

LIGNE 14 : OLYMPIADES < > AÉROPORT D'ORLY (LIGNE BLEUE)

LIGNE 14 SUD
DOSSIER D'ENQUÊTE PRÉALABLE
À LA DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE

PIÈCE
J.1

Bilan du débat public
sur le Réseau de transport
public du Grand Paris



Bilan du débat public

sur le réseau
de transport public
du Grand Paris

du 30 septembre 2010 au 31 janvier 2011

dressé par le Président
de la Commission nationale
du débat public

31 mars 2011

Ce débat, organisé par la Commission nationale du débat public et coordonné avec le débat public sur le projet Arc Express porté par le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) a été exemplaire à plus d'un titre. Il était attendu. Il a permis à plus de 15 000 personnes de s'informer et de s'exprimer à l'occasion de 55 réunions publiques. L'écho que lui a réservé la presse écrite comme audiovisuelle a fortement contribué à sensibiliser des millions de Franciliens non seulement sur les difficultés actuelles de leur système de transport et les solutions susceptibles de les surmonter mais aussi sur l'aménagement à venir de leur région. Pour la première fois les élus se sont impliqués en masse dans cet exercice de démocratie de proximité, conscients de l'importance que revêtent pour la vie quotidienne de leurs administrés l'allègement des temps de transport, l'amélioration des conditions matérielles de déplacement, la multiplication des opportunités de liaison de banlieue à banlieue et le désenclavement de territoires jusqu'à présent pénalisés par une offre insuffisante de transports publics.

Il a également été exemplaire par la participation active des autres acteurs de la vie sociale, économique, associative et culturelle, la qualité et la diversité des suggestions et propositions présentées, l'aspect constructif des critiques émises et la sérénité comme le sérieux qui ont marqué son déroulement.

Il l'a aussi été par l'intelligence et la précision avec laquelle tous les intervenants ont analysé, pesé et comparé les avantages et les inconvénients qui, à leurs yeux, caractérisaient les deux projets mis conjointement en débat, Arc Express et le réseau de transport public du Grand Paris.

Il l'a enfin été car il a éclairé et sans doute raccourci le chemin parcouru de concert par l'État et la Région, chemin jusqu'alors parsemé d'obstacles et rythmé de tensions récurrentes, jusqu'à la signature, qualifiée d'« historique », du protocole d'accord du 26 janvier 2011 sur un réseau unique, celui du « Grand Paris Express ».

L'exceptionnelle mine d'informations recueillies lors de ces quatre mois de débat ne pourra qu'aider les autorités et organismes responsables de l'organisation et de l'exploitation des réseaux de transport public pour répondre de la manière la plus efficiente à la liste impressionnante des attentes et des souhaits recensés, en tête de laquelle se situe l'impérieuse nécessité d'améliorer en urgence le fonctionnement du réseau existant.

Le premier débat d'ampleur régionale en Île-de-France

Différents débats publics ou concertations recommandées ont déjà été organisés en région Île-de-France. Ils ont concerné aussi bien des projets de transport en commun, d'infrastructures routières que d'équipements de nature industrielle. Mais aucun n'a revêtu l'importance du

présent débat qui, coordonné avec celui d’Arc Express, est le premier à avoir été organisé à l’échelle de l’ensemble de la région et à concerner près de douze millions de nos concitoyens. Il a constitué ainsi pour la Commission nationale du débat public (CNDP) une expérience à la fois novatrice et hautement enrichissante.

La Commission nationale du débat public affirme son rôle

Dans un discours prononcé le 29 avril 2009, le Président de la République a dévoilé les contours du projet du Grand Paris, notamment du projet de réseau de transport public du Grand Paris (RTPGP), qui a fait l’objet de la loi du 3 juin 2010.

Initialement, le projet de loi avait prévu de confier simplement l’organisation d’une concertation sur le RTPGP au Préfet de Région et de ne pas soumettre à débat le projet Arc Express¹. Ces dispositions ont suscité une mise au point de la CNDP s’étonnant de sa mise à l’écart et rappelant les règles du droit commun. Cette initiative, approuvée par de nombreux acteurs de la vie politique et sociale, a été comprise par les parlementaires qui, confiant *in fine* l’organisation du débat à la Commission nationale, sont revenus aux principes posés par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Le texte de la loi « relative au Grand Paris » du 3 juin 2010 dispose par ailleurs que la CNDP devait, dans un délai de quatre mois, lancer conjointement ce débat avec celui du projet Arc Express.

Une forte implication de la CNDP dans la préparation du débat

Il a été décidé d’organiser les échanges au plus près des préoccupations locales (en fonction des hypothèses d’implantation des gares) et donc de prévoir un nombre, jamais atteint, de réunions publiques (55)². Si la majorité d’entre elles a pris la forme de réunions de proximité, d’autres – dans un souci de bonne information des Franciliens – ont été communes avec les autres commissions chargées elles aussi pendant la même période de projets de transports³ dans la même région. Au vu des délais impartis, je tiens à souligner que ces indispensables mises au point ont appelé une attention toute particulière.

Les décisions de la Commission nationale du débat public

Saisie *de facto*, la Commission nationale a, le 2 juin 2010, nommé M. François Leblond, président de la commission particulière du débat public (CPDP) sur le projet de réseau de transport public du Grand Paris.

1- Près d’une année plus tôt, la CNDP avait décidé d’organiser elle-même un débat sur ce projet.

2- Contre une douzaine en moyenne pour les débats publics.

3- Arc Express évidemment, le prolongement à l’Ouest du RER E et l’interconnexion sud des LGV en Île-de-France.

Le 7 juillet, sur proposition de M. Leblond, elle a nommé membres de la commission particulière : Mme Lamia Abdel-Naby, Mme Marie-Bénédicte Aguila Baldit, M. Claude Bernet, M. Paul Carriot, Mme Joëlle Fodor Eskenazi, Mme Laurence Henriot, Mme Marie-Laure Jousset, M. Michel Rostagnat, M. Didier Serrat, Mme Christine Uribarri et M. Henri Watissee. Dans la foulée, la CNDP a arrêté le calendrier du débat : du 30 septembre 2010 au 31 janvier 2011, soit des dates identiques à celle du débat Arc Express, du fait de leur lancement conjoint.

Lors de sa séance du 28 juillet 2010, elle a examiné le dossier de présentation du projet proposé par la Société du Grand Paris, maître d'ouvrage, et demandé que certains points soient explicités pour une meilleure information du public, notamment les questions relatives au financement. Ayant entre-temps reçu les précisions demandées, la CNDP a, le 1^{er} septembre 2010, considéré le dossier comme suffisamment complet pour être soumis au débat public ; elle a parallèlement approuvé les modalités d'organisation de ce dernier qui prévoyaient à l'origine la tenue de 50 réunions publiques.

Un projet initial avec de vastes ambitions

I- Ses principales caractéristiques

La double boucle du RTPGP⁴ est destinée à desservir aussi bien le cœur de l'agglomération parisienne que les territoires de proche, moyenne et lointaine couronnes. À cette fin, trois liaisons ont été présentées : l'une de l'aéroport de Roissy à celui d'Orly *via* Saint-Denis Pleyel et Paris (la ligne « bleue ») ; une deuxième de Roissy à Orly *via* La Défense (la ligne « verte ») ; une troisième du Bourget à La Défense par l'est et le sud (la ligne « rouge »).

Ces trois lignes de métro automatique sont jalonnées d'une quarantaine de gares nouvelles⁵ dont 85 % assurent une correspondance avec un autre mode de transport en commun existant ou prévu. Roulant à une vitesse moyenne de 65 km/h, elles contribuent à améliorer les liaisons de banlieue à banlieue, tout en réduisant notablement les temps de parcours. Selon le maître d'ouvrage, ce réseau serait susceptible d'assurer journalièrement deux à trois millions de voyages (en heure de pointe, on compterait un métro toutes les 85 secondes). Par ailleurs, des effets de décharge se feraient sentir sur de nombreuses lignes à une hauteur de 10 à 15 % en moyenne. La ligne 13 bénéficierait d'une décharge de près de 25 % et l'allègement prévu serait de 25 % sur le RER A et de 30 % sur le RER B.

Le coût prévisionnel de ce projet, d'une longueur de l'ordre de 155 km principalement en souterrain, est estimé entre 21,4 et 23,5 milliards €⁶. Les travaux commenceraient fin 2012 pour une mise en service progressive, l'ensemble du réseau étant disponible en 2023. Une fois terminée, cette infrastructure serait remise clé en main à l'autorité organisatrice des transports,

4- Consulter le site <http://www.debatpublic-reseau-grandparis.org>

5- Dont trois optionnelles.

6- Sachant que le coût des gares prévues dans le cadre de cette enveloppe correspond au seul financement des quais, couloirs et sorties de stations identiques à ceux du métro parisien et qu'il conviendra, en fonction des caractéristiques définitives des stations construites, de mettre en œuvre une ingénierie financière spécifique complémentaire.

c'est-à-dire au STIF, qui en fera assurer l'exploitation par un ou plusieurs opérateurs choisis après appels d'offres.

II- La desserte d'un important territoire et de huit « pôles majeurs »

La liste des territoires concernés est longue : Paris, sept départements de la couronne parisienne, de multiples communes. Les pôles choisis présentent des caractéristiques diverses : Paris-Saclay (scientifique et technique), Roissy-Villepinte-Le Tremblay (les échanges internationaux, les congrès, le développement industriel et logistique), Paris-Le Bourget (aviation et tourisme d'affaires), Plaine-Saint-Denis (création et arts numériques), La Défense (finances), la Cité Descartes (ville durable et éco-construction), Paris-Sud (biotechnologies et sciences de la vie), l'Est de la Seine-Saint-Denis (l'aménagement d'un pôle urbain de qualité). L'importance du territoire concerné explique que la SGP ait fixé comme objectifs pour 2030 une augmentation d'1 million d'emplois et une hausse de plus de 1,5 million d'habitants.

III- Un projet qui fait réagir

Le RTPGP, projet exclusivement au service des hommes d'affaires ?

L'insistance avec laquelle le maître d'ouvrage a présenté, au début du débat, son projet comme visant à relier des pôles d'excellence a favorisé l'accusation de faire un projet pour les hommes d'affaires, « pour les riches » selon certains. « Pour qui a été pensé ce réseau ? » lui a-t-on souvent demandé en réunions publiques. La SGP a rapidement adapté son discours pour insister sur le fait que son projet ne se réduit pas à ce simple objectif puisque seulement un quart du projet concerne ces zones, un autre quart des territoires comme Val-de-France, Aulnay-sous-Bois, Clichy-Montfermeil (qu'il est difficile de considérer comme favorisés), plus d'un quart encore des quartiers de friches industrielles et ferroviaires, enfin le solde desservant des quartiers existants.

Des doutes...

Les doutes les plus largement exprimés ont porté sur la possibilité de financer le projet, sans parler de celle de réaliser à la fois le RTPGP et Arc Express en raison de l'état des finances publiques. L'assistance s'est aussi interrogée sur l'objectif de construction annuelle de 70 000 logements fixé par la loi, les modalités de financement envisagées, le pari d'une croissance économique de la région plus prononcée à l'avenir que pendant les 10 à 15 dernières années. On s'est demandé parfois si l'on ne risquait pas de capter l'essentiel de la croissance nationale en termes d'activité au vu de l'objectif de création d'un million d'emplois à l'horizon 2030.

... mais aussi de nombreux appuis...

Le milieu économique et ses organismes représentatifs se sont déclarés favorables au projet.

Ils n'ont pas été les seuls ; les interventions en réunions publiques montrent que les élus accueilleraient en très grande majorité une station supplémentaire. Seule la commune de Saint-Maur a refusé d'hériter d'une nouvelle gare au nom de la protection de son environnement et de sa qualité de vie.

... et les regrets des oubliés

En outre, les représentants et habitants de certains territoires, tels par exemple ceux des départements du Val d'Oise et de Seine-et-Marne ou du sud de l'Essonne, ont regretté d'avoir été « ignorés », craignant un phénomène d'éviction malgré les effets positifs dont bénéficieraient, selon la SGP, les moyens de transport déjà à leur disposition (grâce surtout à une décharge des RER) et les possibilités offertes par les nombreuses connexions proposées. C'est avec plaisir semble-t-il qu'ils verraient le RTPGP venir jusqu'à chez eux.

Trois lignes, trois avis

À propos de la ligne bleue (qui prolonge au nord et au sud l'actuelle ligne 14 pour relier les aéroports de Roissy et d'Orly), le débat a fait apparaître qu'elle est largement plébiscitée, en particulier par les milieux économiques. Les échanges ont aussi permis, entre autres, aux élus de Gonesse d'obtenir que la gare dite du « Triangle de Gonesse », initialement « optionnelle » dans le projet, soit sans doute définitivement retenue par la SGP. Mais certains, comme les responsables de l'Agence parisienne d'urbanisme (APUR), pensent qu'une fois prolongée, la ligne 14 sera rapidement saturée.

Au sujet de la ligne rouge, les principales discussions ont porté sur son tracé ainsi que sur les sites d'implantation de diverses gares. Elle reprend au sud⁷ le tracé du projet Orbival, porté par le Conseil général du Val-de-Marne, qui fait l'objet d'un consensus politique et économique et recueille l'adhésion de la population de ce département.

Quant à la ligne verte, le débat s'est porté sur les questions de l'emplacement des gares prévues – par exemple à Rueil-Malmaison et à Versailles (Versailles-Chantiers ou Versailles-Matelots ?) – et de la création d'une gare supplémentaire en vue de mieux desservir Saint-Quentin-en-Yvelines. Il a mis en lumière des inquiétudes en matière environnementale : franchissement de la vallée de la Bièvre, atteinte aux zones cultivables du plateau de Saclay. Notons que les préoccupations de cette nature, avec celle d'un étalement urbain excessif, ont surtout été à l'ordre du jour lorsque les échanges ont porté sur cette partie du projet. Mais c'est à propos de cet itinéraire que la controverse a été la plus vive.

En revanche, le débat a fait apparaître pour ces trois lignes une très nette préférence, sinon une exigence : celui d'un passage en souterrain alors que la proposition de la SGP prévoyait une construction en aérien sur une vingtaine de kilomètres.

7- Comme le projet Arc Express.

Le temps des controverses, du tour des arguments et de l'affichage des besoins

I- La concurrence avec le projet Arc Express

Au début, chacun a souhaité « marquer son territoire »

Lors des premières semaines de débat, marquées par les tensions préalables entre l'État et la Région, les représentants des deux maîtres d'ouvrage se sont efforcés de mettre en avant les avantages de leur propre rocade face aux insuffisances ou à l'inadaptation du projet concurrent. Les tenants d'Arc Express ont notamment exprimé de forts doutes sur les modalités de financement du RTPGP et l'opportunité de l'itinéraire prévu entre Versailles et Massy destiné à desservir le plateau de Saclay, et ont dénoncé les conséquences négatives que les responsabilités accordées à la SGP en matière d'urbanisme pourraient faire peser sur les prérogatives des élus locaux. Cette première étape du débat a pu laisser craindre un temps que l'on assiste pendant quatre mois à un duel entre les deux maîtres d'ouvrage. La concurrence entre les deux projets s'est aussi manifestée à la périphérie du débat, s'agissant de l'avis négatif rendu par le Conseil d'État sur le projet de schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) ou la préparation de la loi de finances rectificative pour 2010 et de la loi de finances 2011.

Heureusement le débat ne s'est pas assimilé à un duel entre projets

En réalité, on a entendu rapidement les mots de « complémentarité », de « convergence », d'« articulation » entre les deux projets au motif soit des difficultés d'assurer leur financement soit de leur large convergence en termes de tracé. Et ce souhait de rapprochement s'est exprimé de plus en plus souvent au fil de l'avancement du débat.

Déjà, à l'occasion de la réunion d'ouverture, le 30 septembre 2010, le président du Conseil de surveillance de la SGP s'était clairement prononcé en faveur de l'hypothèse d'une « convergence » des deux projets. La Région, par la voix de son président, n'avait pas non plus exclu dès le début du débat d'étudier une « complémentarité » entre les deux rocades, à condition toutefois que le financement de son plan de mobilisation pour les transports d'Île-de-France soit assuré grâce à une participation, promise mais non encore confirmée, de l'État.

II- Un sujet très controversé : la desserte du plateau de Saclay

Si chacun reconnaît que depuis plus de 20 ans le potentiel de Saclay est sous-exploité, la SGP l'explique par l'absence de desserte au moyen d'infrastructures de communication modernes. Pour que se développe le « cluster » espéré, il convient selon elle d'offrir, notamment au secteur privé susceptible d'y investir, un moyen de transport efficace, capable de relier Saclay à Paris en moins de 30 minutes et Saclay à Roissy en moins de 50 minutes. À l'opposé, la Région

juge, au regard du rythme de développement de ce site, qu'il est prématuré d'en assurer la desserte, celle-ci pouvant être réalisée au fur et à mesure des besoins.

D'où des propositions, avancées de manière récurrente en réunions publiques, visant à ne pas réaliser ce tronçon, à en transférer le financement au profit du nord-est de la région parisienne et à renforcer les lignes RER existantes et les liaisons légères entre ces lignes et le plateau de Saclay dont de nombreux intervenants désirent sauvegarder la vocation agricole (au moins 2 300 hectares tels que votés par le Conseil régional en septembre 2008). On retrouve ici l'opposition que l'on peut qualifier d'usuelle entre partisans de l'implantation d'une infrastructure, quelle qu'elle soit, et défenseurs du maintien des surfaces cultivables. Convierait-il en conséquence d'organiser un débat public spécifique sur l'aménagement de ce secteur ? Certains acteurs en ont exprimé le souhait. Des propositions de liaisons alternatives ont été avancées lors du débat, telles la réalisation d'une voie ferrée souterraine nouvelle reliant le futur centre de vie du plateau de Saclay, prévu à proximité d'Orsay, aux voies desservant la gare Montparnasse et comportant une gare intermédiaire à Vélizy⁸, un tram-train entre Saclay et Massy ou des bus à haut niveau de service (BHNS).

III- Une question centrale : le financement

Le coût du projet

Selon la Société du Grand Paris, le coût du projet se situe entre 21,4 et 23,5 milliards € dont le financement serait cadencé jusqu'en 2025. Ces sommes comprennent l'ensemble des dépenses nécessaires à la réalisation de la totalité de l'infrastructure mais ne tiennent pas compte des opérations ne figurant pas dans le schéma de référence. Par exemple, les éventuelles stations supplémentaires qui pourraient être décidées à la suite du débat public et la construction des superstructures des gares, appelées à accueillir espaces commerciaux ou de services, ne sont pas intégrées. Il semble étonnant qu'à l'exception de quelques questions en réunions publiques, l'estimation fournie n'ait pas donné lieu à d'amples controverses.

Les modalités de financement initialement envisagées

L'État apportera, à un rythme dépendant des besoins, une dotation de 4 milliards € permettant notamment de lancer le projet. Selon le maître d'ouvrage, l'investissement sera issu d'emprunts sur le long terme, dont les annuités seront couvertes par les recettes procurées par la valorisation foncière et immobilière dans un périmètre de 400 mètres autour des nouvelles gares et la dynamique économique résultant des nouvelles dessertes en métro. Le projet présenté prévoit également une imposition forfaitaire sur le matériel roulant. Lors des discussions budgétaires de fin d'année, ces propositions ont été sensiblement modifiées et le Gouvernement a proposé au Parlement de les compléter.

8- cf. le cahier d'acteur de l'association pour le désenclavement du plateau de Saclay.

Qu'ont pensé les participants de ces modalités ?

Cette question a suscité de nombreuses questions et inquiétudes : le recours à l'emprunt inquiète. Comment sera-t-il remboursé ? Le coût du projet sera-t-il ou non intégré dans les déficits publics ? La captation des plus-values n'aura-t-elle pas des effets pervers ? Les défenseurs du plan régional de modernisation des transports redoutent un désengagement de l'État, ce qui entraverait sa mise en œuvre, et craignent que la réalisation du RTPGP « cannibalise » les financements alloués à d'autres projets. Bien que la SGP ait rappelé à chaque réunion qu'une totale étanchéité régnera entre le financement du RTPGP et celui des autres programmes, il n'est pas certain que cet argument ait totalement convaincu tous les participants puisque ce souci s'est manifesté tout au long des premiers mois de débat et n'a pu être traité qu'à l'occasion de la réunion commune consacrée à ce sujet le 12 janvier 2011.

IV- Un tour complet des arguments

Rien n'a été laissé de côté

Les participants ont aussi bien évoqué la place de la région dans la compétition mondiale, les insuffisances du système de transport actuel, les améliorations susceptibles de lui être apportées, le maillage indispensable avec les réseaux existants ou en projet, que l'intermodalité, les effets de cette rocade sur la vie économique et le développement urbain comme les modalités de financement, de construction et d'exploitation du réseau. De nombreuses interventions ont aussi porté sur les deux outils créés par la loi du 3 juin 2010, la Société du Grand Paris et les contrats de développement territorial, soit pour s'en féliciter soit pour exprimer diverses inquiétudes. Si les questions environnementales ont été abordées moins fréquemment qu'on pouvait initialement le penser⁹, il n'en demeure pas moins que des aspects fondamentaux ont été évoqués : la contribution à la lutte contre l'effet de serre, les conséquences en termes de densification ou d'étalement urbain, la protection des espaces agricoles, la sauvegarde des paysages et du patrimoine, les nuisances sonores et les vibrations, certains risques (tels celui des inondations).

Le maillage, élément récurrent

Les arguments présentés ont tous reposé sur les réalités de la vie quotidienne et une connaissance aiguë des conditions de déplacement et des projets susceptibles de les faire évoluer (achèvement des tangentiels nord et ouest, projets de tramways ou de tram-trains, prolongements de diverses lignes de métro ou de RER...). C'est au regard de ces réalités que l'on a entendu le mot sans doute le plus fréquemment prononcé lors du débat, celui de « maillage »¹⁰. Répondant aux représentants de tel territoire, ville ou département ne bénéficiant pas de la création de l'une des gares prévues, la SGP s'est efforcée de mettre en lumière les connexions assurées à leur profit entre le RTPGP et les autres modes de déplacement existants ou en projet. Pour autant, les partenaires intéressés ne s'en sont pas contentés, la chambre de commerce et

9- Au vu en particulier de la publication par la SGP des 800 pages d'une étude environnementale préalable qui avait donné lieu à une analyse par l'Autorité Environnementale du ministère en charge du développement durable.

10- Rappelons à ce propos que la loi du 3 juin 2010 dispose : « Sans préjudice des compétences du Syndicat des transports d'Île-de-France, l'établissement public « Société du Grand Paris » veille également au maillage cohérent du territoire par une offre de transport de surface permettant la desserte des gares du réseau de transport public du Grand Paris ».

d'industrie du Val d'Oise par exemple demandant, quinze jours avant sa clôture, que le débat soit prolongé afin que soient pris des engagements fermes de nature à assurer une meilleure circulation des salariés.

Une participation sans précédent des élus

La richesse des interventions doit beaucoup à une forte mobilisation des élus et à la qualité de leurs prestations. Ce débat public est en effet le premier à bénéficier d'une participation aussi importante de parlementaires, membres du Conseil régional ou de conseils généraux, maires et conseillers municipaux. Aucun d'entre eux n'a émis de réserve au fait que se tiennent ce débat et celui d'Arc Express comme à l'égard de leur organisation. Bien des maires en effet ont regretté qu'une réunion ne fût pas programmée en leur ville¹¹. Cette mobilisation s'est aussi traduite par 115 cahiers d'acteurs proposés par des collectivités locales et leurs groupements.

Il est intéressant de constater que les élus de l'Île-de-France, jusqu'à présent moins portés que d'autres à l'intercommunalité, s'y sont pour un certain nombre soit engagés, soit déclarés favorables. Il faut y voir un effet notable du débat public qui, souvent, modifie la vision que les élus peuvent avoir des impératifs commandant l'avenir de leurs territoires. Les débats publics sont des révélateurs des réalités locales. Celui-ci a rempli complètement ce rôle.

V- Un souhait unanime et une liste impressionnante de besoins

Faire mieux fonctionner les infrastructures existantes

Quelle que soit leur sensibilité politique, élus comme simples particuliers ont unanimement déploré le déficit d'investissement qui, depuis une trentaine d'années, s'est traduit par une détérioration progressive mais marquée des conditions de transport public en Île-de-France. Le sentiment que la grande couronne « s'éloigne » de Paris du fait de la dégradation des temps de parcours est largement souligné par ses habitants. Comme l'a dit parmi de nombreux autres le président du Conseil de surveillance de la SGP, le système actuel est « à bout de souffle », constat dressé également par le récent rapport de la Cour des comptes sur le transport ferroviaire en Île-de-France. Les décisions annoncées courant janvier par la SNCF en vue d'améliorer le fonctionnement d'une douzaine de lignes viennent confirmer que la dégradation du service n'est d'ailleurs pas l'apanage du réseau francilien. Il est donc pour tout le monde urgent de faire quelque chose. En l'occurrence, l'assistance réclame que l'on s'occupe prioritairement des RER (remédier à leur saturation, à leurs retards, améliorer leur confort...) et de certaines lignes de métro (avant tout de la ligne 13 surchargée¹²).

Chaque acteur a profité du débat pour présenter l'ensemble de ses attentes

Un foisonnement de sollicitations

La liste des cahiers d'acteurs produits lors du débat (au nombre de 255, ce qui constitue un

11- Ce qui a conduit la CNDP à prévoir en cours de débat diverses réunions supplémentaires, réunions de proximité comme réunions communes avec la CPDP « Arc Express ».

12- J'ajoute que le projet de prolongement de la ligne 14 du métro parisien - qui a fait l'objet en 2009 d'une concertation dont les enseignements devront être, comme la CNDP l'a souligné, articulés au regard du projet de RTPGP- participera à l'allègement de la ligne 13.

record¹³) montre que le débat a suscité les réactions de très nombreuses collectivités locales, d'associations (45 cahiers), de milieux professionnels mais aussi d'organismes qui, jusqu'à présent, n'avaient jamais eu l'occasion ou ressenti le besoin de s'exprimer dans le cadre d'un débat public¹⁴. Tous les auteurs de ces cahiers, ou presque, en ont profité pour dresser la liste de leurs besoins et de leurs exigences. Et cette liste est aussi imposante que détaillée : qui milite en faveur d'interconnexions complémentaires, de gares supplémentaires ou du prolongement de telle ou telle ligne existante ; qui revendique de nouvelles lignes de bus, notamment de bus à haut niveau de service, de tram-train ou de tramway ou suggère une liaison supplémentaire au regard de projets de développement urbain ou économique ; qui encore insiste sur la nécessité d'une réalisation définitive et rapide des tangentielles Nord ou Ouest ou réclame une fiabilité renforcée du fonctionnement des lignes de RER existantes.

Des gares supplémentaires ?

Viennent évidemment s'ajouter des demandes de gares supplémentaires (une quinzaine à la clôture du débat) ou de modification du site d'implantation proposé par la SGP (une dizaine de sollicitations de cette nature)¹⁵. Le compte rendu de la CPDP en dresse la liste complète par itinéraire.

Mais la SGP a précisé que toutes ces demandes de gares supplémentaires ne pourraient être retenues pour d'évidents motifs budgétaires (il faut en effet compter entre 50 et 100 millions € par gare) et en raison des objectifs de vitesse poursuivis.

VI- Le public s'est aussi intéressé aux techniques envisagées et à l'exploitation du réseau

Le maître d'ouvrage a été appelé à répondre à nombre de questions de nature technique : le métro roulera-t-il sur fer ou sur pneu¹⁶ ? Où commenceront les travaux, puisque la SGP envisage de les lancer concomitamment en plusieurs endroits (quels seront les tronçons reconnus comme « prioritaires ») ? Le réseau pourra-t-il contribuer au développement du fret ferroviaire ? Où seraient implantés les dépôts et ateliers de maintenance ?

Au-delà, les participants au débat se sont aussi intéressés aux conditions d'exploitation du futur réseau : fonctionnera-t-il 24h/24 ? Quel sera le niveau de confort ? Quels moyens seront prévus pour faciliter le rabattement sur les nouvelles gares ? Comment sera assurée la mise en sécurité de l'ensemble du dispositif (station, couloirs, sorties) ? Quelles fonctionnalités trouvera-t-on au sein des gares (commerces, équipements publics au service des habitants, etc.) ?

Ont également été soulevées les préoccupations en matière tarifaire, même si ce sujet est du ressort du STIF : tarifs spéciaux, unicité de la tarification... À ce sujet, le débat a sans doute permis de mieux éclairer le public sur la répartition des compétences entre la SGP et le STIF.

13- Il faut noter toutefois que certains cahiers d'acteurs sont davantage des documents de promotion de leur auteur que d'analyse de l'opportunité et des caractéristiques du projet.

14- Comme, par exemple, le Pôle Audiovisuel Cinéma Multimédia du Nord Parisien, le technopôle de Renault de Guyancourt, le groupe Caisse des dépôts, la Faculté de Médecine Paris-Sud, Air France, etc.

15- Concernant ces demandes, se reporter au compte rendu de la CPDP, chapitre 15.

16- Question qui a d'ailleurs incité la société Michelin à produire un cahier d'acteurs.

À compter de mi-décembre, le débat prend une nouvelle tournure

À mi-débat, tirant les enseignements des réunions publiques et au vu des très nombreux commentaires ou prises de position émis, la Commission nationale a noté le 1^{er} décembre que « le souci du public d'un projet commun d'évolution des modes de transport collectif en Île-de-France s'exprime parmi d'autres propositions ».

I- Déjà le 15 novembre, la Région initie une nouvelle démarche

Mi-novembre, le président de la Région a proposé au Premier ministre un rapprochement des deux projets ainsi que de nouvelles modalités de financement grâce en particulier à une prolongation jusqu'en 2025 du plan de mobilisation pour les transports. Cette démarche s'accompagnait d'une préfiguration des arcs Est et Ouest du projet Arc Express¹⁷ et d'une répartition de la maîtrise d'ouvrage. Le 1^{er} décembre également, la CNDP a pris acte de ces propositions, soulignant qu'elles « peuvent servir de base à un rapprochement des projets » et demandé à être informée des convergences susceptibles d'aboutir avant la fin des débats afin que ces nouveaux éléments soient intégrés dans les débats publics en cours.

II- De nouvelles modalités de financement adoptées fin décembre par le Parlement

Dès 2009, le rapport établi par M. Gilles Carrez, à la demande du Premier ministre, avait identifié les ressources fiscales nécessaires à la réalisation d'une synthèse des projets de la Région et de l'État en quinze années et selon un phasage à trouver.

Dans cette ligne, en sus de la dotation en capital de 4 milliards € que l'État apportera « au fur et à mesure du projet », un nouveau mécanisme de financement a été inclus dans le collectif budgétaire 2010 : augmentation et extension de la taxe sur les bureaux, locaux commerciaux et de stockage en Île-de-France, création d'une taxe spéciale d'équipement spécifique pour remplacer la taxe forfaitaire¹⁸ instituée par la loi du 3 juin précédent, imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau, modification du zonage du versement transport.

III- Les propositions de l'Atelier international du Grand Paris (AIGP)

La contribution de l'AIGP, rendue publique début décembre, vise selon ses auteurs à améliorer la cohérence du territoire du Grand Paris en se reposant sur trois principes : interconnecter tous les modes de déplacement (on rejoint l'idée fondamentale de « maillage » évoquée ci-dessus) ; s'appuyer sur l'existant (afin de réduire le coût) ; desservir tous les territoires (ce qui constitue la philosophie première du RTPGP). Ces propositions ont contribué à l'approfondissement de la réflexion des divers partenaires.

17- Dont les caractéristiques n'avaient pas fait l'objet de la saisine de la CNDP sur le projet Arc Express.

18- Venant s'ajouter à la taxe d'habitation.

IV- Nouveau ministre, nouvelle approche

Grâce au débat, la situation avait « mûri »

À l'issue des deux premiers mois et demi de débat, toutes les informations avaient été fournies sur le projet et tous les arguments ou presque avaient été émis à propos de son opportunité, de ses principales caractéristiques, de ses éventuelles modalités de financement. Les 200 cahiers d'acteurs édités à cette date donnaient déjà un aperçu des avis et réactions des acteurs de la collectivité francilienne. Ne restaient plus à cette date d'une part qu'à prendre connaissance des réactions des collectivités, soit à l'occasion des réunions restant à venir soit grâce aux avis qu'elles étaient appelées à donner en fonction de l'article 3-III de la loi du 3 juin 2010¹⁹. La situation paraissait donc assez mûre pour que soit franchie une nouvelle étape.

En ce sens, on ne peut que se féliciter de la manière dont le débat s'était jusqu'alors déroulé : il avait déjà permis à chacun des deux porteurs de projet de repérer ce qu'il convenait d'approfondir et ce qu'il serait préférable de conserver, de modifier ou d'abandonner. À la réunion commune du 12 janvier 2011, n'a-t-on pas entendu le président de la Région affirmer : « on nous dit : améliorez les transports existants avant les grands projets, le plan de mobilisation c'est la priorité absolue ; mettez-vous d'accord sur un projet unique » et le président du conseil de surveillance de la SGP déclarer : « les réunions publiques sont un moment important pour la construction d'un projet et je me félicite de leur forte participation et de l'intérêt que ce débat suscite chez les Franciliens et leurs élus. Le débat est l'occasion d'expliquer, d'écouter mais aussi de revoir et d'enrichir notre projet ».

Début 2011 : une seule rocade ?

Les échanges au sein du comité de pilotage créé par le nouveau ministre en charge du Grand Paris ont jeté les bases d'un projet de « vision partagée de l'État et de la Région », s'articulant autour d'un schéma de rocade unique prenant en compte des éléments communs aux deux itinéraires²⁰ et ajoutant dans chaque projet des éléments qu'il n'incluait pas mais que prévoyait l'autre proposition. En complément, ces suggestions s'accompagnaient d'une solution progressive pour la desserte de la partie Ouest (itinéraire « vert » du RTPGP), d'hypothèses de tracé en aérien sur certains tronçons, de modalités de choix technologiques (circulation sur fer ou pneu), de la liste des projets du plan de mobilisation pour les transports cofinancés par l'État et la Région et du mode de financement du réseau intitulé dès lors « Grand Paris Express ». Mais cette étape - souhaitée par la majorité du public - n'a cependant pas permis de trancher immédiatement les questions financières ni de répondre à celles des coûts d'exploitation du réseau incombant à terme au STIF. Les réunions publiques suivant cette annonce ont largement évoqué cette démarche de rapprochement qui n'a pu aboutir dès le début de l'année en raison de certaines réticences exprimées par la Région sur divers points, notamment la desserte du plateau de Saclay.

19- « À compter de la publication du dossier, la région et le Syndicat des transports d'Île-de-France, les départements d'Île-de-France, les communes et établissements publics de coopération intercommunale d'Île-de-France, s'ils sont compétents en matière d'urbanisme ou d'aménagement, l'Association des maires d'Île-de-France, le syndicat mixte « Paris-Métropole » ainsi que l'atelier international du Grand Paris disposent d'un délai de quatre mois pour faire connaître leur avis à la Commission nationale du débat public. À l'expiration de ce délai, leur avis est réputé favorable ».

20- Notamment ceux résultant des travaux de l'association Orbival.

« Un accord historique »

Tirant les enseignements du débat et sans doute soucieux d'échapper à l'accusation d'être à l'origine d'un blocage que tout le monde aurait dénoncé, les deux partenaires, évacuant la question du plateau de Saclay, sont parvenus cinq jours avant la clôture des échanges en public, à un accord qu'ils ont qualifié d'« historique »²¹. Le « protocole entre l'État et la Région relatif aux transports publics en Île-de-France » en date du 26 janvier 2011 issu des relations entretenues entre partenaires – hors du débat *stricto sensu* mais à la lumière de ce qu'il avait permis de dégager – apporte des éléments de décision qui devront être confirmés par les deux maîtres d'ouvrage après la publication des bilans des deux débats. Selon ce protocole, l'État et la Région ont décidé de porter ensemble à la connaissance de la CNDP, comme cette dernière l'avait souhaité début décembre, une contribution conjointe sur « les évolutions qui pourraient être apportées aux projets soumis aux débats publics en cours ». Elle concerne les tracés du projet de rocade, le financement des investissements, la coordination entre le STIF et la SGP, la mise en œuvre du SDRIF, la gouvernance de la SGP et les modalités de suivi du protocole. Cet accord dresse également la liste des gares supplémentaires retenues, tout en précisant leur caractère définitif ou optionnel.

Quel bilan tirer de ce débat ?

Un débat utile

Point besoin de revenir en détail sur cet aspect. Mais rappelons seulement que les logiques développées par chaque projet sont apparues aux yeux du public comme participant toutes deux à la satisfaction des attentes exprimées par les Franciliens ainsi qu'aux nécessités impliquées par la mondialisation.

On a aussi mis à cette occasion le doigt sur un vœu fréquemment constaté lors d'autres débats publics : celui de l'équité sociale, en l'occurrence celui d'offrir à tous les habitants de la couronne parisienne les mêmes facilités de transport, notamment de banlieue à banlieue. Cette aspiration à l'équité s'avère au fil des débats publics de plus en plus forte et doit inspirer les maîtres d'ouvrage dans l'évaluation des services assurés par leurs projets.

L'utilité du débat ne s'est pas limitée à éclairer les chemins parcourus par l'État et la Région aboutissant au protocole d'accord du 26 janvier. Il les a aussi raccourcis. En l'absence de débat, aurait-on pu espérer en 2011 la signature d'un protocole d'accord ? Le débat a conduit au compromis.

21- cf. le texte de la contribution État / Région (annexe VIII - compte rendu de la commission particulière) et le verbatim de la réunion de clôture.

Une participation exceptionnelle

Pour s'en convaincre, il suffit simplement de rappeler quelques chiffres : plus de 15 000 participants aux 55 réunions publiques ; 255 cahiers d'acteurs ; 518 avis du public ; 171 contributions ; près de 200 000 connexions au site du débat ; 835 questions posées sur ce site ; 150 avis communiqués à la CNDP par les acteurs visés à l'art.3-III de la loi de juin 2010²². L'importante participation des élus, fait nouveau dans les débats organisés par la CNDP, ne peut que réjouir la Commission nationale. Néanmoins, force est de constater que les jeux de pouvoir ont à diverses reprises sensiblement compliqué la tâche confiée à la commission particulière.

Une expression libre et argumentée de l'ensemble des acteurs du débat

Tous les acteurs concernés se sont exprimés. Si au début des échanges ce furent les élus qui se sont manifestés en majorité, les efforts déployés par la commission particulière pour recueillir davantage la parole des particuliers ont été couronnés de succès. On aurait pu par ailleurs penser que le fait de proposer au public de discuter conjointement de deux projets fasse que l'on assiste à un duel entre partisans de l'un et défenseurs de l'autre. Tel ne fut pas le cas comme nous l'avons vu.

Un débat dont on a beaucoup et intelligiblement parlé

Rares ont été les débats publics ayant donné lieu à autant de prises de positions, de propositions ou de commentaires. Ceci illustre l'intérêt que ce débat a suscité, non seulement d'ailleurs parmi les Franciliens. Le nombre d'articles dans la presse nationale, régionale ou locale, de reportages télévisés, de blogs ou de questions émanant de province le prouve sans conteste. Leur nombre (plus d'un millier) et leur qualité ont largement participé à l'engouement de la population et de ses représentants, d'autant plus que les problèmes de transport avaient été l'un des thèmes des récentes campagnes électorales régionales.

Refonder la gouvernance des transports publics ?

Même si cette question n'a été qu'effleurée, il est certain qu'elle se situera au centre des discussions à venir. Convierait-il par exemple de saisir au bond l'une des idées de la SGP : réactiver les dispositions de l'ordonnance du 7 janvier 1959 ouvrant la possibilité de créer des autorités de transport de second rang au niveau microterritorial ? Quelle sera la suite donnée au souhait exprimé par le STIF en matière de répartition de la maîtrise d'ouvrage ? Approfondira-t-on une proposition émanant du public visant à la création d'une autorité de régulation ?

22- Malgré les efforts entrepris par la CPDP, le nombre d'avis produits s'avère très limité au regard des 1 500 collectivités et organismes concernés.

Et maintenant ?

Chacun l'a souligné lors de la séance de clôture des deux débats : l'étape franchie est primordiale, l'accord est historique. Mais il n'en demeure pas moins que beaucoup reste à faire ; certaines décisions devront être proposées très rapidement (en matière de tracé notamment), d'autres, tout autant importantes, bénéficient d'un calendrier moins tendu, des désaccords – mentionnés par le protocole du 26 janvier 2011 – restent à lever.

Au sujet du projet de tracé et d'implantation des gares

À très court terme, afin qu'un schéma d'ensemble soit proposé au Conseil d'État avant fin mai 2011 :

- dégager une solution pour la desserte du plateau de Saclay ;
- répondre de manière argumentée aux demandes de liaisons et de gares supplémentaires ou de modification du site d'implantation de certaines stations émises lors du débat public ;
- lever ou confirmer le caractère « optionnel » de diverses gares figurant au protocole du 26 janvier 2011 ;
- déterminer les points de maillage les plus adaptés en collaboration avec le STIF, la RATP, la SNCF, RFF ainsi que les sites d'implantation des dépôts-ateliers de maintenance ;
- arrêter le calendrier, l'organisation et les modalités de chantier (tronçons « prioritaires », séquence des travaux, modes d'évacuation des déblais et de traitement et de valorisation des matières excavées) ;
- justifier les choix opérés à la lumière de l'avis énoncé par l'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

L'ensemble de ces éléments doit mettre en lumière la façon dont la SGP a tenu compte du débat public et permettre à cette dernière de justifier les choix qu'elle arrêtera. En effet, la loi relative au Grand Paris dispose que dans un délai de deux mois suivant la publication de ce bilan, « l'établissement public « Société du Grand Paris », par un acte motivé qui est publié, indique les conséquences qu'il tire de ce bilan pour le schéma d'ensemble qui a fait l'objet du débat public. Cet acte fait notamment état des modalités de prise en compte des avis exprimés par les personnes visées au second alinéa de l'article 3-III de la loi du 3 juin 2010²³. Il précise « le schéma d'ensemble retenu et les modifications éventuellement apportées ainsi que les conditions prévues pour sa mise en œuvre ».

À moyen terme

- Lancer d'ici la fin 2013 l'ensemble des études de faisabilité mentionnées par le protocole d'accord et relatives aux connexions du réseau de transport collectif au réseau à grande vitesse et d'une rocade ferrée en tram-train s'appuyant sur les lignes tangentielles en cours de réalisation ;
- émettre des propositions quant à l'ouverture éventuelle de certains tronçons de la nouvelle rocade 24h/24.

²³- cf. note 19.

À propos des autres questions restant en suspens

- Définir la clé de répartition de la maîtrise d'ouvrage entre le STIF et la SGP ;
- dans le cadre des réponses aux appels d'offres des marchés de réalisation, définir les caractéristiques technologiques : écartement des voies, circulation sur fer ou sur pneu notamment.

Outre les points mentionnés ci-dessus, de nature plutôt « technique », la mise en œuvre du projet appelle en parallèle de nombreux échanges et concertations avec les collectivités locales. Au regard des préoccupations et souhaits exprimés lors du débat, il s'agit entre autres :

- d'engager les études et concertations avec l'ensemble des partenaires concernés en vue de cerner les caractéristiques physiques et fonctionnelles des gares nouvelles, y compris les équipements d'accompagnement (parkings, etc.) ;
- de proposer l'ingénierie financière requise pour la construction des nouvelles stations, précisant les clés de financement envisageables ; en tirer les éléments pour l'élaboration d'une convention type ;
- étudier la mise en place d'une convention définissant les critères régissant l'embauche de candidats aux emplois créés par la construction du réseau.

Lors de la réunion commune de lancement des débats Arc Express et RTPGP, le 30 septembre 2010, la présidente d'une association, s'adressant aux maîtres d'ouvrage, déclarait que face aux deux projets : « Pour nous et les habitants, c'est comme vous pouvez l'imaginer un choix cornélien ».

Il me semble que le débat a contribué à résoudre un tel dilemme.

Ce bilan sera rendu public avant la fin du délai de deux mois suivant la clôture du débat. La Société du Grand Paris disposera alors de deux mois pour publier l'acte évoqué ci-dessus.



Philippe Deslandes
Président de la Commission nationale du débat public





Société du Grand Paris
Immeuble « Le Cézanne »
30, avenue des Fruitières
93200 Saint-Denis

www.societedugrandparis.fr