

Rapport de la garante

Seconde phase de la concertation sur le projet de modernisation de la partie ouest de la ligne ferrée Massy- Valenton

2 octobre 2012- 29 juillet 2014

établi par Laurence de Carlo

Le 31 juillet 2014

Objectif du projet / Objectif et déroulement de la seconde phase de concertation

Ce rapport établit un bilan de la seconde phase de la concertation organisée volontairement par le maître d'ouvrage Réseau Ferré de France (RFF) sur le projet de modernisation de la partie ouest de la ligne ferrée Massy-Valenton. Il propose également un bilan global de la concertation. La première phase de la concertation, conforme à l'article L 300-2 du code de l'urbanisme, a eu lieu de novembre 2011 à février 2012. Ses objectifs étaient de discuter de l'opportunité et des caractéristiques du projet.

Le projet Massy-Valenton ouest se situe sur le territoire des communes d'Antony et Wissous. Il vise à créer une voie TGV supplémentaire et à supprimer le passage à niveau de Fontaine-Michalon à Antony. Le maître d'ouvrage justifie le projet par les demandes de la SNCF d'augmenter le trafic des TGV inter secteurs (qui ne passent pas par Paris) et du Syndicat des Transports d'Ile de France (STIF) de faire passer le RER C aux quarts d'heures en heures de pointe à partir de 2017, par la nécessité d'améliorer la régularité des circulations des TGV et RER C, et aussi d'assurer la sécurité du passage des trains à Fontaine-Michalon au regard de l'augmentation de trafic prévue.

La première phase de concertation avait permis au maître d'ouvrage de poser les bases d'un programme de protections acoustiques sur l'ensemble du linéaire du projet et de protections anti-vibratiles sur les portions de voies nouvelles ainsi que de définir des critères d'analyse des solutions de suppression du passage à niveau de Fontaine-Michalon. Une lettre d'information avait été distribuée dans les boîtes aux lettres des riverains le 27 juin 2012. Et une réunion publique de restitution s'était tenue à Antony le 2 juillet 2012. Suite à cette première phase, le maître d'ouvrage a proposé un programme de concertation par quartier qui a été mis en œuvre lors de la seconde phase. Le lecteur pourra se reporter à mon premier rapport pour plus d'information sur la première phase de concertation, et aux deux bilans du maître d'ouvrage pour plus d'information sur le projet et son évolution. Ces documents sont disponibles sur le site du projet : [.ligne-massy-valenton.com](http://ligne-massy-valenton.com)

La seconde phase de la concertation sur le projet Massy-Valenton ouest s'est déroulée du 2 octobre 2012 au 29 juillet 2014. Le comité de suivi de la concertation s'est réuni les 2 octobre 2012, 26 mars 2013, 25 juin 2013 et 10 juillet 2014. Sur la base des échanges ayant eu lieu en comité de suivi le 2 octobre 2012, des règles de fonctionnement de cette seconde phase de la concertation ont été définies par le maître d'ouvrage. Je les ai validées. L'objectif de cette seconde phase pour le maître d'ouvrage y est indiqué : « Cette seconde phase de concertation a pour objectif, pour RFF, de préciser les caractéristiques du projet Massy-Valenton Ouest avant de le soumettre à enquête publique », soit de préciser le programme de protections acoustiques et anti-vibratiles, et de définir la solution de suppression du passage à niveau de Fontaine-Michalon.

Quatre ateliers par quartier ont été définis et ont donné lieu à 10 réunions au total entre le 25 octobre 2012 et le 28 février 2013, deux ateliers pour deux quartiers, et trois pour deux autres. Ces quartiers sont, à Antony: 1) de la gare de Massy-Verrières à la gare des Baconnets; 2) quartier de Fontaine-Michalon, soit de la gare des Baconnets à l'avenue du Général Leclerc ; 3) de l'avenue du Général Leclerc à la gare de chemin d'Antony ; et 4) la commune de Wissous (considérée ici comme un quartier aux fins de clarté du rapport). Chaque réunion d'atelier a réuni entre 30 et 50 personnes. L'équipe projet RFF a

organisé une visite sur le terrain avec les riverains le 31 janvier 2013 rue Ricquebourg, quartier chemin d'Antony. Une réunion publique de restitution a été organisée à Wissous le 18 avril 2013. A Antony, l'information du public en fin de concertation a été réalisée sous la forme d'un document distribué dans les boîtes aux lettres des riverains du projet en juillet 2014 après la dernière réunion du comité de suivi.

Mis à part le comité de suivi de la concertation, les autres outils du dispositif étaient ouverts au public, soit les ateliers par quartier, la visite sur le terrain, la réunion de restitution à Wissous, les documents distribués dans les boîtes aux lettres, et le site internet du projet sur lequel il était possible de s'informer de l'avancée de la concertation et du projet (documents, comptes rendus des ateliers et des réunions du comité de suivi), et de poser des questions au maître d'ouvrage. L'équipe projet RFF y répondait ensuite en ateliers ou sur le site.

Les deux bilans du maître d'ouvrage, pour chacune des deux phases de la concertation, constituent la base du dossier d'enquête publique qui sera rendu public fin août-début septembre 2014. Le bilan des ateliers de la seconde phase a été relu et commenté par les membres du comité de suivi. J'ai validé ces deux bilans. Le maître d'ouvrage a ajouté au dossier d'enquête publique ses réponses à l'avis de l'Autorité environnementale. Mon premier rapport a été joint au dossier d'enquête publique. Ce second rapport sera communiqué à la commission d'enquête dès que celle-ci aura été désignée, soit fin juillet 2014.

Ma mission et le processus de décision complexe du projet

J'ai été désignée garante de la concertation sur le projet Massy-Valenton ouest par la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) le 7 septembre 2011. Les garants désignés par la CNDP doivent veiller aux bonnes conditions d'information des participants et de participation du public à la concertation. Ils doivent l'observer et valider le dispositif et les outils mis en œuvre ainsi que les bilans rédigés par le maître d'ouvrage. Ils doivent également rendre compte de la concertation dans leurs rapports rendus publics.

Ils ne disposent pas de pouvoir de décision. Certains facilitent également les échanges entre les participants. Comme mentionné dans les règles de fonctionnement de la seconde phase de concertation, j'ai non seulement observé (participation à tous les ateliers et réunions) et validé le processus de concertation, mais aussi facilité les échanges entre les participants et le maître d'ouvrage. Par ailleurs, dans un souci d'adaptation au contexte spécifique et évolutif de cette concertation, j'ai également facilité les échanges entre les participants et les autres décideurs du projet. L'animation des ateliers et réunions publiques a été assurée par un animateur recruté par le maître d'ouvrage.

La concertation sur le projet Massy-Valenton ouest s'inscrit dans un processus de décision complexe incluant le Comité de Pilotage (COPI) du projet Massy-Valenton qui définit les orientations pour la conduite du projet et le finance. RFF, en tant que maître d'ouvrage, met en œuvre ces orientations. Le COPI est composé de la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement (DRIEA) représentant l'État, de la Région Ile de France, des régions de l'ouest et du centre, de départements, du STIF, et du maître d'ouvrage RFF. Ont participé également à ce processus de décision : la préfecture des Hauts de Seine coordinateur de l'enquête publique, ainsi que l'Autorité

environnementale qui a donné son avis sur l'étude d'impact du projet et a été contactée par certains acteurs locaux.

De plus, la concertation a lié les projets Massy-Valenton ouest et Interconnexion sud. Le projet Interconnexion sud est défini comme une ligne TGV enterrée qui devrait en particulier reprendre le trafic TGV passant aujourd'hui sur le tronçon Massy-Valenton ouest en surface. Aussi les acteurs ayant participé à la décision de report du projet Interconnexion sud ont-ils influencé la concertation : la commission Mobilité 21 qui a établi des priorités en matière de projets TGV et le Premier Ministre qui a validé ses recommandations.

Comme mentionné dans les règles de fonctionnement de la seconde phase de concertation, j'ai garanti l'information du public sur ce processus de décision complexe en plus de son information sur l'avancée de la concertation et l'évolution du projet. Réciproquement, j'ai aussi garanti l'information des décideurs sur le déroulement de la concertation. Lors des ateliers, de la réunion publique et des réunions du comité de suivi, ainsi que dans les documents distribués dans les boîtes aux lettres des riverains, le processus de décision a été régulièrement explicité et rappelé. J'ai par ailleurs participé aux réunions du COPIL, à une réunion des animateur du COPIL avec plusieurs membres du comité de suivi, à une réunion en préfecture des Hauts de Seine, écrit un courrier au président de la commission Mobilité 21, deux courriers au préfet des Hauts de Seine, et ai échangé plusieurs mails avec le président de l'Autorité environnementale.

Quelques dates importantes

- réunions du COPIL du projet Massy-Valenton : 3 avril et 26 juin 2013
- réunion entre animateurs du COPIL et plusieurs membres du comité de suivi : 4 juin 2013
- travaux de la commission Mobilité 21 : du 17 octobre 2012 au 27 juin 2013
- délibération de la ville d'Antony demandant l'abandon du projet Massy-Valenton ouest : le 27 juin 2013
- discours du Premier Ministre validant les recommandations de la commission Mobilité 21 : le 9 juillet 2013
- réunion en préfecture des Hauts de Seine avec des représentants de la DRIEA et d'autres services de l'Etat, de la Région Ile de France, du maître d'ouvrage et des villes d'Antony et de Wissous: le 6 septembre 2013
- instruction de l'étude d'impact du projet par l'Autorité environnementale : du 29 août au 27 novembre 2013

Le comité de suivi

La concertation s'est appuyée dès octobre 2011 sur un comité de suivi composé des élus des communes concernées, soit Antony et Wissous, et de représentants d'associations locales. Le comité de suivi s'est élargi pour répondre à des souhaits exprimés en fin de première phase de concertation, les nouveaux membres, comme les anciens, devant représenter un collectif. Deux associations de quartier et un conseil syndical de copropriété ont donc intégré le comité de suivi lors de la seconde phase de

concertation. Ses membres se sont exprimés sur le dispositif de concertation proposé par le maître d'ouvrage et en ont suivi la mise en œuvre. Le comité de suivi fut également un lieu privilégié d'échanges sur les enjeux et l'évolution du projet, ainsi que sur l'évolution de son contexte, ses participants pouvant contribuer aux points mis à l'ordre du jour. Ils ont également et comme moi validé ses comptes rendus. Les membres du comité de suivi ont regretté l'organisation tardive de la dernière réunion du comité de suivi avant l'enquête publique, soit le 10 juillet 2014. Il est apparu que le maître d'ouvrage a eu des difficultés à l'organiser plus tôt et a regretté également cette date tardive.

Les territoires du projet et de la concertation

Le projet Massy-Valenton a été divisé en deux secteurs pour ce qui concerne la concertation : l'est et l'ouest. J'ai été désignée garante pour la concertation sur le secteur ouest dans lequel de fortes oppositions au premier projet proposé par le maître d'ouvrage en 2003 avaient conduit à son abandon. Si cette division a permis au projet de se poursuivre à l'est dans les délais définis par le COPIL, elle n'a pas permis que les échanges avec les acteurs locaux portent sur l'ensemble du projet.

Une définition du territoire de la concertation correspondant au territoire du projet dans son ensemble aurait ici été d'autant plus légitime que ses enjeux sont d'ordre régional et national, au sens où il a entre autres pour objectif de permettre aux régions de l'ouest et du centre de la France d'être reliées de manière plus fiable et fluide par des TGV intersecteurs à l'est du pays.

Par ailleurs, les acteurs locaux ont cherché à connaître l'impact du projet sur leur territoire, soit le secteur ouest. Ils ont fait des propositions qui vont au-delà des seules prérogatives du maître d'ouvrage, par exemple la sécurisation de la gare de Chemin d'Antony dans laquelle des lycéens traversent régulièrement les voies. Le maître d'ouvrage s'est engagé à en référer à Gares et Connexions dont c'est la responsabilité. Mais il n'a pas fourni de garantie, n'en ayant pas la possibilité seul, quant aux mesures qui seront prises. Lors de la première phase de concertation, des représentants de la RATP, gestionnaire du RER B qui traverse le territoire, avaient été invités à plusieurs ateliers à la demande des participants. Ceux-ci avaient ainsi pu leur poser les questions qu'ils souhaitaient.

L'ensemble des maîtres d'ouvrage intervenant sur le territoire d'un projet et objets de questions en concertation devraient être représentés à certaines réunions pour assurer des échanges à l'échelle de ce territoire. Une telle définition différentielle de l'objet de la concertation, soit le territoire concerné pour les acteurs locaux, et le projet dont il est responsable pour le maître d'ouvrage, n'est pas le propre de cette concertation. C'est un sujet à élaborer pour la plupart d'entre elles.

Le COPIL du projet Massy-Valenton et la concertation

Le COPIL du projet Massy-Valenton est animé par la DRIEA représentant l'Etat avec l'aide de la Région Ile de France. Je suis intervenue lors des réunions du COPIL afin de rendre de compte de l'avancée de la concertation. De plus, des représentants de la DRIEA, du STIF et de la Région Ile de France avaient régulièrement participé aux ateliers et réunions publiques de la première phase de concertation.

Le COPIL inclut également l'association Interconnexion sud qui milite pour une réalisation dans les meilleurs délais de ce projet. Cette association représente des acteurs institutionnels et ne finance pas le

projet Massy-Valenton, contrairement aux autres membres du COPIL. Aussi, plusieurs acteurs locaux ont-ils demandé à faire également partie du COPIL ou au moins à être destinataires des comptes rendus de ses réunions. En réponse, une réunion a été organisée le 4 juin 2013 à l'initiative de la DRIEA et de la Région Ile de France afin d'échanger avec les membres du comité de suivi qui le souhaitaient.

Les critères permettant de faire partie du COPIL auraient pu être clarifiés. Si les négociations au sein du COPIL n'avaient pas à être entièrement rendues publiques en temps réel, ce qui aurait pu les entraver, les acteurs locaux auraient néanmoins pu recevoir régulièrement certains éléments de comptes rendus des réunions du COPIL afin de renforcer la transparence et donc la confiance entre les financeurs du projet, soit ses décideurs, et les acteurs locaux.

Des conditions de travail difficiles

La dynamique de la concertation a été par moments fortement perturbée sur le territoire d'Antony par des violences verbales émanant de quelques participants. Les représentants du maître d'ouvrage, l'animateur et moi avons été pris à partie à plusieurs reprises de manière agressive. L'animateur a également subi une menace de violence physique lors d'un atelier.

De tels comportements sont inacceptables, ce qu'un élu local et un représentant associatif ont souligné publiquement. Ces comportements ont perturbé la dynamique constructive de la concertation à Antony en rendant délicat le maintien de la confiance, celle-ci ne se concevant que dans la réciprocité ; en particulier, confiance des acteurs locaux dans le maître d'ouvrage et aussi confiance des représentants du maître d'ouvrage, en situation de travail, dans les acteurs locaux.

Ces violences verbales ont motivé le maître d'ouvrage à ne pas organiser de réunion publique de restitution à Antony comme il l'a fait à Wissous.

De plus, même si les ateliers se sont terminés avant les élections municipales, le maître d'ouvrage a eu des difficultés à organiser sereinement certaines réunions, la concertation ayant par moments cristallisé des tensions locales.

Une réduction significative des impacts négatifs du projet

Malgré les tensions citées ci-dessus, la grande majorité de participants se sont impliqués constructivement dans la seconde phase de concertation et l'équipe projet du maître d'ouvrage est restée à leur écoute lors des ateliers.

Les impacts négatifs du projet ont ainsi été fortement réduits. De nombreuses protections phoniques sous formes d'écrans antibruit, merlons et talus ont été prévues. 1,6 km de protections phoniques auraient été nécessaires au vu de la réglementation. 4,4 km sont prévus dans le projet à l'issue de la seconde phase de concertation. Les protections sur façade ont été limitées au maximum pour permettre aux riverains de subir le moins de nuisances de bruit possible fenêtres ouvertes. Les lieux, hauteurs et formes des protections ont été définis afin également de limiter les nuisances visuelles. Sur les portions de voies nouvelles et anciennes également, des dispositifs anti-vibratiles ont été prévus. D'autres

sources de bruit mentionnées par les participants ont été ou vont être éliminées, en particulier certains aiguillages vont être supprimés.

Les participants ont souligné l'impact des vibrations sur leurs habitat et qualité de vie au passage des TGV. Ils ont souhaité que cet impact soit pris en compte. Le maître d'ouvrage a invoqué l'absence de norme en la matière et la difficulté à mesurer cet impact, les vibrations dépendant de multiples facteurs très localisés (nature du terrain et des fondations et type d'objets qui vibrent en particulier). Néanmoins, il a proposé, à l'issue de la seconde phase de concertation, un dispositif anti-vibratile également sur les voies anciennes. Ce dispositif avait été préconisé par un bureau d'études mandaté par la ville d'Antony lors de la première phase de concertation.

Le maître d'ouvrage a retenu une solution pour supprimer le passage à niveau de Fontaine-Michalon parmi les huit proposées par les participants et celle qu'il a lui-même proposée. Ces neuf solutions ont été étudiées et discutées lors de la seconde phase de concertation. La solution retenue est celle qui présente le moins d'impacts négatifs pour les habitants et commerçants riverains selon une liste de critères définis par le maître d'ouvrage suite à la première phase de concertation.

Le report du projet Interconnexion sud

Un atelier de la première phase de concertation avait été consacré, à la demande des membres du comité de suivi, à travailler sur l'opportunité du projet et sur les études socio-économiques sur lequel il s'appuie. Trois alternatives de tracé y avaient été définies par les participants et étudiées par un bureau d'études choisi par eux parmi deux proposés par le maître d'ouvrage. Ces tracés alternatifs se sont avérés non réalisables. Pour deux d'entre eux, les chantiers auraient impliqués un arrêt du RER B pendant plus de six mois. Le troisième équivalait à un phasage du projet Interconnexion sud impossible à financer selon les critères du maître d'ouvrage.

Suite à ces conclusions, les participants avaient demandé au maître d'ouvrage de leur garantir le caractère provisoire du projet en s'engageant sur le fait que le projet Interconnexion Sud sera réalisé dès 2025.

Le directeur régional Ile de France de RFF a répondu le 15 décembre 2011 en comité de suivi que : « Si le projet de l'Interconnexion Sud ne se faisait pas, le cadre du projet et de la concertation serait à revoir » (CR du comité de suivi du 15 décembre 2011). Puis le compte-rendu du comité de suivi du 2 octobre 2012 mentionne qu'il est acté par les participants (ceux-ci incluant ici le maître d'ouvrage) : « que la concertation L 300-2 sur le projet Massy-Valenton Ouest s'est déroulée avec la perspective d'une réalisation du projet Interconnexion Sud à l'horizon 2025. Dans le cas où cette perspective serait remise en cause par une décision ministérielle d'ajournement du projet Interconnexion Sud le sujet sera dans un premier temps réouvert au sein du Comité de suivi de la Concertation » (CR du comité de suivi du 2 octobre 2012).

Le 17 octobre 2012, le gouvernement a constitué la commission Mobilité 21 chargée de hiérarchiser les projets de TGV sur le territoire national. Ses recommandations, suivies par le gouvernement, ont placé le projet Interconnexion sud au second rang des priorités. Il sera réalisable après 2030. Cette date de

réalisation est de plus soumise au fait que le projet devra avoir réuni les financements nécessaires, de l'ordre de plusieurs milliards d'euros.

Le comité de suivi du 25 juin 2013 a abordé, conformément à l'engagement pris par le maître d'ouvrage, le sujet du report du projet Interconnexion sud. L'équipe projet RFF a synthétisé les interventions de ses membres comme relevant principalement de deux possibilités: « Une Interconnexion Sud phasée - Une perspective où Interconnexion Sud n'est pas réalisable pour des raisons budgétaires, et il faut alors réaliser un projet Massy-Valenton renforcé » (CR du comité de suivi du 25 juin 2013).

Pour les participants, la première phase de la concertation s'étant déroulée dans la perspective d'une réalisation du projet Interconnexion sud à l'horizon 2025, le projet Massy-Valenton est passé d'un statut provisoire à un statut potentiellement définitif. La confiance des participants dans le maître d'ouvrage et la concertation ont ainsi été entachées. Pour le maître d'ouvrage en 2014 (cf CR du comité de suivi du 10 juillet 2014), le projet ne peut être qualifié de provisoire car l'argent public qui sera dépensé à Massy-Valenton ouest le sera définitivement si le projet est réalisé. Les protections proposées demeureront sur le territoire.

Il apparaît que le maître d'ouvrage a dû s'adapter à un changement dans le contexte du projet.

Toutefois, l'inscription de la concertation dans la perspective d'une réalisation de l'Interconnexion sud à l'horizon 2025 fut trop rapide. D'une part, le sujet des liens entre le projet Massy-Valenton et celui de l'Interconnexion sud aurait pu faire l'objet d'échanges plus approfondis entre participants et maître d'ouvrage, lesquels auraient explicité et précisé la complexité du processus de décision sur le projet Interconnexion sud, les budgets et délais requis, la place et le pouvoir du maître d'ouvrage dans ce processus et leurs limites. D'autre part, les conséquences possibles d'une décision ministérielle de report du projet Interconnexion sud et d'échanges à son sujet en comité de suivi auraient pu être anticipées. Mais il est plus aisé de faire une telle analyse a posteriori, quand ce qui aurait pu être anticipé est connu et daté, qu'en cours de concertation.

De nouvelles hypothèses de trafic TGV

Dans l'atelier de la première phase de concertation consacré à travailler sur l'opportunité du projet et sur ses études socio-économiques, RFF avait présenté des hypothèses de trafic de TGV inter secteurs de 74 TGV par jour sur la ligne à partir de 2020 au lieu des 41 actuels. Ce trafic TGV supplémentaire contribuait à justifier le projet.

Depuis la réunion publique de restitution de la première phase de concertation du 2 juillet 2012, les hypothèses de trafic TGV, prises en compte dans les études socio-économiques relatives au projet et incluses dans le dossier d'enquête publique, ont été modifiées. L'augmentation du trafic TGV sur la ligne devrait être significativement moindre par rapport aux premières hypothèses présentées par RFF. D'après les représentants de RFF, cette moindre augmentation du trafic TGV ne remet pas en cause l'opportunité du projet. Les protections prévues seront mises en place, si le projet est déclaré d'utilité publique, même si le trafic TGV est moins important que prévu initialement.

Les membres du comité de suivi et moi avons pris connaissance de l'existence de ces nouvelles hypothèses de trafic et études socio-économiques lors de sa dernière réunion du 10 juillet 2014. L'information préalable au moins du comité de suivi et des échanges en son sein auraient conduit à une meilleure explicitation du point de vue du maître d'ouvrage qui considère suffisantes les protections proposées dans le contexte du report de l'Interconnexion sud. On peut faire l'hypothèse que, pour le maître d'ouvrage, le projet est « renforcé » (cf demande exprimée en comité de suivi le 25 juin 2013) du fait de la faible augmentation du trafic TGV qui est aujourd'hui envisagée. En effet, dans cette perspective, les nuisances de bruit et de vibrations subies seront d'autant moins importantes et les protections prévues protégeront d'autant mieux les riverains. C'est peut-être la difficulté du maître d'ouvrage à établir précisément de nouvelles prévisions de trafic TGV qui l'ont conduit à ne pas communiquer ces informations.

Un échange entre le maître d'ouvrage et moi à ce sujet aurait permis de proposer au printemps 2014 un processus de dialogue à même de permettre un travail en confiance avec les participants.

Conclusion

La démarche de concertation fut globalement constructive et menée dans le souci de l'information et de la participation du public par le maître d'ouvrage dans un contexte évolutif quant au projet Interconnexion sud, contraint en termes financiers et de temps pour le COPIL, le maître d'ouvrage et donc pour les participants, et également tendu localement. Les protections et la solution de suppression du passage à niveau de Fontaine-Michalon proposées dans la version du projet qui sera soumise à enquête publique ont été définies avec les participants à la concertation. Ces protections sont, d'après le maître d'ouvrage, exceptionnelles par leur quantité, qualité et coût.

Il est regrettable que le maître d'ouvrage n'ait pas assuré avant le 10 juillet 2014, date du dernier comité de suivi avant l'enquête publique, l'information du public et en particulier du comité de suivi, de même que la mienne, sur l'évolution des hypothèses de trafic TGV et des études socio-économiques relatives au projet, même si celles-ci ne modifient pas le projet selon lui.