

BILAN DE LA PRÉSIDENTE

Débat public sur les aménagements à long terme du nœud ferroviaire lyonnais

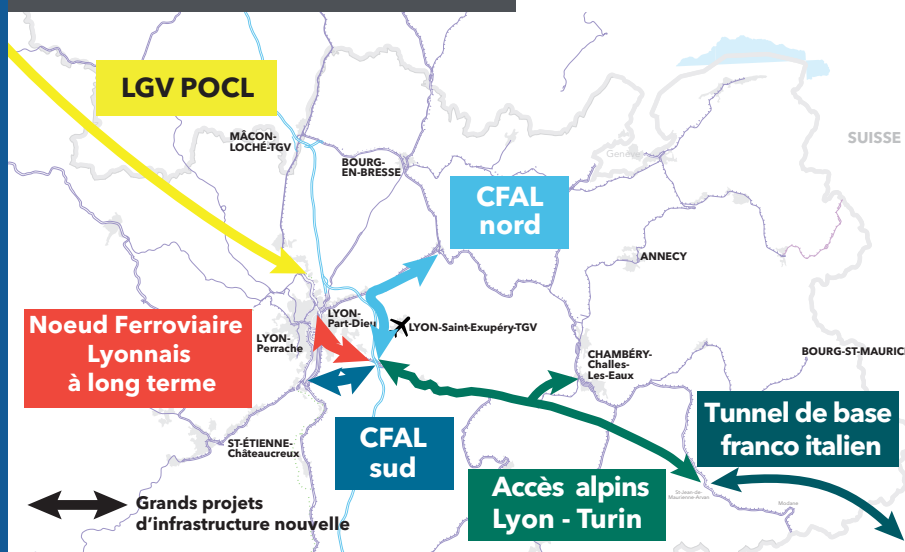
du 11 avril au 11 juillet 2019.

DESRIPTIF DU PROJET

Porté par l'établissement public SNCF Réseau, le projet vise la désaturation du nœud ferroviaire lyonnais, le plus emprunté de France, en augmentant de 40 % la capacité des voies en heure de pointe. Les objectifs sont d'anticiper l'augmentation des besoins de transport liés à la croissance démographique et d'améliorer les transports du quotidien pour favoriser le report modal de la route vers le ferroviaire. Il repose sur la construction de deux voies supplémentaires en traversée de Lyon et propose deux variantes en surface ou en tunnel.

ARTICULATION DES GRANDS PROJETS FERROVIAIRES

Source : SNCF Réseau



CHIFFRES DU DÉBAT

Le projet soumis au débat ne remplissait pas les conditions d'une forte mobilisation du grand public par sa nature et par son histoire. Par nature, un projet d'infrastructure à long terme dont les perspectives de financement restent floues mobilise peu. Plus encore dans un territoire marqué par un historique de quatre projets soumis à débat public, qui à ce jour n'ont été suivis d'aucune décision claire (*Contournement ouest de Lyon et le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise CFAL, 2002; Anneau des sciences, 2013; POCL, 2012*) auquel il faut ajouter le débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône en l'arc languedocien, 2006. Cette sur-sollicitation de la parole citoyenne autour de projets jamais clairement décidés a pour conséquence logique la faible mobilisation du public.

95^e débat public

Le débat public sur les aménagements à long terme du nœud ferroviaire lyonnais, dit « débat NFL » a plus fortement mobilisé sur le numérique qu'en présentiel. Avec environ 2 500 participants en présentiel, il est dans la moyenne des

débats publics récents sur des infrastructures ferroviaires (Ligne Nouvelle Ouest Bretagne Pays de la Loire en 2015, 2 000 participants; VFCEA en 2017, 2 500 participants).

Par contre, la participation numérique a été intense et les contributions très argumentées. Plus de 4 660 personnes se sont abonnées aux réseaux sociaux ou à la Newsletter, 34 382 personnes se sont connectées sur le site du débat dont plus de 11 500 pour télécharger les documents du débat ou visionner les réunions publiques. Le débat, mobilisant fortement les parties prenantes et acteurs constitués plus que le grand public, a logiquement donné lieu à des contributions très étayées s'inscrivant donc dans la lignée des débats publics sur les projets d'infrastructures ferroviaires.

70^e procédure de participation sur un projet d'infrastructure ferroviaire

BILAN DE L'ORGANISATION DU DÉBAT

PHASE PRÉPARATOIRE

La CNDP a fait le choix d'une équipe particulièrement expérimentée pour conduire ce débat, dont aucun membre n'a été contesté par les parties prenantes. Parmi les 9 membres, 7 ont déjà organisé des débats publics dont 6 sur des projets d'infrastructures de transport. La CNDP a une grande expérience des procédures de participation sur les infrastructures de transport ferroviaire qui représentent près de 20 % de nos saisines.

Durant les 6 mois de préparation, temps habituel, l'équipe a rencontré 177 personnes et clairement identifié les conditions du débat public. La méthode retenue, relativement classique, a été globalement consensuelle auprès des parties prenantes. Les freins au débat ont été clairement identifiés dès la préparation : temporalité, crédibilité et technicité du projet. Ce travail préalable a permis d'élargir le champ géographique et thématique afin d'interroger pleinement l'opportunité du projet. La nécessité d'élargir le champ de ce débat avait été identifiée par la CNDP qui a indiqué dans la lettre de mission à la commission particulière « qu'au regard des implications

5^e débat public sur les enjeux de transport du territoire lyonnais

et des échelles mobilisées par le « projet NFL », il paraît important d'intégrer les dynamiques de développement et d'aménagement du territoire dans le champ du débat. Ces dynamiques de projets urbains (logements, activités, services) se traduisent en effet par une évolution de la mobilité que le débat se doit de prendre en compte. »

L'équipe a appliqué avec rigueur et professionnalisme les principes de préparation des débats publics.

Le maître d'ouvrage a également une grande expérience des débats publics. À l'écoute, il a répondu aux attentes de la Commission afin de passer d'une présentation technique du projet à l'identification des enjeux du quotidien et à un réel débat sur l'opportunité. Par contre, il a tardé à verser au débat un certain nombre d'études complémentaires, ce qui a suscité de la défiance chez plusieurs acteurs. Présentées le 29 mai 2019, ces études auraient dû être portées à la connaissance du public avant le 11 avril, date de l'ouverture du débat, dans la mesure où elles contribuent à éclairer les implications de ce projet sur les transports quotidiens.

DÉROULEMENT DU DÉBAT

Au terme de ce débat, il apparaît que le droit à l'information du public sur ce projet a été pleinement respecté. La commission particulière a effectué un travail considérable afin de porter à la connaissance du public ce nouveau projet d'infrastructure et tenter d'éclaircir ses interactions avec les autres projets : 130 000 dépliants et 90 000 flyers distribués, 1 900 affiches d'information, 192 retombées dans la presse. Sans doute aurait-il été préférable que le débat puisse porter sur l'ensemble des mobilités à l'échelle régionale comme le souhaitaient Philippe Duron, dans son rapport du 30 janvier 2018, et plusieurs acteurs. Mais la Commission n'a pas le pouvoir de s'autosaisir et reste contrainte par le périmètre de la saisine.

Au regard des différents éléments de contexte et de la nature du projet, il est logique que les acteurs politiques,

économiques et associatifs se soient plus fortement mobilisés que le grand public. Mobiliser la parole citoyenne ne permet plus de masquer l'absence d'arbitrage clair sur des projets déjà débattus. Ceci d'autant plus que ce projet n'a pas suscité en lui-même de conflictualité, ne s'inscrivant pas même dans l'agenda politique. Au mieux a-t-il hérité des contestations du projet de Contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL) puisque le projet initial d'aménagement du nœud ferroviaire lyonnais a été présenté avec l'hypothèse de réalisation du CFAL dans son intégralité. Comment confirmer la crédibilité de cette hypothèse alors que depuis la déclaration d'utilité publique du projet CFAL Nord en 2012 aucun début de mise en œuvre n'est intervenu, et que les études de la partie CFAL Sud sont attendues depuis 2017 ?

LES RÉSULTATS DU DÉBAT

SYNTHÈSE DES ARGUMENTS

Si l'opportunité du projet n'a pas été contestée, les participants ont considéré qu'il ne saurait se suffire en lui-même. Partant du constat de la saturation du nœud ferroviaire lyonnais, la nécessité d'un réaménagement afin d'améliorer les transports du quotidien est partagée. Les arguments convergent pour souligner l'urgence à agir afin d'améliorer les transports du quotidien et l'objectif de report modal de la route vers le ferroviaire semble faire consensus. De nombreux participants se sont néanmoins interrogés sur la volonté affichée de report modal et la réalité des décisions prises fermant de petites lignes, réduisant la fréquence des trains ou ne réhabilitant pas des tronçons au plus proche des habitations.

Pour autant, plusieurs solutions ont été débattues, au-delà des alternatives proposées entre des solutions de surface ou souterraines, témoignant de visions divergentes du territoire. Comme tous les autres débats, celui-ci a accueilli des controverses plus larges quant aux valeurs

portées par ce projet. Aucun débat public ne se cantonne aux problématiques souvent très techniques présentées par les maîtres d'ouvrage. Il a souvent été opposé un projet de croissance centrée sur la Métropole lyonnaise à un projet de multipolarité et de renforcement de l'Est lyonnais mais également des autres métropoles régionales. Des alternatives de déconcentration des trafics ont été présentées, une autre répartition des trafics entre les gares de l'agglomération, un rôle accru pour la gare Saint-Exupéry par exemple. À travers le « projet NFL », la métropolisation a été questionnée. Aussi aurait-il été souhaitable que les instances expertes de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, en particulier les agences d'urbanisme mais également la Région responsable du Schéma Régional d'Aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) puissent contribuer plus activement au débat afin de développer leur vision d'avenir de ce territoire et ses conséquences sur les infrastructures de transport.

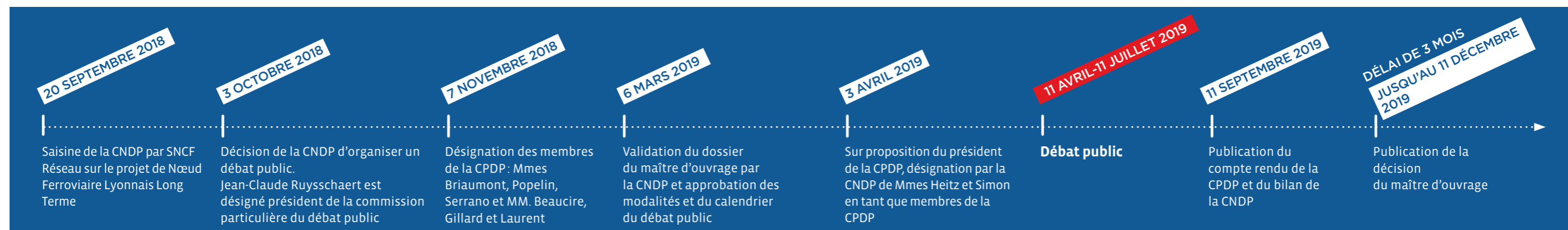
SPÉCIFICITÉS DE CE DÉBAT

Ce débat a confirmé la pertinence de l'expertise d'usage du public afin d'interroger l'opportunité des projets d'infrastructure ferroviaire, la pertinence des options proposées et plus encore de proposer des alternatives. SNCF, et plus spécifiquement SNCF Réseau, ont toujours étudié avec sérieux les alternatives proposées par le public, comme ce fut le cas sur le tracé Voie Ferrée Centre Europe Atlantique (VFCEA).

Les arguments développés par les participants autour de ce projet sont conformes à l'expérience de la CNDP. Tous les débats sur des projets d'infrastructure ferroviaire portent en filigrane une adhésion forte au principe de report modal de la route vers le ferroviaire, même si les tracés sont rarement consensuels. De même, le premier argument systématiquement opposé à l'opportunité du projet porte sur la priorité qui doit être donnée à l'amélioration des transports du quotidien, d'autant plus lorsqu'il s'agit d'un projet coûteux de long terme. En deuxième lieu, les débats interrogent systématiquement le financement du projet. En

l'espèce le débat a même questionné la crédibilité du projet dans la mesure où aucune précision n'a pu être apportée par le maître d'ouvrage au-delà du rappel des principes et règles habituelles de financement. En troisième lieu, les projets d'infrastructure ferroviaire sont toujours débattus quant à leur impact sur l'identité du territoire, particulièrement sous le prisme de l'opposition entre centralité et multipolarité. De manière récurrente le manque de coordination entre acteurs est souligné.

Le « projet NFL » n'a échappé à aucun des arguments et questionnements habituellement soulevés lors des débats publics conduits par la CNDP, ni à leur hiérarchie. Il fut riche d'arguments particulièrement développés. La Commission s'interroge néanmoins sur l'usage qui en sera fait, non par le maître d'ouvrage, mais par l'ensemble des décideurs. En effet, une condition centrale de faisabilité de ce projet est un arbitrage clair, à dimension très politique, entre métropolisation et multipolarité.





Chantal Jouanno
Présidente de la Cndp

LE RÔLE DE LA CNDP

La CNDP est une autorité administrative indépendante, créée en 1995, pour veiller au respect des droits à l'information et à la participation du public au processus d'élaboration des projets, plans et programmes qui ont un impact sur l'environnement et présentent de forts enjeux socio-économiques. La CNDP ne prend pas position sur l'opportunité du projet, plan ou programme mais éclaire le décideur sur ses conditions de faisabilité. Instance collégiale de 25 membres (élus, magistrats, représentants de la société civile organisée) sa diversité est une garantie d'indépendance et d'impartialité. Les valeurs de la CNDP sont l'indépendance, la neutralité, la transparence, l'égalité de traitement des opinions et l'exigence d'argumentation.

ENSEIGNEMENTS CLÉS DE CE DÉBAT

À l'issue de ce débat public, la Commission souhaite rappeler que le droit à l'information est la condition première de la participation. Par l'investissement de la commission particulière et la réactivité du maître d'ouvrage, le débat a permis au public d'avoir connaissance du projet d'aménagement à long terme du nœud ferroviaire lyonnais et de ses enjeux. Pour autant, il aurait été souhaitable que toutes les études soient publiées avant l'ouverture des débats afin que le public ait le temps de se les approprier et de construire son argumentation.

En effet, d'une part, la participation confère le droit fondamental pour le public d'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective (article L.120-1 du code de l'environnement). D'autre part, la Commission fait sienne pour tous les débats publics la règle qui s'impose aux concertations (article R 121-19 du code de l'environnement) : le dossier du maître d'ouvrage ainsi que toutes les études disponibles doivent être publiés au minimum quinze jours avant l'ouverture du processus participatif. Ce délai doit être respecté par les maîtres d'ouvrage avec rigueur, particulièrement lorsque les projets sont complexes et de long terme.

En deuxième lieu, les enjeux doivent être portés à l'échelle pertinente de débat public et nous observons de manière récurrente que le public « élève » les enjeux des projets soumis au processus participatif. Cette « élévation du débat » élargit systématiquement le périmètre thématique et géographique, mais plus encore interroge les valeurs que porterait le projet. En l'occurrence, le débat public se devait d'aborder les enjeux de multimodalité et d'aménagement du territoire à l'échelle de la région. Ceci pose une nouvelle fois la question de l'auteur de la saisine car trop souvent les maîtres d'ouvrage aux termes de la loi ne sont pas les décideurs finaux porteurs de ces enjeux.

En troisième lieu, le respect de la parole citoyenne impose que les décideurs assument leur rôle d'arbitre. Pour les territoires où les dispositifs participatifs se multiplient sur des projets liés ou concurrents, sans donner lieu à des arbitrages clairs, la CNDP n'hésitera pas à refuser l'engagement de nouvelles procédures de débat public ou de concertation afin de ne pas alimenter la défiance des citoyens et leur démobilité. En l'espèce les arbitrages attendus ont une nature profondément politique.

Consultez le compte rendu du débat public et les archives du débat sur le site de la Cndp

Directrice de publication : Chantal Jouanno

Mise en page: Euro2C

Impression: Euro2C

Crédits photographiques: Vernier/JBV NEWS



244 boulevard Saint-Germain
75007 Paris - France
T +33 (0)1 44 49 85 60
contact@debatpublic.fr

UNE ÉQUIPE À VOTRE ÉCOUTE
Retrouvez-nous sur: www.debatpublic.fr

Suivez-nous sur: