

VII Et après le débat public ?

Si les éléments recueillis lors du débat public confirment l'opportunité de réaliser le projet, le conseil d'administration de Réseau ferré de France pourra décider de poursuivre les études du projet de LGV-Paris-Orléans-Clermont-Ferrand-Lyon. S'engagera alors un nouveau processus d'études, conduit en concertation avec les acteurs et le public, ainsi que des procédures qui mèneront à l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique puis, éventuellement, au démarrage des travaux.

Les phases successives d'études, les procédures administratives, le contexte politique et économique et les demandes des populations concernées constituent autant de facteurs qui rythment la réalisation d'un grand projet d'infrastructure ferroviaire jusqu'à sa mise en service. Chacune de ces phases permet de préciser progressivement les caractéristiques et les conditions d'insertion territoriale du projet. La concertation avec les acteurs concernés et le public y tient une place majeure afin de faire émerger une vision la plus partagée possible du projet.

1 La décision du maître d'ouvrage et la poursuite de la concertation

1.1 Une décision fondée sur les enseignements du débat public

Le débat public est une étape dans le processus décisionnel qui s'inscrit en amont du processus d'élaboration d'un projet, lorsque toutes les options sont encore possibles.

La loi dispose que le débat public porte sur l'opportunité du projet, sur ses objectifs et sur ses caractéristiques principales. Il s'adresse à l'ensemble de la population pour lui permettre de s'exprimer, poser des questions, formuler des observations, des critiques, des suggestions.

C'est un temps d'ouverture et de dialogue dans le processus de décision. Un temps dans lequel le public, par son expertise variée d'usage, apporte des points de vue nouveaux, des opinions et des positions diverses qui constituent autant d'éléments de réflexion pour RFF.

Ces points de vue exprimés pendant le débat et surtout les arguments qui les fondent, dans leur diversité et dans leur richesse, seront restitués dans le compte-rendu de la CPDP et le bilan de la CNDP publiés dans un délai de deux mois après la fin du débat.

Dans les trois mois qui suivent cette publication, RFF tirera les enseignements du débat, conduisant soit à poursuivre le projet en cernant mieux ses objectifs, ses caractéristiques et les conditions de sa réussite, soit à le suspendre, voire à l'abandonner. La décision de RFF sera motivée en référence au contenu du débat public et précisera clairement les mesures que RFF juge nécessaires pour répondre aux enseignements de ce dernier. Elle sera prise par une délibération du conseil d'administration de RFF, publiée au Journal officiel de la République Française. Elle s'accompagnera d'une information auprès de l'ensemble des participants au débat public.

1.2 Une concertation continue jusqu'à la mise en service

Réseau ferré de France met désormais en place une démarche de conduite de projet où études et dialogue sont étroitement liés. En favorisant la continuité des échanges, il s'agit de prolonger le processus de dialogue initié par le débat public. Ce nouveau type de démarche de conduite d'un grand projet ferroviaire repose sur la co-élaboration en continu entre les différentes parties prenantes et la participation régulière du grand public. Un tel principe favorise le partage des enjeux et des solutions autour d'un projet en confrontant les informations et les expertises des uns et des autres.

Ce processus doit permettre d'identifier en amont les éventuels sujets d'incompréhension pour y répondre et apporter les informations utiles pour la suite du projet.

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II, précise que les modalités d'information et de participation du public après le débat font dorénavant partie de l'objet du débat. RFF poursuivra donc la démarche d'information et de participation tout au long de l'élaboration du projet selon des modalités qui devront être discutées avec les participants au débat public. Cette concertation constitue une forme d'aide à la décision en apportant des éclairages améliorant l'approche de RFF et l'inscription territoriale du projet.

RFF proposera que la concertation territoriale sur le projet POCL repose, si le projet devait se poursuivre, sur deux dispositifs complémentaires :

- un dispositif de dialogue, sous la forme d'ateliers de travail qui réunissent régulièrement les acteurs concernés par le projet. Il s'agit de disposer d'espaces thématiques d'échanges et de travail sur le projet et ses effets, favorisant un dialogue fondé sur la transparence et l'échange d'informations et d'expertises, comme c'est le cas depuis le lancement des études;
- un dispositif d'information et de participation du public avec le site Internet du projet déjà existant (lgv-pocl.fr), des documents d'information comme la lettre du projet et des réunions publiques à des moments clés.

En complément de ces outils, RFF entretiendra un dialogue permanent avec les représentants élus des collectivités territoriales concernées par le projet au moyen de rendez-vous et de réunions à son initiative et à la demande des élus.

Pour veiller à la mise en œuvre de ces modalités, RFF pourra demander à la Commission nationale du débat public de nommer un garant de la concertation, chargé de veiller à la qualité de la démarche participative, notamment à l'égalité d'information du public et des acteurs. Le garant pourra s'appuyer sur la rédaction d'une charte de la concertation précisant le rôle de chacun et les règles de travail en commun.

La charte pour la conduite des concertations

Le conseil d'administration de Réseau ferré de France a adopté, le 12 mai 2011, la charte pour la conduite des concertations. Celle-ci s'applique aux concertations que RFF doit réglementairement engager ou souhaite conduire de manière volontaire pour les programmes et opérations ferroviaires dont il est maître d'ouvrage sur des infrastructures existantes ou nouvelles.

A travers six engagements, la charte pour la conduite des concertations établit les règles du jeu d'un dialogue ouvert et constructif entre RFF et ses interlocuteurs. Elle constitue un code de bonne conduite qui s'impose à RFF et qu'il souhaite voir partagé par les participants à la concertation, dans un esprit de coopération.

- Engagement n°1 : RFF promeut une concertation ouverte auprès des différents publics concernés;
- Engagement n°2 : RFF favorise une concertation tournée vers l'échange et l'aide à la décision;
- Engagement n°3 : RFF adapte la concertation à la conception et à la réalisation progressives d'un programme ou d'une opération ferroviaire;
- Engagement n°4 : RFF s'engage à respecter les conditions d'un dialogue constructif;
- Engagement n°5 : RFF rend compte de la concertation;
- Engagement n°6 : RFF peut solliciter l'intervention d'un garant de la concertation.

2 Le processus de conduite d'un projet de LGV

2.1 Des étapes successives s'appuyant toutes sur un dialogue approfondi

Les études préparatoires au débat public, dont les résultats sont présentés dans ce document, ont pour objectif de quantifier les enjeux d'aménagement, de transport et d'environnement des territoires afin de caractériser l'opportunité du projet puis de rechercher et comparer des familles de scénarios pour définir la consistance possible du projet s'il était réalisé.

Pour le projet POCL, chaque scénario est caractérisé par une offre de services ferroviaires (villes desservies, temps de parcours, nombres de trains, ...), un schéma des infrastructures permettant de mettre en œuvre cette offre, une option de passage (bande d'environ 10km de large dans laquelle pourra s'inscrire l'infrastructure à grande vitesse). Les études comprennent des études socio-économiques, des études de marché des transports et de trafic, des études de fonctionnement du réseau ferroviaire, des études environnementales et des études de conception technique.

Si RFF décide de poursuivre le projet à l'issue du débat public, il engagera les différentes phases formalisées d'études et les procédures administratives, dans la logique du dialogue initié dès le lancement des études préalables au débat public.

Chacune de ces étapes permet de préciser progressivement le projet : les enjeux et les fonctionnalités, les incidences environnementales et les mesures d'accompagnement envisagées, les caractéristiques techniques, les avantages socio-économiques, les coûts du projet, ...

Les études sont approuvées, étape par étape, par les pouvoirs publics. Avant de décider du lancement des travaux, le projet devra avoir été déclaré d'utilité publique et le montage financier finalisé.

Le cadre légal de la participation du public à l'élaboration des grands projets ferroviaires

Plusieurs textes consacrent la place grandissante du public dans les projets d'aménagement :

■ La convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement de 1998 (dite **convention d'Aarhus** ratifiée par l'État français en 2002), dont l'article 6 précise notamment que les dispositions doivent être prises pour que le public puisse influencer la décision au travers de sa participation. Cette participation doit être effective, lorsque « toutes les options et solutions sont encore possibles » et que les « résultats de la procédure de participation du public sont dûment pris en considération »,

■ La **charte de l'environnement** adoptée par le Parlement le 24 juin 2004, dont l'article 7 précise que « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »,

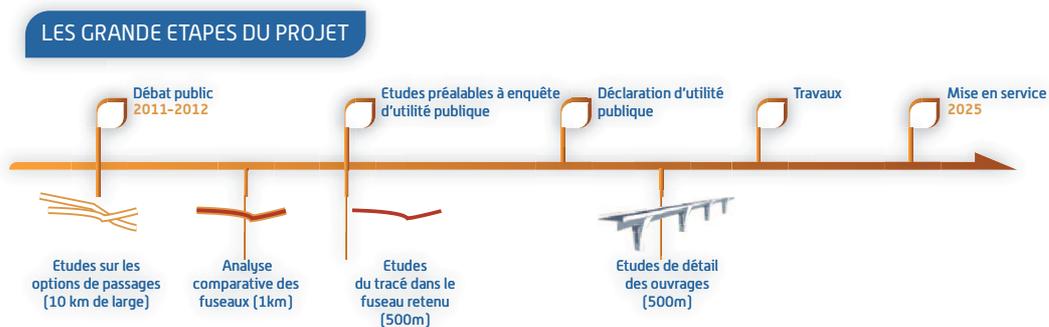
■ Le **Code de l'Environnement**, amendé récemment par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite loi Grenelle II), qui dispose que « la participation du public est assurée pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique » (article L.121-1), que la décision du maître d'ouvrage doit comprendre « les mesures qu'il juge nécessaires de mettre en place pour répondre aux enseignements du débat public » et que le débat public doit également porter sur les modalités d'information et de participation du public après le débat. Le maître d'ouvrage en informe la CNDP et peut lui demander de désigner un garant chargé de veiller à la mise en œuvre de ces modalités.

2.2 Des études spécifiques à chacune des phases : la définition progressive du tracé et son insertion environnementale

Une telle démarche repose généralement sur plusieurs **étapes** :

- **Étape 1** : analyse des options fonctionnelles pour déterminer le projet du point de vue de ses services potentiels et de son économie générale. Les sensibilités environnementales et les contraintes techniques sont également évaluées. Les résultats permettent de définir des zones de passage préférentielles dans le couloir retenu à l'issue du débat public, ainsi que le programme de l'opération ;
- **Étape 2** : approfondissement des fonctions ferroviaires retenues à l'issue de la première étape. Des premières esquisses de tracés dans les zones de passage définies à l'étape précédente sont étudiées puis comparées ;
- **Étape 3** : étude des tracés sur la base des esquisses retenues afin de définir celui qui sera mis à l'enquête publique et de préparer cette dernière ;
- **Étape 4** : préparation du dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique et enquête publique (organisée avec l'intervention d'une commission d'enquête qui rend un avis) ;
- **Étape 5** : préparation puis engagement des travaux.

Les trois premières étapes, qui conduisent à l'enquête publique, s'étalent chacune sur une durée de dix-huit mois environ.



Le rôle de l'Autorité environnementale

Créée le 30 avril 2009, l'Autorité environnementale donne des avis, rendus publics, sur les évaluations des impacts des projets, plans et programmes sur l'environnement et sur les mesures de gestion visant à éviter, atténuer ou compenser ces impacts.

Composée d'un collège d'experts de l'aménagement et des politiques environnementales, cette entité est chargée d'évaluer les études d'impacts réalisées en vue de la réalisation de projets d'aménagement.

L'avis de l'Autorité environnementale sur l'étude d'impact du projet est rendu public. L'avis porte sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans l'élaboration du projet et sur la qualité de l'étude d'impact.

3 Les modalités de financement

Les études préparatoires au débat public ont été financées par les Régions partenaires, Auvergne, Bourgogne, Centre, Ile-de-France et Rhône-Alpes, par l'Etat et par RFF.

Le financement des phases d'études ultérieures et de la réalisation du projet fera l'objet de nouveaux accords.

Au stade du débat public, il est trop tôt pour définir le mode de réalisation des grands projets d'infrastructure et leur montage financier associé. L'expérience issue des projets mis en œuvre récemment montre que la décision sur le mode de réalisation intervient à un stade plus avancé, généralement au moment de la déclaration d'utilité publique (DUP). La répartition des financements entre les différents partenaires est bouclée de plus en plus souvent après la DUP.

Cependant, RFF accorde un intérêt particulier à ce que les enjeux de financement soient abordés lors du débat public pour éclairer le contexte global du projet et la comparaison des différentes options de passage proposées.

Ces niveaux de prix déterminent l'ampleur de l'augmentation des recettes que génère le projet pour les entreprises ferroviaires. Une partie de ces recettes supplémentaires sert à couvrir les dépenses de ces dernières, tandis qu'une autre partie est récupérée par le constructeur de la nouvelle infrastructure, à travers des redevances demandées aux entreprises ferroviaires pour l'utilisation de la ligne par leurs trains, à l'image des péages autoroutiers acquittés par les automobilistes et les transporteurs routiers.

Le constructeur peut ainsi dégager une part d'autofinancement de son projet, en tenant compte de l'évolution de ses propres coûts d'exploitation.

■ Les contribuables nationaux et locaux

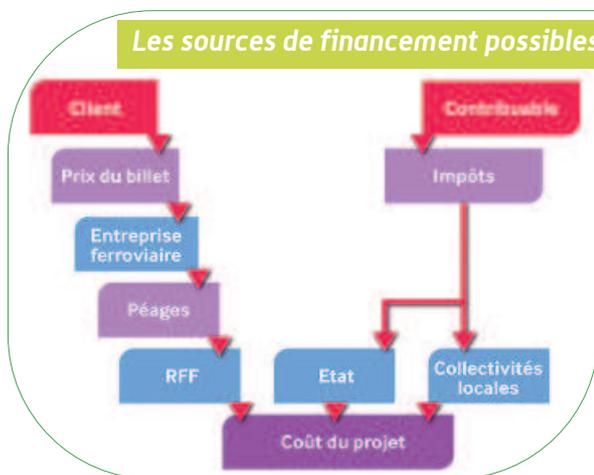
La part de l'investissement qui ne peut être autofinancée doit être couverte par des subventions publiques. Ce sont donc les contribuables qui la financent.

3.1 Les sources de financement possibles

Elles sont au nombre de deux :

■ Les clients utilisant les trains qui circulent sur la ligne nouvelle

La contribution qu'il est possible de récupérer auprès des clients dépend à la fois des avantages que le projet leur apporte, de facteurs externes tels que les performances des modes de transport concurrents et des niveaux de prix des billets décidés par les entreprises ferroviaires.



3.2 Les partenaires possibles du financement

Le maître d'ouvrage, RFF

RFF, le gestionnaire d'infrastructure, apporte une part de financement telle que l'investissement correspondant soit couvert par ses recettes futures. Elle correspond à la part d'autofinancement du projet, alimentée par les clients via les entreprises ferroviaires.

L'Etat, les collectivités territoriales

A ce stade, les financeurs potentiels sont l'État, l'Europe et les collectivités territoriales concernées directement ou indirectement : régions, départements et agglomérations.

La part de financement par Réseau ferré de France

La création de RFF en 1997, avec la reprise de la majeure partie de la dette de la SNCF, a conduit à poser le principe de ne pas dégrader davantage les comptes de RFF. L'article 4 du décret du 5 mai 1997 portant statut de RFF dispose que « RFF ne peut accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national (...) que s'il fait l'objet de la part des demandeurs d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement ». Ainsi, la part d'investissement à la charge de RFF doit être couverte par les excédents bruts d'exploitation futurs de la ligne actualisés à la date de sa mise en service.

Autrement dit, pour éviter de s'endetter sans contrepartie, **RFF ne peut investir dans un projet que ce qui peut être remboursé par les péages futurs.**

L'engagement de RFF dans les nouveaux projets d'infrastructure est donc plafonné, et doit être complété généralement par les financements de l'État ou des collectivités territoriales.

3.3 Les modalités de réalisation existantes

Deux stratégies de réalisation peuvent être envisagées : le mode classique et le partenariat public-privé.

Le mode de réalisation classique

Dans cette hypothèse, Réseau ferré de France est le maître d'ouvrage qui conduit l'ensemble des phases d'études permettant de définir précisément la consistance du projet, avant d'en confier la construction à des entreprises sélectionnées après une procédure de mise en concurrence. À l'issue des travaux qu'il finance intégralement avec ses partenaires, RFF réceptionne les nouveaux ouvrages qui intègrent le réseau ferré national, puis en assure l'exploitation, l'entretien, la maintenance et le renouvellement le moment venu comme sur le reste du réseau.

Dans ce cas, pour compléter la part financée par RFF, l'État et les collectivités territoriales (Régions, Départements, Agglomérations) apportent des subventions qui reflètent la rentabilité socio-économique du projet pour la collectivité dans son ensemble, ainsi que les retombées attendues pour un territoire tant en termes de développement économique que d'accessibilité.

C'est le mode de réalisation et de financement qui a été retenu pour la LGV Est Européenne et pour la branche Est de la LGV Rhin-Rhône, et qui est habituellement privilégié pour les investissements d'un montant plus modeste.

Le partenariat public-privé

D'autres modalités, pour la réalisation des projets, peuvent être recherchées dans le cadre des partenariats public-privé (PPP), qu'il s'agisse du contrat de partenariat ou de la concession.

La loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports autorise RFF à faire appel aux financements privés pour concevoir, financer, réaliser, exploiter et entretenir les projets d'infrastructures ferroviaires d'intérêt national et international (à l'exclusion de la gestion des trafics et des circulations, du fonctionnement et de l'entretien des installations de sécurité).

Le PPP se traduit par un contrat unique dans lequel Réseau ferré de France confie la maîtrise d'ouvrage du projet à son co-contractant. Il se caractérise par l'aspect global du contrat, portant sur la conception, la construction, la maintenance et le financement en longue durée, selon un partage équilibré des risques entre la sphère publique et l'opérateur privé.

Il existe deux formes de PPP, en fonction du niveau de partage des risques.

■ **le contrat de partenariat**, où le partenaire privé peut financer, concevoir, réaliser et entretenir l'infrastructure mais sans l'exploiter. Le péage et les risques d'exploitation restent du ressort de RFF qui rémunère l'acteur privé par le versement d'un loyer. Une évaluation préalable doit justifier le contrat de partenariat au regard de la complexité et des motifs du projet, en termes de coût, de performances et de partage des risques..

■ **la délégation de service public ou concession**, dans laquelle le concessionnaire est chargé de financer (le cas échéant en bénéficiant pour partie de subventions publiques), de concevoir, de construire, d'entretenir et de régénérer la ligne nouvelle, mais aussi de l'exploiter. Il se rémunère en percevant directement les péages des trains circulant sur la ligne concédée. Le montant des redevances d'utilisation de l'infrastructure a alors été estimé à l'avance. L'autorité publique concédante accepte en revanche une durée de concession importante (au minimum 40 ans pour le ferroviaire). Aux termes de la concession, le concédant entre en possession de l'infrastructure et des redevances.

Le recours aux partenariats public-privé constitue une opportunité pour accélérer le développement du réseau ferré national en réalisant un plus grand nombre de projets en même temps. En effet, RFF, propriétaire et gestionnaire du réseau ferré national, est porteur de plus d'une douzaine de projets de lignes à grande vitesse. Ces attentes, exprimées par la loi dite « Grenelle I » du 3 août 2009 et l'avant-projet consolidé de SNIT de janvier 2011, sont telles que les montages publics traditionnels doivent être diversifiés.

Les partenariats public-privé (PPP) ont donc vocation à devenir un mode de réalisation courant pour les grands projets de RFF en offrant des possibilités d'optimisation des coûts de construction et de maintenance ainsi que des délais et en permettant une diversification des modalités de financement. Mais ils ne constituent pas une source nouvelle de financement.

Les retours d'expérience des autres projets de RFF en cours de réalisation dans le cadre de partenariats public-privé (par exemple la concession pour la LGV Sud-Europe – Atlantique ou les contrats de partenariat pour la LGV Bretagne – Pays de la Loire et le contournement Nîmes–Montpellier) permettront d'enrichir les réflexions sur le financement du projet de LGV Paris – Orléans – Clermont-Ferrand – Lyon le moment venu.

En tout état de cause, la décision définitive sur le plan de financement d'un projet comme le projet POCL n'est prise que lors des phases ultérieures, après la déclaration d'utilité publique.

Le contrat de partenariat avec Eiffage pour la LGV Bretagne Pays de la Loire

Le financement de la LGV Bretagne - Pays de la Loire est assuré par la participation de RFF et les contributions de l'Etat et des collectivités territoriales. Ces dernières apportent une part équivalente à celle de l'Etat. Il s'agit de la Région Bretagne, des quatre Départements bretons (Morbihan, Côtes d'Armor, Finistère, Ille-et-Vilaine), de Rennes Métropole, du Pays de Saint-Malo et de la Région Pays de la Loire.

Le contrat de partenariat est prévu pour une durée de 25 ans et son titulaire, Eiffage, devient le maître d'ouvrage de la ligne à grande vitesse, assure le financement de l'aménagement en bénéficiant du versement des participations des collectivités et de RFF en phase de construction (pour les 2/3 de l'investissement). La participation de l'Etat à l'investissement sera versée sous forme d'un loyer d'investissement en phase d'exploitation. Le titulaire du contrat perçoit également un loyer pour la maintenance et le renouvellement de la ligne en phase d'exploitation, qui sera versé par RFF.

Les périmètres de la maîtrise d'ouvrage après la signature du contrat

Eiffage se voit confier par RFF la maîtrise d'ouvrage de la ligne nouvelle. Il assure, dans le cadre des réglementations nationales et communautaires, la conception, la construction, l'entretien (y compris le renouvellement) et le financement du projet, sur la durée du contrat de 25 ans. Eiffage a la qualité de gestionnaire d'infrastructure et prend ainsi le relais du pilotage opérationnel conduit jusqu'alors par RFF.

Le partenaire privé assure avant le lancement des travaux :

- la mise au point définitive du projet technique et des mesures d'accompagnement ;
- l'accomplissement des procédures complémentaires à mener sur la base des études détaillées : incidences sur l'eau, dérogation espèces protégées, enquêtes parcellaires, acquisitions foncières restantes, ...

RFF, autorité contractante, est garant du respect des dispositions du contrat de partenariat. Il s'appuie sur la Déclaration d'Utilité Publique [décret du 26 octobre 2007] ainsi que sur le Dossier des engagements de l'Etat [janvier 2009]. RFF veille au respect de l'ensemble des engagements pris, au travers d'un dispositif de contrôle.

Par ailleurs, RFF conserve la maîtrise d'ouvrage des raccordements au réseau ferré national existant et des dispositifs de gestion centralisée pour l'exploitation et l'alimentation électrique.



— SAINT PANDRE — UNITED KINGDOM —
— LISBOA — KIFIR —
— SALAMANCA — MADRID — SECON —
— BRISTOL — BRUXELLES — AMSTERDAM — ESPARA — KILK —
— RESEAU — AVENIR — MOBILITE — CCF —