

3

LE DÉBAT : SON CONTENU ET SES ENSEIGNEMENTS

A	Le <u>contexte</u> du débat	58
B	Le débat sur le projet, son opportunité et sa <u>pertinence</u>	60
C	Les <u>thèmes</u> du débat	69

A | LE CONTEXTE DU DÉBAT

Le débat public sur le projet VFCEA - Voie ferrée centre Europe atlantique - s'insère dans un contexte et une conjoncture particuliers qui en ont déterminé le déroulement.

Tout projet soumis à débat public a une histoire propre qui détermine la manière dont il s'est progressivement constitué au sein d'un territoire. De la même manière, chaque projet a une gouvernance et un contexte décisionnel qui auront un poids non négligeable et dont il faut tenir compte lors de la conception et l'organisation du débat public.

Cette partie vise donc à décrire le contexte - territorial, politique et décisionnel - dans lequel ce débat public a pu prendre forme ainsi qu'à présenter la manière dont ce contexte a pu être pris en compte par la commission particulière du débat public (CPDP).

1 | Un débat sur un projet ancien et attendu

Le projet VFCEA est un projet très ancien dont les premières propositions remontent à la fin des années 1990. Ce projet est né initialement comme une transversale Est-Ouest évitant la région Parisienne (notamment, mais pas exclusivement, pour le trafic fret) et, comme l'ont indiqué certains participants au débat public, c'est cet aspect du projet qui a déterminé son appellation de Voie Ferrée Centre Europe Atlantique, désignant ainsi cet axe ferroviaire ayant vocation à relier la façade atlantique de la France avec l'Europe centrale.

« Au fil du temps, c'est un projet qui a évolué.

Il inclut maintenant la création d'une gare TER au droit de la gare TGV du Creusot et la réalisation d'un raccordement ferroviaire entre les deux infrastructures

Réunion publique de lancement
Le Creusot, 15 décembre 2016



permettant aux TGV Nantes/Lyon et Strasbourg/Marseille d'utiliser la VFCEA et la LGV Sud Est. »

– Citation du *Cahier d'Acteurs Association pour la promotion de la VFCEA*, publié le 24 février 2017, page 2.

« *L'objectif du projet, à l'origine, c'était l'électrification de la voie ferrée Centre Europe Atlantique, la mise au gabarit, mais les réflexions ont évolué, et les échanges ont fait bouger les lignes pour la faire évoluer.* » – Citation du Verbatim de la Réunion publique de lancement, Le Creusot - 15 décembre 2016, lignes 784-786.

L'inscription du projet dans le temps long explique l'ajout d'autres aspects au projet initial (raccordement des liaisons Rhin-Rhône sur la LGV Paris-Lyon et création d'une halte-gare d'interconnexion TER/TGV au Creusot-Montceau-Montchanin TGV). L'ajout de ces aménagements a été pointé par des participants comme une marque d'éloignement des intentions originelles, en mesure de mettre le projet en difficulté.

De manière générale, la dimension ancienne du projet a été évoquée à plusieurs reprises pendant le débat notamment par les soutiens du projet, comme par exemple l'Association VFCEA, pour étayer leur souhait de voir enfin concrétisé un projet ancien et – de leur point de vue – nécessaire au territoire.

Depuis 2005, le projet est fortement porté par la Région qui, en 2007, l'inscrit au SRIT (Schéma régional des infrastructures et des transports) dans une volonté de favoriser le report modal et l'intermodalité¹. La situation de carrefour géographique de la région est mise en avant comme un élément justifiant le développement d'une liaison ferroviaire Est-Ouest. En 2009, la VFCEA, et notamment la partie Nevers-Chagny, rentre dans

les axes identifiés par l'Engagement national pour le fret ferroviaire pris par le gouvernement². De la même manière, en 2011, l'électrification de l'itinéraire fret Nevers-Chagny est inscrite au projet de SNIT (Schéma national des infrastructures de transport)³.

Entre 2010 et 2011 la Région Bourgogne entame des études exploratoires. En 2013 c'est le volet fret du projet qui est mis en avant au niveau national et européen. Au niveau national, la Commission Mobilité 21⁴, tout en déclarant dans son rapport que le projet VFCEA dans sa globalité s'inscrit dans une logique de très long terme (au-delà de 2050), précise que certains éléments du projet, comme le volet fret « *dont la réalisation pourrait s'avérer utile à plus court terme* », « *pourraient se réaliser progressivement dans le cadre de l'engagement national fret ferroviaire* »⁵. Au niveau européen, dans la même année, la Commission européenne insère la VFCEA dans la carte du réseau transeuropéen des transports (RTE-T).

Depuis son émergence, le projet a été largement présenté par SNCF Réseau au territoire et notamment aux collectivités ainsi qu'aux différentes parties prenantes (ports, acteurs du fret, tissu productif). Les réunions et les nombreux colloques dont ce projet a fait l'objet ont permis de le faire connaître dans la région, et en dehors, mais aussi de créer une sorte d'attente. Ce dernier aspect en particulier n'a pas manqué d'être relevé à plusieurs reprises par différents participants, dans le cadre du débat.

Il faut remarquer également que l'information autour du projet, si elle a été diffusée de manière capillaire par le maître d'ouvrage, n'a pas pour autant permis systématiquement une compréhension réelle du projet, de ses composantes et de ses enjeux, comme la CPDP a pu le constater dès les entretiens préalables (Cf. Chapitre 3.B.1).

¹ Report modal: passage du trafic de passagers ou de marchandises d'un mode de transport à un autre mode de transport. Son objectif est de favoriser le recours à des moyens de transport plus respectueux de l'environnement. Par exemple diminuer l'usage de la voiture particulière en favorisant l'utilisation des transports en commun, ou favoriser le transport des marchandises par le rail ou les voies navigables plutôt que par la route. Intermodalité: elle consiste à utiliser successivement plusieurs modes de transport pour aller d'un endroit à un autre. Par exemple, une voiture puis un train, un train puis un tramway.

² Engagement national pour le fret ferroviaire, dossier de presse du Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, 16 septembre 2009.

³ Avant-projet consolidé - Schéma National des Infrastructures de Transport, Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, version janvier 2011, carte « Projets pour le développement du fret ferroviaire proposés à l'inscription » p. 33 et carte du réseau orienté fret p. 177.

⁴ « La commission "Mobilité 21" a été instituée par le ministre en charge des transports, de la mer et de la pêche à la demande du Gouvernement. Elle est chargée, dans le cadre de l'élaboration du schéma national des infrastructures de transport (SNIT), de formuler des recommandations en vue de créer les conditions d'une mobilité durable et de hiérarchiser les projets d'infrastructures. », source: <http://www.developpement-durable.gouv.fr>

⁵ Extrait du rapport Mobilité 21 - « Pour un schéma national de mobilité durable », 27 juin 2013, p. 65.

Cet aspect a beaucoup joué sur l'importance que la CPDP a attachée à la bonne compréhension du projet et à la correcte information du public, dès la constitution du Dossier du maître d'ouvrage et tout au long du débat.

Enfin, en 2015 le projet est inscrit au CPER Bourgogne 2015-2020 (Contrat de Plan État – Région). Le CPER prévoit un budget destiné d'une part à conduire des études préliminaires et d'autre part à la mise en œuvre d'une première phase du projet pour laquelle il identifie «deux hypothèses de réalisation»⁶ (Cf. Chapitre 3.c.6). L'inscription du projet au CPER, notamment l'identification de deux hypothèses de phasage, a constitué un élément de contexte non négligeable et a fait l'objet de nombreuses interrogations et de positionnements différents des participants pendant le débat public (Cf. Chapitre 3.B.3).

2 | Le projet et sa gouvernance entre maîtrise d'ouvrage formelle et réelle

La naissance de ce projet ainsi que son contexte décisionnel se caractérisent, comme on a pu le constater, par une forte coopération interinstitutionnelle

à plusieurs niveaux. Le comité de pilotage (COPIL) du projet installé en 2015 par le Secrétaire d'État chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche et présidé par la Préfète de Région, réunit : la Région, la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), SNCF Réseau, et de nombreuses collectivités territoriales⁷. Cela a donné à la gouvernance du projet une dimension importante au sein non seulement du projet mais aussi du débat.

Par exemple, selon les nombreux aspects du projet – tels que le phasage, le budget, la desserte – les interlocuteurs de la CPDP ont été différents. Même si le maître d'ouvrage qui a saisi la Commission nationale du débat public (CNBP) pour le débat public est formellement SNCF Réseau, la CPDP a dû intégrer et donner la parole aux différents membres du COPIL pour que les citoyens aient une vision claire du contexte décisionnel et des différents acteurs susceptibles d'intervenir sur les trois différentes composantes du projet.

Cela constitue un élément contextuel original par rapport à d'autres débats publics où la maîtrise d'ouvrage était unique et homogène.

B | LE DÉBAT SUR LE PROJET, SON OPPORTUNITÉ ET SA PERTINENCE

Comme tout débat public, celui sur le projet VFCEA a permis de débattre en opportunité, c'est-à-dire de la possibilité de remettre en cause ce projet.

Cependant la question de l'opportunité s'est posée de manière très peu évidente au premier abord, non pas en

raison du contexte décisionnel, mais de la particularité de ce projet, notamment de sa multi-dimensionnalité⁸.

En effet, le projet global se caractérise par le fait de prévoir trois fonctionnalités auxquelles des aménagements différents sont associés. Ce n'est

⁶ Extrait du CPER État-Région Bourgogne, 24 avril 2015, p. 17.

⁷ Dossier du maître d'ouvrage, page 9.

⁸ Le terme multi-dimensionnalité renvoie au fait qu'un phénomène ou un projet présente plusieurs dimensions à la fois (économique, fonctionnelle, etc.) qui disposent chacune de caractéristiques propres.

pas un hasard, d'ailleurs, si certains participants ont évoqué l'image du « couteau suisse multifonctionnel » pour le qualifier⁹.

Or, chaque fonctionnalité et chaque aménagement ont leurs coûts, leurs impacts propres, leurs caractéristiques et surtout mobilisent des cibles (voyageurs régionaux, acteurs du fret, entreprises, voyageurs longue distance, etc.) et des périmètres géographiques très différents.

En conséquence, au cours des échanges, les interventions du public ont souvent fait état de trois unités fonctionnelles du projet pouvant se traiter indépendamment l'une de l'autre.

« En six ans de travail sur le projet, nous avons clairement identifié à travers ce projet VFCEA trois projets qui sont certes complémentaires, mais qui sont aussi parfaitement indépendants les uns des autres, c'est-à-dire qu'on peut faire l'un avec l'autre, mais l'on peut aussi faire l'un sans l'autre. » – Citation du Verbatim de l'Atelier thématique « Enjeux d'un projet de gare de correspondance TER-TGV », Le Creusot - 7 février 2017, lignes 291-293.

« Je voudrais commencer par une remarque pour redire au maître d'ouvrage que dans cette large étude, puisqu'on nous a reparlé de l'unicité du projet, la communauté urbaine Le Creusot-Montceau et la Région avaient toujours prôné de développer trois projets distincts dont l'un dépendait de l'autre, avec des dépendances très complémentaires, et que c'est SNCF Réseau qui a pensé à globaliser la totalité du projet. » – Citation du Verbatim de l'Atelier thématique « Enjeux d'un projet de gare de correspondance TER-TGV », Le Creusot - 7 février 2017, lignes 663-667.

Dans sa globalité et sur le fond, le projet de VFCEA n'a pas été remis en cause, excepté par le Collectif de défense de la vallée de la Dheune (CoDéVaD). Il n'en demeure pas moins que la question des priorités, voire de l'opportunité de plusieurs de ses composantes, a été débattue de manière récurrente en lien avec les financements disponibles et le phasage du projet.

La bonne compréhension d'un projet multidimensionnel, comme celui de la VFCEA, constitue l'un des enjeux majeurs du bon déroulement du débat surtout lorsque, comme cela a été le cas, même

⁹ Citation du Verbatim de la Réunion publique générale, Nevers, 5 janvier 2017, lignes 692-695.



certaines acteurs institutionnels ont montré une compréhension incomplète et parfois confuse du projet et de ses objectifs. Au-delà de la compréhension et de l'information autour du projet, d'autres éléments ont caractérisé le débat dans sa teneur générale et sont revenus de manière transversale y compris lors d'ateliers ou rencontres thématiques, et notamment : la difficulté à appréhender la multi-dimensionnalité et la multiscalarité* du projet ; la question de l'adhésion au projet total et la préférence pour une de ses fonctionnalités/aménagements ; la question du phasage.

1 | Un projet pas toujours bien compris, mais très soutenu

Comme nous venons de l'évoquer, le projet même s'il était connu par les acteurs institutionnels¹⁰, n'a pas été forcément bien compris dès le départ par l'ensemble des participants, à cause des différents aspects et volets le caractérisant. La CPDP, dès le travail préparatoire et les entretiens préalables, a rapidement fait ce constat d'un manque d'information détaillée ou de compréhension approfondie du projet, et elle s'est parfois retrouvée à devoir expliquer le projet du maître d'ouvrage et ses caractéristiques avant l'ouverture du débat à l'occasion des entretiens préalables.

De ce point de vue, un des résultats les plus évidents et reconnus du débat public a d'abord été d'avoir clarifié le projet et ses caractéristiques. Toutefois, si l'information sur le projet et ses caractéristiques a été complète, certains participants ont estimé sa diffusion incomplète, comme l'ont remarqué lors de la réunion de clôture les membres du collectif CoDéVad.

La difficulté majeure rencontrée lors des échanges qui ont eu lieu dans le cadre du débat public a été d'appréhender à la fois la globalité du projet et ses trois composantes majeures avec leurs enjeux spécifiques. La première fonctionnalité, celle de créer une transversale ferroviaire pour le trafic fret reliant la façade atlantique au centre de l'Europe a été facilement et

clairement identifiée par tous les participants, même si elle a fait l'objet de constats ou de craintes diverses chez les acteurs du fret et chez les riverains (Cf. *Chapitre 3.c.4*, et *Chapitre 3.c.5*). Si des éléments d'incompréhension autour de cette première fonctionnalité ont émergé, ils ont concerné surtout l'aménagement visant à la réaliser c'est-à-dire la modernisation de la ligne Nevers-Chagny. Cette modernisation se compose de trois sous-aménagements : l'électrification ; la mise au gabarit des ouvrages d'art ; la mise en place du système de télécommunication GSM-R. Afin de clarifier les impacts et les fonctionnalités de ces trois sous-aménagements la CPDP avait demandé au maître d'ouvrage, pendant la phase de préparation du dossier du maître d'ouvrage (DMO), de détailler dans un tableau les coûts de chaque sous-aménagement et leur importance relative. Ces éléments d'information ont été donnés par le maître d'ouvrage et ont été utilisés également lors des rencontres publiques.

Les deux autres fonctionnalités et les aménagements associés ont, quant à eux, posé beaucoup plus de problèmes de compréhension, voire soulevé des ambiguïtés.

La fonctionnalité dite « voyageurs grande distance » vise à faire évoluer la desserte des gares de l'axe Rhin-Rhône par le TGV Strasbourg-Lyon. L'aménagement associé à cette fonctionnalité est un raccordement permettant de relier la ligne à grande vitesse Strasbourg-Lyon à la LGV Paris-Lyon.

Deux possibilités d'aménagement ont été identifiées par le maître d'ouvrage : un raccordement long et un raccordement court (Cf. *Croquis des solutions d'aménagement du raccordement*, page 7).

Quant à la troisième fonctionnalité, elle vise à connecter le territoire régional au réseau à grande vitesse à travers la réalisation d'un aménagement précis : une halte d'interconnexion permettant aux TER venant de la VFCEA de marquer un arrêt de correspondance avec le TGV Paris-Lyon à la gare du Creusot-Montceau-Montchanin. Ici encore, deux solutions d'aménagement

* Le terme multi-scalarité se réfère aux phénomènes, aux projets ou aux situations touchant et impliquant plusieurs échelles à la fois.

¹⁰ Le maître d'ouvrage a réalisé une campagne d'information visant à toucher 48 communes.

ont été prévues par le maître d'ouvrage : une halte de passage et une halte en impasse (ou en tiroir) (Cf. *Croquis des solutions d'aménagement de la halte de correspondance* page 6).

Ces deux fonctionnalités, qui présentent chacune deux solutions d'aménagements différentes, mais qui se situent dans le même périmètre géographique et sont fortement liées, correspondent à un total de quatre options d'aménagement.

Or, une source de confusion et d'ambiguïté a résidé dans le fait que le raccordement n'a matériellement pas besoin de la halte d'interconnexion pour être réalisé, tandis qu'à l'inverse l'option « halte d'interconnexion de passage », pour être construite, a besoin du raccordement (que ce soit dans sa version longue ou courte)¹¹. Cet élément a produit une grande confusion surtout lorsque le maître d'ouvrage ne présentait pas de manière claire et distincte les deux fonctionnalités et les différentes hypothèses d'aménagements associées. Cette ambiguïté, qui a émergé dès la conception du dossier du maître d'ouvrage (DMO), est revenue très souvent au long du débat, au point que certains participants ont souvent utilisé le même mot pour désigner le raccordement et la halte, et pour pointer deux fonctionnalités et deux enjeux différents, bien que reliés.

Cela a donc créé des malentendus que la CPDP a toujours veillé à dissiper¹² mais qui ont été particulièrement délicats lorsque les participants exprimaient des préférences en termes de priorisation entre les deux fonctionnalités et leurs aménagements.

Au-delà des éléments d'incompréhension pointés ci-dessus, le débat a montré que le projet dans sa globalité était largement soutenu au sein du territoire régional, voire au-delà (Cf. *Cahiers d'acteurs envoyés par l'OFP, la CGT Bourgogne Franche-Comté, les CCI de la Nièvre et de la Saône-et-Loire et les nombreux vœux et délibérations des collectivités territoriales, Association en faveur de la VFCEA*)¹³.

2 | Un consensus à géométrie variable

Les trois composantes du projet VFCEA, pouvant être présentées, discutées et envisagées indépendamment l'une de l'autre, ont conduit de nombreux participants à parler de sous-projets, plutôt que d'un projet unique. Cette tendance de nombreux participants à concevoir séparément les unités fonctionnelles de la VFCEA découle, au-delà de la nature même du projet, du contexte financier de ce dernier. Le projet dans sa globalité coûte en effet 560 M€, mais le budget inscrit au CPER (Contrat de Plan État-Région) pour le moment est de 247 M€, au sein duquel les financements « quasi-certains » ne sont que de 91 M€¹⁴.

« Nous voyons bien qu'il y a trois volets sur ce projet : l'électrification, le raccordement TER-TGV et l'interconnexion avec la halte. On nous montre que l'électrification a une rentabilité socio-économique positive, que l'interconnexion avec une halte, notamment passante avec le projet « alternatif » de la communauté, a une rentabilité socio-économique positive, mais que l'ensemble du projet a une rentabilité négative. Cela signifie que le raccordement de la ligne TER à la ligne TGV plombe le projet. [...] Pourquoi ne pas séparer, dans ce projet global, il est vrai que la SNCF parle de projet global, les deux volets rentables, a priori, socio-économiques ? » – Citation du Verbatim de la Réunion publique générale, Montchanin - 9 février 2017, lignes 1161-1169.

Ce contexte budgétaire a amené de nombreux participants non seulement à exprimer le souhait de trouver des financements pour réaliser le projet dans sa totalité, mais aussi et surtout à se positionner sur la composante qui « leur tenait le plus à cœur », et à laquelle donner une priorité en termes de phasage de réalisation (Cf. *paragraphe ci-dessous*). Cela a posé la question du consensus autour du projet de manière très particulière. Si le consensus sur le fond était la

¹¹ La halte d'interconnexion en impasse n'a pas quant à elle besoin du raccordement pour fonctionner.

¹² Comme le montrent, entre autres, les échanges contenus dans le Verbatim de l'Atelier thématique « Effets du projet sur la desserte d'Autun », Autun - 6 février 2017, lignes 437-472.

¹³ Cf. <https://vfcea.debatpublic.fr/points-de-vue>

¹⁴ Diaporama présenté par le premier vice-président Michel Neugnot lors de la Réunion publique de clôture, Le Creusot - 14 mars 2017. Lien : https://vfcea.debatpublic.fr/sites/debat.vfcea/files/documents/presentation_michel_neugnot_13_et_14_mars_2017.pdf

plupart du temps là et presque donné pour acquis, la question de la composante à privilégier dans le temps a, quant à elle, mobilisé des arguments très différents et qui ont montré l'existence d'intérêts, de craintes et d'attentes très diverses au sein du territoire régional, national et européen.

Le fret : une dimension à portée essentiellement nationale

Au niveau européen et national, les arguments en faveur de la composante et du volet fret du projet, avec les aménagements associés (électrification, mise au gabarit, système GSM-R) se sont rapidement manifestés, dès les ateliers préparatoires et certaines rencontres préalables.

Que ce soit la volonté de relancer le fret au niveau national, ou de profiter du projet VFCEA pour améliorer la performance des corridors européens, différents arguments ont été pointés par les participants, par les spécialistes et par les opérateurs du secteur.

Deux constats ont caractérisé de nombreuses interventions : d'un côté celui que le réseau ferroviaire français est essentiellement radial, c'est-à-dire centralisé sur l'Île-de-France, tandis que les flux économiques se caractérisent à l'heure actuelle plutôt par des réseaux à maillage fin ; et de l'autre côté la nécessité de désengorger le nœud ferroviaire sud de la région parisienne contraint par un trafic de marchandises international important, un trafic de voyageurs intense et les périodes de maintenance du réseau.

À partir de là, plusieurs arguments ont été déployés. L'électrification de la ligne Nevers-Chagny permettrait notamment :

- de disposer d'un contournement de la région parisienne ;
- de donner de la robustesse et de l'efficacité aux réseaux entre l'ouest et le sud-est de la France (cahier d'acteur OFP) ;
- de relier les bases logistiques (notamment celles des producteurs agricoles), portuaires (Pagny) et ferroviaires de la Bourgogne Franche-Comté à la façade atlantique ;

- pour les autres régions, comme la Bretagne, de profiter d'une artère ferroviaire pour accéder à la Vallée du Rhône ;
- de connecter le corridor 2 Mer du Nord-Méditerranée et le corridor 4 Atlantique, ce qui pourrait permettre des nouvelles perspectives de développement du trafic de marchandises de l'Ouest de la France ;
- de développer un hinterland ferroviaire qui serait propice au développement des ports atlantiques français ;
- et enfin de stimuler le report modal en diminuant la présence de camions sur les routes en répondant ainsi aux engagements environnementaux de la COP 21.

Ces arguments sont revenus souvent au cours du débat public, même si de nombreux professionnels ont indiqué qu'ils privilégiaient la cohérence des gabarits, des tonnages et de la longueur admissible sur l'ensemble de l'itinéraire Est-Ouest et si des voix relativisant l'effet concret des aménagements ont pu s'exprimer (Cf. Chapitre 3.c.4).

« Or, dans les documents qui nous ont été distribués, on parle plutôt de containers. Il y a encore un peu un flou quant au gabarit que vous envisagez sur la ligne. » – Citation du Verbatim de la Conférence-débat « Enjeux de la politique de fret ferroviaire à l'échelle nationale », Paris - 9 janvier 2017, lignes 644-645.

« [...] toutes les lignes électrifiées ne sont pas au gabarit. Je vois tout de suite la vallée du Doubs. La vallée du Doubs est loin d'être au gabarit. Vous ne ferez pas passer des containers maritimes ou des camions dans la vallée du Doubs. » – Citation du Verbatim de la Réunion publique thématique « Phasage et faisabilité financière et économique du projet », Dijon - 27 janvier 2017, lignes 1069-1071.

Le raccordement à la ligne LGV Paris-Lyon : des réticences au niveau national

Le volet fret du projet n'a pas été le seul élément évoqué par les participants au niveau national, la fonctionnalité « voyageurs grande distance » et le raccordement associé ont été également discutés, mais cet aspect a été débattu plutôt à l'échelle régionale et locale.

Le cahier d'acteur SNCF, signé par le Président de SNCF Mobilités, est à ce titre indicatif du seul positionnement à cette échelle d'un acteur majeur du transport ferroviaire des voyageurs.

« SNCF n'est pas favorable à la création d'un raccordement à la Ligne à Grande Vitesse Sud-Est en gare du Creusot-TGV car il fragiliserait l'exploitation de cette ligne. De plus, l'utilisation de ce raccordement pour la desserte des TGV-Rhin-Rhône et des TGV Nantes-Lyon ne lui semble pas pertinente : les avantages modestes que cet itinéraire procurerait ne compenseraient pas les inconvénients. » – Citation du Cahier d'Acteurs SNCF, signé par le Président de SNCF Mobilités, publié le 3 mars 2017, page 4.

Un projet, mais pour quel territoire ? Le débat en filigrane au niveau régional

Il faut tout d'abord noter qu'à l'échelle régionale, l'attention des différents participants s'est concentrée plus sur les aménagements prévus par le projet que sur les fonctionnalités associées, contrairement à ce qui a caractérisé le débat à l'échelle nationale. Ce qui est compréhensible vu les impacts directs, de différentes natures, des infrastructures prévues sur les territoires localement concernés. Toutefois, cela ne signifie pas que les fonctionnalités n'ont pas été débattues à ce niveau, mais simplement que l'entrée dans le débat s'est faite surtout via les aménagements et notamment : la modernisation, la halte d'interconnexion et le raccordement.

Concernant la modernisation de la ligne Nevers-Chagny, certains acteurs régionaux et notamment le département de la Nièvre et l'association Nevers-Dijon en 2 heures, ont questionné, dès l'ouverture du débat, la pertinence et l'efficacité de la modernisation

(l'électrification ; la mise au gabarit des tunnels ; la mise en place du système de télécommunication GSM-R). L'interrogation majeure consistait dans la crainte qu'une modernisation ne saurait pas être efficace sans une amélioration-régénération préalable de la ligne qui permettrait de raccourcir les temps de trajet entre Nevers et Dijon et de mieux entretenir le réseau, dans la perspective de l'électrification de la ligne (Cf. Chapitre 3.c.1). L'argumentation à la base de cette interrogation a été exprimée de manière récurrente tout au long du débat public : à travers une action d'amélioration-régénération de la ligne, il s'agirait d'assurer une meilleure intégration du département se situant à la limite de la frontière ouest, la Nièvre, à la nouvelle région récemment créée par la fusion de la Franche-Comté et de la Bourgogne. La nécessité d'être à moins de 2 heures de trajet de la nouvelle capitale régionale, Dijon, représente pour ces acteurs un enjeu majeur non seulement d'appartenance, mais surtout de « justice territoriale ».

En ce sens, les aménagements prévus par la modernisation ont posé des questions - telles que le modèle et la vision de développement de la nouvelle région dans les prochaines années - qui vont bien au-delà de l'infrastructure en elle-même. Les étudiants du Master Transports et Mobilité de l'Université de Bourgogne, qui ont participé au débat public, ont bien résumé cet écart entre la vision du territoire régional véhiculée par le projet et celle attendue par certains acteurs, en évoquant la différence entre le *territoire institutionnel*, souvent pris comme référence dans l'élaboration des projets, et le *territoire fonctionnel*, avec des dynamiques socio-économiques qui ne coïncident pas forcément avec celles présentes à l'intérieur des frontières administratives.

Donner priorité à la réalisation de la halte d'interconnexion ou du raccordement, plutôt qu'à l'amélioration-régénération et à la modernisation de la ligne, signifierait pour un certain nombre d'acteurs de privilégier le développement d'une partie de la région au détriment des départements plus périphériques.

« Il est inconcevable à l'heure d'une grande région Bourgogne-Franche-Comté que Nevers ne soit pas sur certains trajets à 2 heures de notre capitale régionale pour faire 190 km, alors que nous sommes capables de faire 230 km pour aller à Paris en 2 heures. C'est une question aussi d'égalité des territoires et c'est une question aussi de respect des Nivernais. [...] La Nièvre dit oui à l'électrification pour des raisons évidentes de désenclavement ferroviaire et de meilleures liaisons TER, car notre département, curieusement, reste très isolé de la région, reste très isolé et mal identifié en France. » – Citation du Verbatim de la Réunion publique générale, Nevers - 5 janvier 2017, lignes 22-25 et 30-32.

« C'est un vrai signal pour les habitants et pour l'égalité territoriale d'avoir cette voie électrifiée qui sera pérennisée dans le temps. » – Citation du Verbatim de la Conférence-débat « Enjeux de la politique de fret ferroviaire à l'échelle nationale », Paris - 9 janvier 2017, lignes 825-826.

Un autre pôle de questionnements autour de la modernisation a concerné ses impacts sur l'environnement et sur le cadre de vie pour les riverains et pour les viticulteurs (Cf. Chapitre 3.c.5), notamment pour les territoires situés à l'Est de la ligne régionale.

« Nous supprimons les poteaux électriques sur la côte, ce que je trouve super au niveau impact visuel. Et là, on nous met des pylônes de 6 m au pied des vignes. Nous allons avoir la nuisance sonore en plus. Parce que vous parlez des habitations, c'est une chose. Mais nous, vigneron, nous travaillons toute l'année dehors. » – Citation du Verbatim du Cercle de travail « Impacts de la modernisation du projet sur l'activité viticole », Santenay - 1^{er} février 2017, lignes 518-521.

« Nous tenons absolument à ce que le bruit, en territoire urbain, soit maîtrisé, y compris sur la ligne existante. La ligne existe ; des personnes seront plus impactées parce qu'il y aura plus de trains. À partir de là, les questions qui se posent sont de savoir si des trains circuleront la nuit. » – Citation du Verbatim de l'Atelier thématique « Modernisation de la ligne Nevers-Chagny, impacts sur l'environnement et effets sur le trafic voyageurs à l'échelle régionale », Torcy - 15 février 2017, lignes 769-772.

La halte d'interconnexion et le raccordement ont également suscité de nombreuses réactions et interventions. Au-delà de la difficulté de bien distinguer les deux infrastructures et leur finalité qui a été évoquée ci-dessus, les deux aménagements ont mobilisé des acteurs très différents : institutionnels, riverains, associations, tissu productif local.

Le projet de halte a rencontré de nombreux soutiens basés sur l'argument d'une amélioration de la connexion du territoire régional au réseau à grande vitesse et des bénéfices qui en découleraient en termes de désenclavement et de développement économiques.

« Cette interconnexion doit diminuer les temps de parcours et permettrait aussi à notre territoire d'être attractif pour des gens habitant notre territoire et travaillant à Lyon ou à Paris. » – Citation du Verbatim de l'Atelier thématique « Enjeux d'un projet de gare de correspondance TER-TGV », Le Creusot - 7 février 2017, lignes 1076-1077.

« Au titre de voyageur personnel local, cette interconnexion nous permettrait de gagner du temps et de rejoindre Paris plus vite, parce que c'est direct. » – Citation du Verbatim de l'Atelier thématique « Modernisation de la ligne Nevers-Chagny, impacts sur l'environnement et effets sur le trafic voyageurs à l'échelle régionale », Luzy - 17 janvier 2017, lignes 1183-1184.

Ce projet de halte d'interconnexion a également fait l'objet d'une proposition alternative de configuration et conception de la part de la CUCM (Communauté Urbaine Creusot Montceau) qui a pu être présentée dans le détail dans le cadre du débat public et qui a déjà suscité une première réaction de la part de la maîtrise d'ouvrage (Cf. Chapitre 3.c.2).

Les critiques portées au projet de halte d'interconnexion ont concerné surtout sa capacité réelle à être un vecteur de développement pour la ZAC Coriolis, la nécessité de modifier en profondeur les horaires des TER et le fonctionnement de l'étoile ferroviaire de Montchanin, gare dont la desserte resterait à préciser.

Quant au raccordement, il a fait l'objet de nombreuses craintes et interrogations concernant ses impacts sur l'environnement et le cadre de vie, mais aussi ses coûts élevés, compte tenu de sa rentabilité négative et du faible nombre de voyageurs captés.

« Dans vos hypothèses, à combien de milliers de personnes par an ce raccordement bénéficierait-il ? C'est intéressant à savoir. Il y a des dizaines ou des centaines de millions d'euros d'un côté... » – Citation du Verbatim de l'Atelier thématique « Modernisation de la ligne Nevers-Chagny, impacts sur l'environnement et effets sur le trafic voyageurs à l'échelle régionale », Luzy - 17 janvier 2017, lignes 767-769.

« [...] Puis le bilan qui est complètement négatif, et faire un investissement de cet ordre pour trois allers-retours, cela ne va pas chercher loin. » – Citation du Verbatim de la Conférence-débat « Impacts de la réalisation d'un raccordement à la gare Le Creusot-Montceau-Montchanin sur le trafic voyageurs TGV à l'échelle nationale », Lyon - 24 janvier 2017, lignes 822-824.

« Ce sont des TGV qui viendront de Strasbourg, du Rhin – Rhône et qui ne s'arrêteront pas en gare du Creusot – Montchanin. Cela avait hérissé un peu les élus et la population de la zone. Pourquoi faire un raccordement pour des TGV qui passeraient tout droit en gare du Creusot – Montchanin ? Parce que nous utiliserions la réduction du temps de parcours pour un tête-à-queue à Dijon Ville. Je trouve que c'est un peu gros. » – Citation du Verbatim de l'Atelier thématique « Modernisation de la ligne Nevers-Chagny, impacts sur l'environnement et effets sur le trafic voyageurs à l'échelle régionale », Beaune - 16 février 2017, lignes 773-777.

La Région Bourgogne-Franche-Comté, tout comme l'agglomération dijonnaise ou l'association Trans Europe TGV Rhin-Rhône se sont positionnées en faveur de cette infrastructure en mettant en avant surtout trois éléments : le fait qu'elle constituerait une bonne alternative à la construction, coûteuse, de la branche sud du TGV Rhin-Rhône, le fait qu'elle permettrait de desservir d'autres bassins de vie, le fait qu'elle renforcerait la desserte de Dijon.



« Sur la partie LGV (Ligne grande vitesse) Rhin – Rhône, nous avons anticipé la capacité de faire dans des délais très courts [...] la partie Branche Sud, pour relier Dijon. » – Citation du Verbatim de la Réunion publique thématique « Phasage et faisabilité financière et économique du projet », Dijon - 27 janvier 2017, lignes 345-346.

Ces trois aménagements autour desquels s'est structuré le débat au niveau local, ayant un impact différencié sur l'ensemble du territoire régional, impliquent nécessairement des réticences et des questions de priorité chez les différentes parties prenantes. Légitimement donc, et de manière fort intéressante, le débat a porté aussi sur le type de priorité à privilégier et sur l'aménagement qui pourrait le mieux l'incarner.

3 | La difficile question du phasage

La question du phasage a alimenté le débat de manière continue car elle a été posée pratiquement dans toutes les réunions et dans tous les ateliers. Cela se comprend si l'on considère la circonstance budgétaire particulière caractérisant ce projet, à savoir le fait que le Contrat de Plan État-Région dans lequel s'inscrit le projet VFCEA ne prévoit pas, pour l'instant, la totalité du financement du projet (560 M€), mais seulement 247 M€.

Cette situation a amené les participants à s'interroger sur l'aménagement qu'ils souhaiteraient voir réalisé en premier et la manière dont le budget pourrait être complété.

Cependant, c'est plutôt sur le phasage fonctionnel que les acteurs se sont positionnés, et non sur le phasage financier, question qui reste à définir.

«*En tant qu'élu, je mets la priorité sur l'hypothèse de l'électrification Chagny – Nevers. Cette hypothèse Chagny – Nevers, est pour moi, en tant qu'élu, en tant qu'habitant, celle que je mets en priorité.*» – Citation du Verbatim de l'Atelier thématique «*Modernisation de la ligne Nevers-Chagny, impacts sur l'environnement et effets sur le trafic voyageurs à l'échelle régionale*», Luzy - 17 janvier 2017, lignes 815-817.

«*On peut très bien faire la gare d'échange indépendamment du raccordement TGV. Pour le coup, elle peut être une troisième sorte de phasage. Puis, il peut y avoir des phasages dans le temps.*» – Citation du Verbatim de l'Atelier thématique «*Enjeux d'un projet de gare de correspondance TER-TGV*», Le Creusot - 7 février 2017, lignes 464-466.

Les arguments sur le phasage fonctionnel varient en fonction des choix de l'aménagement (modernisation, halte d'interconnexion, raccordement) et des acteurs qui les portent, mais la plupart d'entre eux se caractérisent par la mobilisation de la notion d'urgence.

«*Le CPER prévoit le début des travaux de la VFCEA avant 2020. Je le répète, et il est important de l'intégrer.*» – Citation du Verbatim de l'Atelier thématique «*Enjeux d'un projet de gare de correspondance TER-TGV*», Le Creusot - 7 février 2017, lignes 1172-1173.

Enfin, il convient de rappeler, si besoin en était, que le choix par les participants d'un phasage en particulier, ne signifie pas, pour la plupart d'entre eux, qu'ils n'adhèrent pas au projet dans sa totalité, mais simplement qu'ils souhaitent privilégier un type d'aménagement et de fonctionnalité leur paraissant mieux répondre aux exigences et au développement du territoire dans l'immédiat.



Réunion publique générale,
Montchanin, 9 février 2017