

DELAI DE REALISATION DE L'OPERATION

La présente note rappelle dans un premier temps les différentes étapes d'un projet de ligne à grande vitesse entre le débat public et la mise en service de la ligne.

Ensuite, elle montre les possibilités de réduction des délais dans l'hypothèse d'un projet bien circonscrit. L'annexe jointe montre de manière plus détaillée les possibilités qui peuvent être envisagées pour optimiser les délais d'étude et de réalisation d'une ligne à grande vitesse (DTT, octobre 2003).

Enfin, un troisième paragraphe fait état des déclarations officielles (ministre, secrétaire d'Etat) qui se sont engagées sur un délai de mise en service de la ligne à grande vitesse en 2015.

1) Le processus de conduite d'un projet de LGV, du débat public au démarrage des travaux :

Le processus traditionnel de conduite d'un projet de ligne à grande vitesse suit différentes phases formalisées d'études, donnant lieu ou non à des décisions de poursuite : pré-études fonctionnelles, débat public, études préliminaires, avant-projet sommaire (APS), enquête publique, avant-projet détaillé (APD), enfin, réalisation des travaux. Tout au long de ce processus, le maître d'ouvrage met en place des dispositifs de concertation avec les différents partenaires et publics concernés, dans un esprit de transparence et de dialogue.

2) Le processus envisageable pour réduire les délais d'études et de travaux de la LGV Bordeaux-Toulouse :

Les processus d'études exposés ci-avant sont ceux d'un déroulement traditionnel de mise au point progressive d'un projet. Néanmoins, lorsqu'un projet apparaît pouvoir être techniquement bien circonscrit dès l'issue d'une première étape d'études, et si leurs conclusions ont fait l'objet d'une concertation suffisante, une optimisation du contenu et du phasage des études peut être envisagée sous certaines conditions, notamment un accord formel de la part du ministre en charge des transports. Par exemple, la durée des études nécessaires à la préparation du dossier d'enquête publique pourrait être raccourcie et une partie des études d'avant-projet détaillé (APD) pourrait être anticipée pendant le déroulement de l'enquête.

Cette possibilité n'est envisageable que dans le cas où les collectivités, ainsi que les acteurs locaux, soutiendraient de manière consensuelle le projet, notamment en confirmant leur accord sur la méthode proposée, et dans la mesure où elles confirmeraient également ce soutien à un enchaînement accéléré de ces différentes phases au travers de leur implication financière.

Si le travail de concertation nécessaire est suffisamment approfondi et qu'il ne remet pas en cause les options techniques qui ont été privilégiées, une telle optimisation des phases d'études permettrait de réduire le délai nécessaire à la préparation du projet avant le lancement de la phase opérationnelle et des travaux, en vue de sa mise en service, au plus près de celle de la seconde phase de la LGV Sud-Europe-Atlantique (section Tours-Angoulême).

3) Déclarations officielles de ministres :

3-1 : Déclaration de François Goulard, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, à l'AFP (15 avril 2005) :

Lors d'une communication à l'Agence Française de Presse le 15 avril 2005, M. le secrétaire d'Etat aux transports et à la mer François Goulard, a assuré, en dépit du fait que la Commission Européenne de Bruxelles s'intéresse particulièrement à la liaison franco-espagnole Bordeaux-Irun :

"Jacques Barrot, en tant que commissaire européen, s'intéresse aux liaisons transeuropéennes, mais les lignes à grande vitesse en France sont décidées par le gouvernement français : en ce qui concerne Toulouse les annonces qui ont été faites ne sont évidemment pas remises en cause, le calendrier 2015 c'est faisable et ce sera fait.", Il a par ailleurs rappelé à cette occasion que la ligne nouvelle Tours-Bordeaux devrait être achevée en 2011.

Par ailleurs, a-t-il déclaré en marge du congrès national de la chambre syndicale du déménagement : "Il n'y a aucune remise en cause, Bordeaux-Toulouse est inscrit, retenu, aujourd'hui tout est fait pour que les procédures suivent un cours normal pour l'objectif 2015",

3-2) Réponse de François Goulard, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, à une question orale de M. Henri Nayou à l'Assemblée Nationale (15 avril 2005) :

« Gilles de Robien et moi avons retenu l'horizon 2015 pour l'achèvement de la ligne. Si les conclusions du débat public sont favorables et si la mobilisation des collectivités territoriales perdure, le lancement des études de tracé, qui doivent durer trois ans, pourrait être envisagé pour la fin 2005. Dans cette perspective, nous demandons au Réseau Ferré de France de préparer une convention de financement et un cahier des charges. Cette convention pourrait être signée avant la fin de cette année.

Selon la règle retenue pour d'autres projets comparables, la participation des collectivités locales concernées serait de 50 %. Je pense que ces précisions sont de nature à calmer vos inquiétudes.

3-3) Déclaration de M. Gilles de Robien, Ministre de l'Équipement des Transports de l'Aménagement du territoire et de la Mer dans un courrier à M. Jean-Luc Moudenc, Maire de Toulouse (24 mars 2005) :

Dans un courrier de réponse au maire de Toulouse ayant souhaité des précisions sur les engagements de l'État relatif au projet de LGV Bordeaux-Toulouse, G. de Robien a employé les termes suivants :

« Enfin je vous confirme que j'ai bien retenu l'horizon 2015 en première approche pour la réalisation de cette ligne nouvelle. Si les conclusions du débat public à venir sont favorables et que la mobilisation des collectivités locales ne faiblit pas, le lancement des études de tracés d'une durée de trois ans en vue de constituer le dossier d'enquête publique (cette enquête étant prévue en 2009) est envisageable pour fin 2005. Il s'agit d'un calendrier certes serré mais réalisable, qui sera engagé afin de voir cette infrastructure fondamentale pour Toulouse réalisée à l'horizon 2015, conformément à ce que j'ai annoncé en septembre 2004.

Dans ces conditions, je demanderai tout particulièrement à RFF de préparer une convention de financement et un cahier des charges de ces études. Cette convention (d'un montant approximatif de 30 millions d'euros) pourrait être signée avant fin 2005 après approbation par le conseil d'administration de l'AFITF, moyennant une participation de 50 % des collectivités locales. »

ANNEXE :

Éléments de réflexion en vue d'une réduction de délai des procédures d'études et de réalisation d'une ligne à grande vitesse (DTT, octobre 2003)

Situation du problème :

Il s'écoule entre quinze et dix-sept ans en France entre la décision politique de réaliser une ligne à grande vitesse et la mise en service des premiers trains, ceci en supposant que le financement soit disponible.

Les travaux sont certes une des phases les plus longues, puisque six à sept ans de travaux sont nécessaires pour une section normale. Ce temps-là est le même dans tous les pays. En revanche, les délais de procédures administratives sont préoccupants. Dix ans d'études et de procédures ne seront, avec la réglementation actuelle, pas rares pour un projet LGV.

Il faut bien comprendre que cela correspond à tenir compte de préoccupations légitimes en matière de développement durable. Les règles introduites par les lois successives demandent notamment des études d'impact sur l'environnement et de larges consultations publiques.

Cependant, il est certainement possible de faire ces études et ces procédures plus efficacement, de les effectuer en parallèle, et dans certains cas de réduire leur durée.

Les délais, en plus de coûter de l'argent, sont un facteur d'inefficacité. Une politique telle que l'initiative de croissance de la présidence italienne de l'Union européenne se heurte à ces contraintes : on ne peut pas faire une politique de grands travaux s'il faut dix ans pour commencer les travaux.

Ces délais très longs de réalisation des infrastructures constituent d'ailleurs un argument de poids pour soutenir le processus de libéralisation : si la réalisation est si longue, alors c'est peut-être que les vraies évolutions du secteur ferroviaire ne sont pas à attendre des infrastructures. Elles pourraient donc venir d'ailleurs, notamment de la libéralisation.

On va chercher, pour conclure cette première partie, à faire des propositions qui pourront contribuer à réduire ces délais.

Pistes pour la réduction des délais

La suppression de l'instruction mixte à l'échelon central (IMEC) aurait pu être une proposition de ce rapport : elle a été annoncée en septembre. Cette procédure pouvait faire perdre plusieurs mois à un projet. La discussion, concernant la suppression de l'IMEC a porté notamment sur la possibilité de la remplacer par une autre procédure (qui aurait pu porter le nom de CIA). Il a été heureusement décidé de supprimer l'IMEC sans remplacement. Cet exemple pose le problème plus général de l'introduction de nouvelles règles : dans le futur, il faudrait certainement retenir comme principe de base de ne pas rajouter de nouvelles procédures dans la genèse d'un projet d'infrastructure de transport.

Plus généralement, les mesures de simplifications administratives doivent être soutenues. La loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit (★) sera un point d'appui précieux.

Il y a sans doute des marges de simplification, de raccourcissement, de mise en parallèle les procédures telles que débat public, enquête publique et études d'impact.

Une autre piste pourrait être l'amélioration de l'articulation des procédures de déclaration d'utilité publique, d'expropriation, de remembrement et d'archéologie préventive. A ce titre, un rôle plus important des autorités locales dans la déclaration d'utilité publique permettrait de mieux prendre en compte les enjeux locaux dans un temps plus court.

Pour éviter de faire étudier une ligne par une équipe et de la construire avec une autre équipe différente, les marchés de conception-réalisation doivent être largement développés. Ils ont l'avantage de ne présenter des coûts et des délais d'appel d'offre qu'une seule fois, et de donner plus de place aux capacités d'innovation des entreprises. Bien entendu, des clauses dans le contrat entre l'autorité publique et le groupement sélectionné permettront à l'autorité publique de résilier le contrat après la phase de conception si elle estime que cela est indispensable à la préservation de l'intérêt général.

Il faut, comme on l'a dit ci-dessus, envisager très sérieusement les délais occasionnés par les temps d'appel d'offre. Les procédures européennes ajoutent d'ailleurs un certain nombre d'étapes et de délais pour la sélection d'un contractant. Ces temps correspondent en outre à des coûts très importants (notamment en termes de consultants) pour les entreprises qui répondent à ces appels d'offre. Cela ne signifie pas qu'il faut en faire moins, mais qu'il faut optimiser le temps qui leur est consacré. S'il est déclaré infructueux, ce sont tous les acteurs qui y perdent et les acteurs privés plus que les autres.

Proposition : soutenir toutes les initiatives de nature à réduire les délais de procédures dans la réalisation d'un projet ferroviaire, notamment :

- En utilisant la loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit pour que les procédures en question (débat public, enquête publique, études d'impact) soient simplifiées, raccourcies ou réalisées sans interrompre l'avancement du projet.
- En envisageant de donner un rôle plus important aux autorités locales dans la déclaration d'utilité publique.
- En encourageant le développement des projets de lignes à grande vitesse sous la forme de marchés de conception-réalisation.

(★) Cette loi est parue au Journal Officiel le 3 juillet 2003