

Rapport final de la concertation continue

Projet de lignes nouvelles de tramway et de réaménagement du pont Anne-de- Bretagne à Nantes

Concertation préalable du 26/10/2020 au 24/01/2021

Concertation continue du 05/05/2021 au 13/05/2024

Garant désigné par la CNDP : Alain Radureau

Rapport remis le 10 mai 2024



Sommaire

Sommaire	2
Synthèse pour les décideurs et pour le public	3
Préambule	4
Date clefs de la concertation	4
La mission du garant	4
Fiche d'identité du projet	5
Les chiffres clefs de la concertation préalable	6
Rappel des enseignements et des recommandations de la concertation	7
Principaux enseignements	7
Principales recommandations	7
Suite données par le maître de l'ouvrage à la concertation préalable	8
Restitution au public des résultat de la concertation	8
Une procédure originale pour le pont Anne-de-Bretagne	8
Information et écoute du public pendant la finalisation du projet	11

Synthèse pour les décideurs et pour le public

Ce bilan concerne la période post concertation préalable du projet de ligne nouvelle de tramways et d'aménagement du pont Anne-de-Bretagne à Nantes, période qui s'étale de mai 2021 à mai 2024.

Dix mois après la fin de la concertation préalable, Nantes Métropole a annoncé une transformation importante du projet en réponse aux arguments du public. Ces modifications concernent le terminus sud des lignes 6 et 7 qui sont prolongés jusqu'à l'Hotel de ville de Rezé et le remplacement de la petite ligne de tramway n°8 par un longue ligne de bus en site propre qui reliera le centre de Nantes et l'île de Nantes à Bouguenais (au sud-ouest de Nantes)

Par ailleurs, Nantes Métropole a mis en concurrence trois équipes pour la conception et la réalisation du pont Anne-de-Bretagne qui doit être transformé pour supporter le passage des tramways qui desserviront en particulier le nouveau CHU. La procédure de choix du projet a intégré un atelier citoyen qui a longuement travaillé sur les trois projets, a pu échanger avec les équipes concurrentes et a finalement conseillé le choix d'un projet à la Métropole. Ce choix était convergeant avec celui de la commission de sélection.

Parallèlement, le public a été informé, à intervalles réguliers des avancées du projet transformé.

Le processus est maintenant terminé puisque le projet arrive au stade de l'enquête publique.

Préambule

A la suite de la concertation préalable sur le projet de **Lignes Nouvelles de Tramways et de réaménagement du pont Anne-de-Bretagne à NANTES**, menée du 26 octobre 2020 au 24 janvier 2021, Nantes Métropole a décidé de poursuivre son projet. Dans ce cadre, la participation et l'information du public continue. La Commission nationale du débat public a chargé Alain Radureau de suivre cette nouvelle phase de concertation continue jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique.

Le présent document est le rapport final du garant, il couvre la période de mai 2021 à mai 2024. Il rend compte en toute neutralité et transparence de la concertation et des arguments échangés durant cette période.

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

- Le 24 octobre 2019 la CNDP est saisie par Nantes Métropole
- La concertation préalable se déroule du 26 octobre 2020 au 24 janvier 2021 (garants Laurent JOSEPH & Alain RADUREAU)
- 25 février 2021 : Publication du bilan des garants
- 9 avril 2021 : Délibération du Conseil Métropolitain qui manifeste la décision de Nantes Métropole de poursuivre le projet mais d'en réétudier certains aspects.
- 5 mai 2021 : début de la concertation continue, sous l'égide du garant nommé par la CNDP : Alain Radureau
- Mai – juin 2024 enquête publique

La mission du garant

La Commission nationale du débat public (CNDP) est une institution indépendante du gouvernement, chargée de défendre le droit individuel de participer et d'être informé sur des projets ayant des impacts sur l'environnement. Afin de veiller au bon respect de ce droit, elle désigne une personne neutre au projet et indépendante à l'égard de toute personne (maître d'ouvrage, parties prenantes, etc.) dont le rôle est de garantir la qualité des démarches de concertation mises en place par le porteur de projet.

Tout au long de sa mission, le garant fait attention à la transparence, la sincérité et l'intelligibilité des informations transmises, à traiter de manière équivalente chaque argument quel que soit son origine (expert, responsable du projet, citoyen, élu, etc.) et à inclure tous les publics, en particulier les plus éloignés de la décision.

Dans le cadre de la concertation continue, le garant s'assure que :

- les recommandations des garant et les engagements du maître d'ouvrage issus de la concertation préalable soient bien prises en compte ;
- les conditions d'un dialogue entre tous les publics soient réunies et à ce que le responsable du projet apporte des réponses aux arguments et interrogations du public ;
- les évolutions du projet et l'ensemble des études et des expertises soient transmises de manière intelligible et complète au public, puis fasse l'objet d'échange.

Le garant reçoit une lettre de mission qui spécifie les attentes de la Commission nationale du débat public concernant la démarche participative et informative dans le cadre du projet.

Fiche d'identité du projet

La description du projet ici présentée est la description du projet initial tel qu'il a été proposé au public lors de la concertation préalable

Le projet de lignes nouvelles de tramway et de réaménagement du pont Anne-de-Bretagne porté par Nantes Métropole, est une extension du réseau de tramway développé à Nantes. Ce développement s'inscrit dans un contexte de croissance forte de la population et de sa mobilité sur l'agglomération nantaise. Cette croissance implique des efforts importants d'adaptation et d'extension d'un réseau dont la fréquentation croît très vite (12% au cours des 5 dernières années).

Le projet s'organise en deux étapes.

La première étape dont l'échéance est **2026**, vise trois objectifs principaux : (1) Eviter la saturation du seul nœud du réseau situé à proximité de la place du Commerce, en amorçant la création d'un réseau maillé, (2) desservir les nouveaux quartiers en voie de construction sur l'île de Nantes et la rive sud de la Loire et, en particulier le futur CHU ; (3) créer un nouvel axe Nord sud.

Concrètement, le projet consiste en la création d'environ 5 km de voies nouvelles principalement sur l'île de Nantes. L'infrastructure nouvelle se raccorde à la ligne existante sur le quai de la Fosse, traverse la Loire (bras de la Madeleine) sur le pont Anne-de-Bretagne, traverse l'île de Nantes du nord au sud, franchit à nouveau la Loire (bras de Pirmil) par le pont des trois Continents, et trouve son terminus (Basse Ile) quelques centaines de mètres plus au sud sur la commune de Rezé.

Le projet prévoit une autre section de ligne nouvelle (ligne n°8), sur l'île de Nantes, en direction de l'Est en s'accrochant sur la nouvelle ligne Nord Sud.

Ces nouveaux tronçons permettent la création de nouvelles lignes commerciales reliant directement Saint-Herblain et Rezé ou La-Chapelle-sur-Erdre et Rezé sans passer par le nœud du réseau à Commerce.

Le passage par le pont Anne-de-Bretagne impose une transformation de celui-ci car il est, en l'état, structurellement inapte à supporter le tramway.

La seconde étape se situe à l'horizon **2030-2035** et consiste en des prolongements à définir des lignes créées par la première étape.

Si le projet a, pour la première étape, atteint un niveau de définition déjà important, la deuxième étape n'existe que sous la forme de déclaration d'intention. Les options proposées à la réflexion des habitants sont, sur le plan ci-après, représentées en pointillés gris terminés par une flèche et un point d'interrogation.

Pour permettre de comprendre les enjeux de ce projet, il faut souligner qu'il s'inscrit (du moins pour sa première étape) en accompagnement d'importants projets d'aménagement urbain principalement sur l'île de Nantes et sur la rive sud de la Loire. Parmi ces projets, le futur CHU (et les équipements qui l'accompagneront) situé sur l'île de Nantes en bordure de la Loire (bras de Pirmil) joue un rôle déterminant dans le choix des tracés et le calendrier de l'opération.

Coût du projet :

Pour la phase 2026 : travaux directement liés aux lignes nouvelles	= 200 M€
Réaménagement du pont Anne-de-Bretagne	= 50 M€
Achat de 17 rames de tramway pour assurer le service des lignes nouvelles	= 75 M€
Pour la phase 2030-2035 dont l'ampleur reste à définir	= 50 à 300 M€



La carte ci dessus permet de comprendre, la répartition des trois lignes nouvelles proposées (en vert, jaune et rouge), l'ampleur réelle des infrastructures nouvelles (figurées en pointillés) et les points d'accrochage des prolongements à étudier pour la phase ultérieure.

Les chiffres clefs de la concertation préalable

Il faut rappeler que cette concertation s'est développée en période de forte contrainte sanitaire (en totalité pendant la période du deuxième confinement lié à l'épidémie de COVID).

Les trois réunions plénières se sont donc déroulées en vidéo de même que les 3 « Balades-Ateliers » et l'atelier participatif consacré aux « prolongements » du réseau.

En dépit de ces difficultés, le site Internet de la concertation a reçu 14000 visites, et plus de 1700 avis ou contributions ainsi que 88 cahiers d'acteur (issus de groupes de citoyens ou d'associations) ont été rédigés par le public.

Rappel des enseignements et des recommandations issus de la concertation

Les principaux enseignements

Le premier enseignement de cette concertation est incontestablement l'intérêt et l'engagement des Nantais par rapport à leur réseau de transport en commun.

Au delà de ce constat le grand thème de débat a été l'opposition entre le choix fait par Nantes Métropole de renforcer son réseau central de tramways, et la demande insistante des participants d'un développement de transports en commun performants vers la périphérie de l'agglomération.

Le second thème fort de la concertation a été la contestation l'amorce de la ligne n°8 (en rouge sur le plan page précédente) dont les Nantais ont fortement critiqué la pertinence.

Le thème de la place qui va rester à l'automobile, compte tenu du développement du réseau de tramway qui empiète inéluctablement sur les espaces actuellement dédiés à la circulation automobile, a également été un thème fort de la concertation. Les interventions des habitants semblent d'ailleurs dépasser le strict cadre du projet pour aller vers une critique globale de la politique de la Métropole et surtout de la Ville de Nantes dans ce domaine.

Enfin la nécessité de transformer le pont Anne-de-Bretagne pour lui permettre de supporter le tramways semble acquise, mais le projet d'élargissement de ce pont pour en faire un espace public spécifique ne fait pas l'unanimité.

Les principales recommandations des garants

Restituer à la population l'analyse des propositions issues de la concertation.

Les réflexions, propositions concrètes et éléments d'organisation du réseau de transport en commun produits par les habitants de la métropole au cours de cette concertation ont été considérables et d'un intérêt indéniable. Quelque soit la décision de Nantes Métropole sur la poursuite du projet, il était donc essentiel, pour rendre justice à ce travail considérable, (mais aussi, pour la crédibilité même de la politique de concertation de la Métropole), d'inciter à ce que cette production des citoyens de l'agglomération soit clairement et objectivement valorisée.

Reprendre les discussions avec certaines des communes de la Métropole

Compte tenu des perturbations causées par l'épidémie de COVID et en particulier du report très marqué des élections municipales, certaines équipes municipales renouvelées n'ont pris leurs fonctions que très peu de temps avant l'ouverture de la concertation préalable. Il paraissait donc intéressant de proposer une consultation nouvelle des municipalités de l'ensemble de la Métropole pour intégrer, à l'éventuelle suite du projet, les remarques des nouvelles équipes municipales.

Co-construire la suite du projet avec la population

L'idée, ici, était d'une participation de la population à l'élaboration du projet définitif.

Pour plus de précisions sur la concertation préalable on se reportera au bilan des garants disponible sur le site de la CNDP et sur le site du projet :

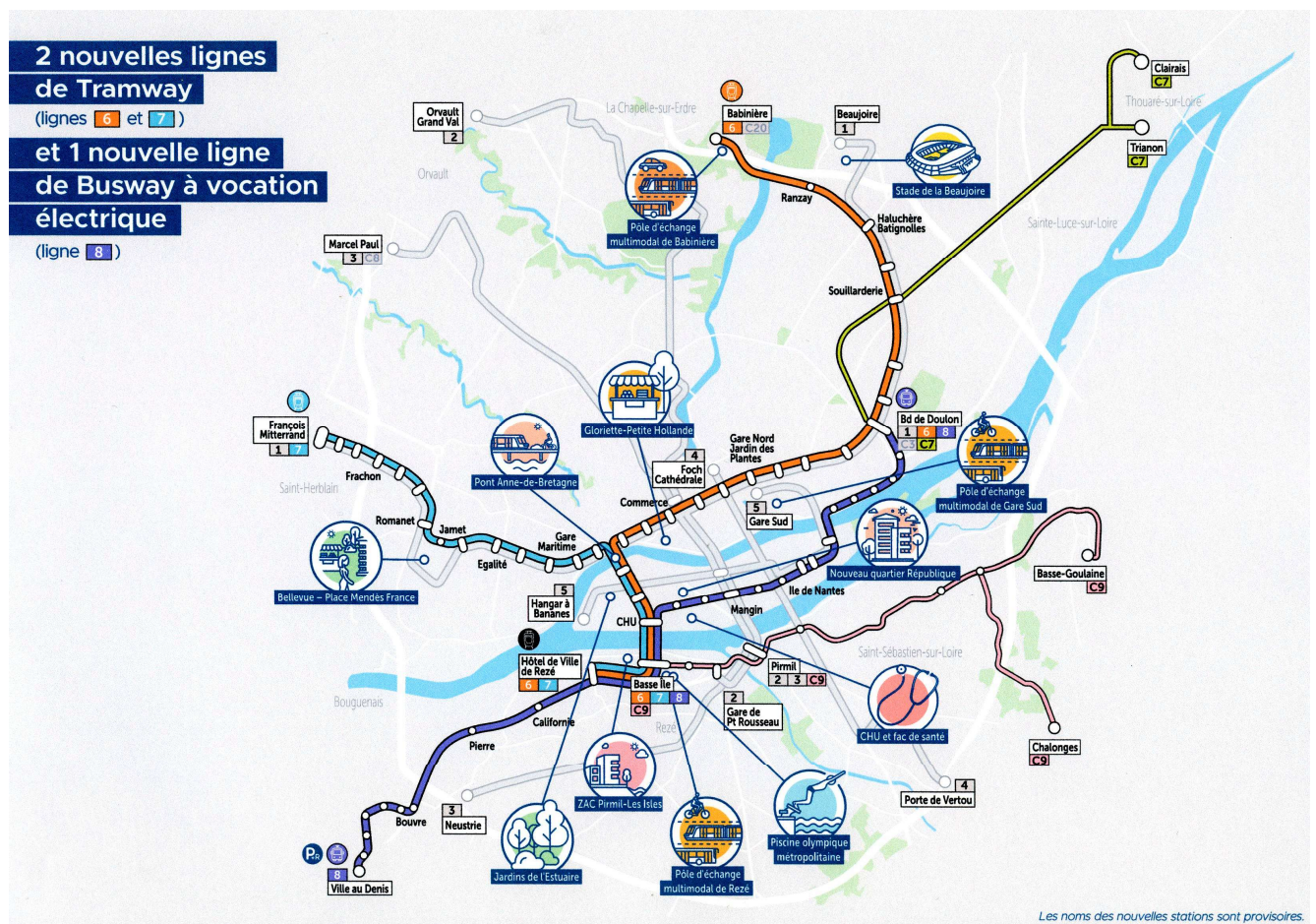
<https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/project/dnlt/step/reponse-de-la-collectivite>

Suites données par le maître de l'ouvrage à la concertation préalable

Dès avril 2021, le Conseil Métropolitain annonce qu'il maintient le projet (rappelons que ces lignes de tramways sont prévues pour desservir le CHU de Nantes qui va être transféré sur l'île de Nantes), mais qu'il remet à l'étude à la fois la position du terminus sud du projet et l'amorce de la ligne 8. Cette ligne 8 avait fait l'objet de très vives critiques pendant la concertation. Les critiques concernant la position du terminus sud des lignes étaient moins nombreuses, en revanche, elles étaient soutenues par des arguments forts en matière de stationnement et de circulation automobile, de pression foncière et d'équilibre du développement de Rezé.

Après une longue période d'attente, Nantes Métropole annonce, fin 2021, les choix définitifs concernant les nouvelles lignes de tramways. Les lignes 6 et 7 sont prolongées vers le sud-Ouest jusqu'à l'hôtel de ville de Rezé. La ligne n°8 est abandonnée mais remplacée par une ligne de bus en site propre qui reliera Bouguenais (au sud-ouest de Nantes) au Boulevard de Doulon (Nantes) en desservant l'île de Nantes et le nouveau CHU en construction.

Après deux ans et demi de travail sur cette hypothèse, les services de Nantes Métropole et de la SEMITAN ont abouti à la configuration représentée ci dessous et qui sera soumise à enquête publique en mai et juin 2024.



Cette carte montre le projet DNLT tel qu'il a été transformé après la concertation préalable.

La transformation est considérable si on tient compte du fait que la partie des lignes 6 (en rouge) et 7 (en bleu clair), située au nord de la Loire, constitue 2 lignes nouvelles en terme origine-destination, mais fonctionne sur une infrastructure déjà existante.

Organisation, modalités et résultats de la concertation continue

La restitution au public des résultats et des propositions de la concertation

Très rapidement après la fin de la concertation préalable, Nantes Métropole a apporté les éléments de réponses nécessaires sur les quelques questions qui restaient en suspens à l'issue de la concertation.

Les garants avaient demandé que soit réalisé à l'automne 2021 une restitution des apports et propositions de la concertation. Cette restitution a été proposée par Nantes métropole sous la forme d'un document et d'une présentation publique en décembre 2021.

Le document a pris la forme d'une réponse argumentée aux propositions et critiques émises pendant la concertation. Ce fascicule bien construit, jouait de manière satisfaisante le jeu de la controverse argumentaire et permettait de bien clore les débats. Il précisait et justifiait, par ailleurs, les nouvelles orientations retenues pour le projet.

En revanche, ce document est resté d'une grande pauvreté en ce qui concerne la mise en valeur des propositions apportées au débat par les habitants. Il est vrai que l'analyse des propositions du public aurait demandé un travail considérable mais ne pas faire ce travail ferme assez fortement les perspectives de co-construction de projet avec le public.

La présentation publique (le 16 décembre 2021 en vidéo) des options retenues par la Métropole après la concertation relevait davantage d'une défense et illustration de la politique de Nantes Métropole en matière de transport en commun que d'une mise en valeur des apports de la concertation à l'évolution du réseau de tramways !

Une procédure originale pour le pont Anne-de-Bretagne

Le pont Anne-de-Bretagne est un lieu stratégique pour Nantes, en effet ce pont se situe à l'emplacement exact de l'ancien pont transbordeur qui pendant un demi siècle a marqué le paysage de cette partie de la Ville. Le Pont Anne-de-Bretagne n'est pas apte (en raison à la fois de ses insuffisances structurelles et des pentes qu'il comporte) à recevoir une ligne de tramways. Le principe de sa transformation est donc inclus dans le projet DNLT.

Nantes Métropole avait fait le choix (à la suite des diverses consultations du public) d'un pont dont les fonctions ne se limitent pas au franchissement de la Loire par les différents flux de circulation (piétons, vélos, tramways, automobiles), mais qui soit aussi un espace public piétonnier majeur, un espace végétalisé et un espace de contemplation de la ville. Ces choix avaient conduit à l'option d'un pont large (50 m). La concertation préalable a mis au jour un courant critique vis à vis de cette option mais sans que cela modifie les choix de Nantes Métropole.

Pour la réalisation de ce pont, Nantes Métropole a sélectionné trois équipes de conception-réalisation et leur a imposé une période dite de "dialogue compétitif". Ce dialogue compétitif devait permettre d'ajuster les projets aux souhaits et aux contraintes du maître de l'ouvrage.

La procédure de concertation et ses résultats

L'originalité de la démarche tient à l'intégration dans ce processus d'un atelier citoyen qui a échangé avec les différentes équipes retenues et, en fin de parcours, a indiqué le projet qui répondait le mieux aux attentes de ce groupe de citoyens.

L'atelier citoyen était composé d'une trentaine de membres (19 issus d'un tirage au sort et 11 tirés au sort parmi les réponses à l'appel à candidature) qui se sont réunis longuement (6 journées pleines et au moins autant de soirées) pour travailler de manière approfondie sur les trois projets proposés.

Il faut, ici, rendre hommage à la **qualité** (diversité des aspects abordés et qualité incontestable des discussions) et à **l'ampleur du travail fourni par ces citoyens**.

In fine, le choix de l'atelier citoyen quant au projet à privilégier a également été celui de la commission en charge de la sélection du projet. Par ailleurs, l'équipe de conception réalisation retenue a souligné la pertinence et l'intérêt de ses échanges avec l'atelier citoyen. On peut donc conclure à une réussite de cette concertation très particulière qui constitue une forme de co-construction du projet du pont avec le public.

Passé le choix du lauréat pour la réalisation du pont, le travail s'est poursuivi avec un groupe de suivi issu de l'atelier citoyen pour la finalisation du projet (avec en particulier des apports sur la conception du mobilier urbain, de certains éclairages, etc...).



Le projet du nouveau pont Anne-de-Bretagne tel qu'il sera réalisé en s'appuyant sur les travaux de l'atelier citoyen

Quelques remarques sur le déroulement concret de cette procédure

Cette réussite n'interdit pas de s'interroger à la fois sur la thématique et sur les modalités de cette procédure spécifique et très particulière de concertation.

En ce qui concerne le champs dévolu à cet atelier citoyen on peut noter qu'il doit participer au choix du projet du futur pont Anne-de-Bretagne mais que ses prérogatives ne couvrent pas la totalité des critères de sélection du projet. En effet, l'atelier citoyen n'avait pas vocation à travailler sur les aspects techniques et financiers du projet.

Ces restrictions paraissent relativement logiques (analyser la consistance technique d'un pont suppose des connaissances pointues) mais nous avons entendu des participants s'inquiéter, avant l'annonce du projet retenu, de l'hypothèse d'un rejet, pour une raison technique, du projet choisi par l'atelier citoyen. Effectivement, cette impossibilité pour l'atelier citoyen d'analyser les aspects les plus techniques du projet (aspects fondamentaux dans un projet de pont), faisait peser, sur la démarche, une grave incertitude.

Pour profiter pleinement des potentialités offerte par ce type d'atelier, il faut donc, peut être, privilégier la pratique de ces ateliers dans des phases d'élaboration plus en amont que le choix final du projet. Il semble que les phases plus programmatiques sont particulièrement adaptées pour exploiter les expertises d'usages des citoyens.

Un problème majeur dans l'organisation des ateliers citoyen reste celui des **modalités de recrutement des participants**. L'expérience, maintenant importante, dans ces pratiques de co-construction avec le public, montre que les appels à candidatures conduisent toujours à recruter des citoyens qui ont un engagement par rapport à l'un ou l'autre des aspects du projet. Cette dimension " militante " des participants ainsi recrutés, favorise incontestablement la qualité des discussions car ces citoyens ont déjà une réflexion et un arsenal argumentaire sur une dimension particulière du projet.

Dans l'atelier citoyen sur le pont Anne-de-Bretagne on a parfaitement discerné cet engagement préalable (sur des thèmes très variables et parfois inattendus) de certains participants. Le risque tient à la capacité de ces participants à devenir dominants dans les débats. Ce point ne doit pas être négligé car, dans des cas extrêmes, il pourrait aller jusqu'à mettre en cause la représentativité du panel de citoyen.

La meilleure solution pour les ateliers citoyens auxquels une mission précise et importante est confiée, reste donc le tirage au sort sans appel à candidature, ce qui, hélas, est la solution la plus complexe et la plus coûteuse à mettre en œuvre.

L'animation et la gestion du groupe par l'équipe d'animation a été d'une très grande pertinence, d'une parfaite neutralité et d'une juste empathie ce qui a, évidemment, concouru à la qualité des échanges. Cependant l'information fournie, en préalable, aux participants comportait quelques exposés plus idéologiques qu'informatifs ce qui est regrettable.

Information et écoute du public pendant la finalisation du projet

Mais le projet de ligne nouvelles de tramways ne se limite pas à la transformation du pont Anne-de-Bretagne. Il est évident que les choix du Conseil Métropolitain (modification du terminus des lignes de tramways et création d'une longue ligne de bus en site propre) impliquaient un très important travail de conception pour les responsables techniques du projet. Ce travail devait, de plus, être réalisé dans un délai assez court compte tenu des contraintes de calendrier du projet.

Dans ce contexte contraint, l'effort a porté prioritairement sur l'information du public avec 6 articles sur le projet parus dans le journal de Nantes Métropole (qui avait montré son impact dans l'annonce de la concertation préalable) entre décembre 2021 et mars 2024. Un dépliant faisant le point sur le projet et présentant son aspect définitif, a été diffusé en mars 2024.

L'autre dimension de la concertation a été le travail avec les élus concernés par la transformation du projet. Ce travail (qui répond aux recommandations des garants à l'issue de la concertation préalable) a été important avec les élus de Rezé (pour le prolongement des lignes de tramways 6 et 7) et avec l'ensemble des élus du quart sud-ouest (pour la définition du pôle de correspondance de Basse Ile et pour la définition du point d'aboutissement de la ligne 8 et du parking relais qui l'accompagne).

Par ailleurs, des consultations consacrées à des secteurs précis du projet, ont visé les commerçants ou les acteurs économiques pour régler les problèmes d'accessibilité en particulier. Des rencontres ont également eu lieu avec le Service Départemental d'Incendie et de Secours pour l'étude de l'accessibilité du nouveau CHU.

Pour ce qui concerne l'écoute du grand public, Nantes Métropole a choisi de s'en tenir à la un système de consultation par le biais des instances permanentes de concertation existantes. Le

“ Comité des Partenaire de la Mobilité ” qui regroupe des associations impliquées sur ce thème a été le partenaire privilégié pour échanger sur le projet.

Nous sommes, sur cette phase d'élaboration du projet post concertation préalable, très loin d'une co-construction avec le public et on peut le regretter, mais il semble que, compte tenu des délais très serrés du projet, et du travail de conception qu'imposait les transformations subies par le projet à la suite de la concertation préalable, il était difficile d'aller plus loin.