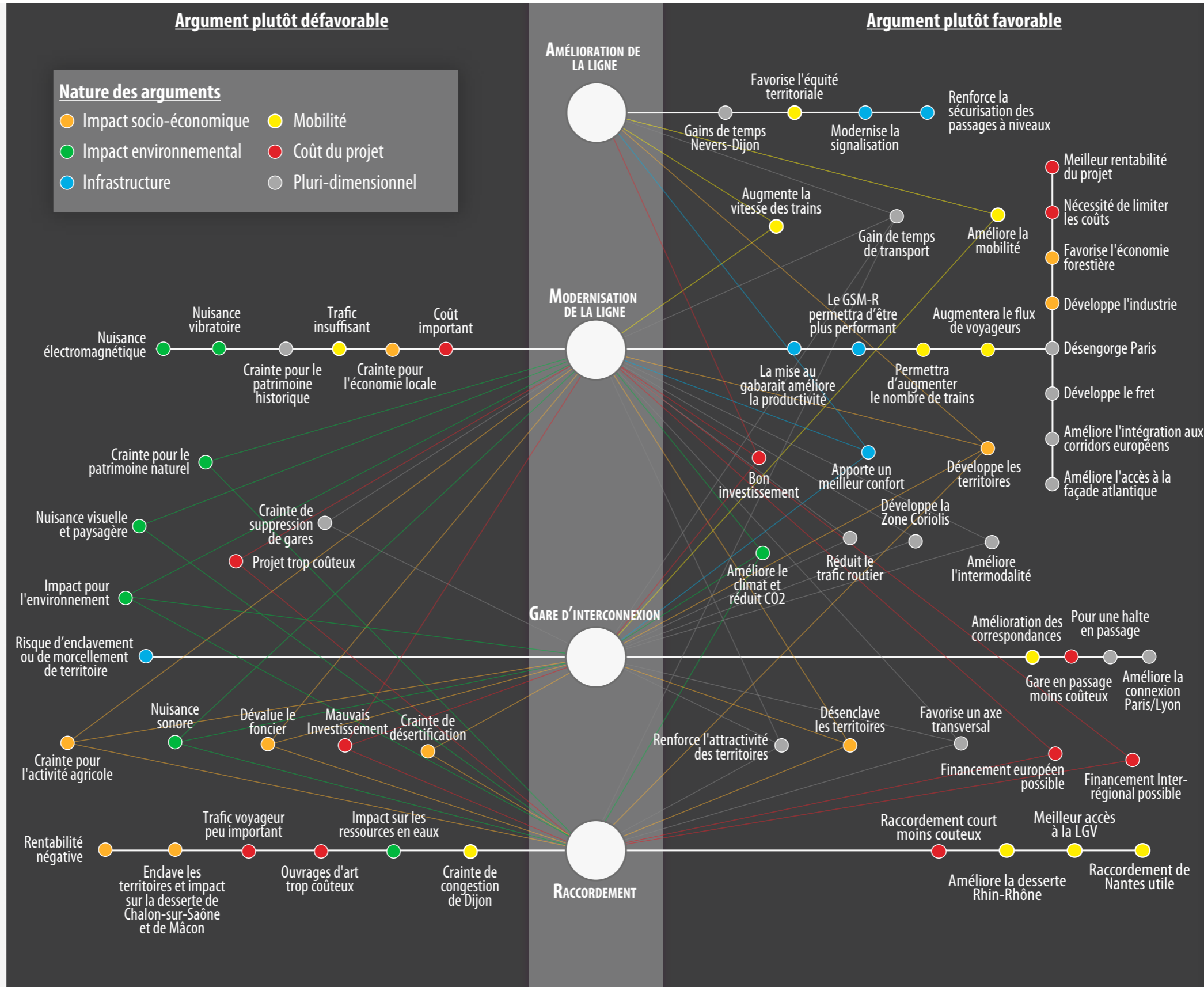
Lorsqu'un argument n'est lié qu'à une thématique précise, il adopte la couleur de sa thématique (voir légende). Les bulles de couleur grises signifient que l'argument soulève au moins deux thématiques.

Enfin, ces arguments sont classés selon leur positionnement : plutôt défavorable (à gauche) ou plutôt favorable (à droite).

Exemple de lecture

Exemple 1. Le développement de l'industrie est un argument de type socio-économique, qui a été versé au débat pour soutenir la modernisation de la ligne.

Exemple 2. L'argument faisant état d'une crainte pour le patrimoine naturel relève de la thématique environnementale et alerte sur les risques liés à la modernisation de la ligne et d'un raccordement TGV/TER.



Un consensus à géométrie variable

