

4

APRÈS LE DÉBAT PUBLIC

4.1 Du débat public jusqu'à la réalisation du projet: les principales étapes

4.2 Les moyens de financement envisageables

Si le débat public conduit à confirmer l'opportunité de réaliser un projet de ligne nouvelle ferroviaire entre Montpellier et Perpignan, Réseau Ferré de France engagera ensuite un processus d'études conduit en concertation avec les acteurs et le public. Ce processus sera notamment orienté par les modalités de financement du projet.

Les mots suivis d'une étoile renvoient au glossaire p. 110 et à la liste des sigles p. 113. La liste des études est disponible p. 114.*





Après le débat public, plusieurs étapes conditionnent la mise en service de la ligne.

4.1 DU DÉBAT PUBLIC JUSQU'À LA RÉALISATION DU PROJET : les principales étapes

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.

4.1.1 Quelle décision après le débat public ?

Le débat public permet à toutes les personnes qui le souhaitent de s'exprimer sur l'opportunité du projet, ses objectifs et ses principales caractéristiques. À l'issue du débat, dans un délai de deux mois, **un compte rendu** est établi par la Commission particulière du débat public (CPDP) et le Président de la Commission nationale du débat public (CNDP) en dresse le bilan. Ces documents n'ont pas pour objet de se prononcer, ni même de donner un avis sur le fond du dossier. Ils rappellent les conditions d'organisation et du déroulement du débat, et recensent l'ensemble des opinions et remarques exprimées par le public au cours de celui-ci.

Le maître d'ouvrage dispose ensuite de trois mois pour statuer sur le principe et les conditions de la poursuite éventuelle du projet. Cette décision se traduit par une délibération du conseil d'administration de Réseau Ferré de France qui est publiée au *Journal officiel de la République française*. Elle s'accompagne généralement d'une information auprès de l'ensemble des participants au débat public. Une fois l'intérêt de réaliser le projet confirmé, les étapes suivantes peuvent alors être engagées.

4.1.2 Des étapes successives de définition du projet fondées sur le dialogue

La réalisation d'un grand projet ferroviaire se caractérise habituellement par des étapes successives. Chacune d'elles permet de préciser progressivement les caractéristiques techniques, les impacts environnementaux, les avantages socio-économiques, les coûts... du projet :

- les études dites préliminaires, qui permettent de comparer pour le couloir de passage retenu plusieurs fuseaux de 1 000 mètres de large chacun environ et de choisir celui à l'intérieur duquel les études dites d'avant-projet sommaire (APS) seront ensuite poursuivies, sur des tracés au sein d'une bande de 500 mètres de large,
- l'enquête publique permet aux citoyens de s'exprimer sur un projet qui se traduit par plusieurs tracés possibles au sein d'une bande de 500 mètres de large. Une commission ou un commissaire enquêteur recueille l'ensemble des expressions du public appelé à se prononcer sur les options présentées et rend un avis sur le projet. Cet avis, s'il est favorable, conduit à la Déclaration d'utilité publique (DUP) du projet par décret en Conseil d'État,



En juin 2007, RFF a édité un document d'information pour faire part de sa décision sur le projet de LGV* Poitiers-Limoges.

- la phase d'avant-projet détaillé (APD) est ensuite engagée afin de préparer les premiers travaux (acquisitions foncières, fouilles archéologiques...),
- la phase de travaux est enfin initiée.

Pour chacune de ces étapes, le maître d'ouvrage réalise ses études puis les soumet aux avis successifs de nombreux acteurs dans la perspective d'une décision ministérielle.

Ces étapes sont aujourd'hui revisitées afin de favoriser le dialogue avec les acteurs concernés et la participation du grand public. En effet, l'expérience montre qu'elles offrent peu de souplesse dans la conduite du projet, mais également peu de latitude en matière d'échanges entre les différentes parties concernées. 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 nouveau processus doit permettre d'identifier en amont les sujets d'incompréhension pour y répondre et apporter les informations utiles pour la suite du projet.

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

- **Étape 1** : analyser les 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** : approfondir les 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** : étudier les tracés sur la base des esquisses retenues afin de définir celui qui sera mis à l'enquête publique et de préparer cette dernière ;

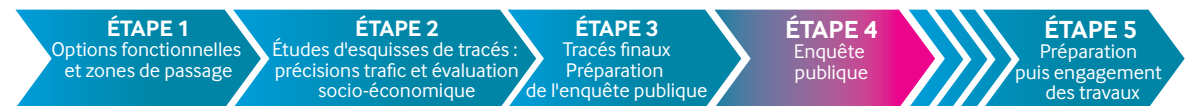
- **Étape 4** : préparation du dossier d'enquête préalable à la DUP* et enquête publique (organisée avec l'intervention d'une commission d'enquête qui rend un avis) ;

- **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.

Au cœur de cette démarche se trouve un dispositif de **concertation territoriale**. Celui-ci ne fait pas qu'accompagner les cinq étapes précédentes. Il en constitue l'ossature. En effet, à travers un dispositif d'information et de partage

LES ÉTAPES DE LA NOUVELLE DÉMARCHE DE CONDUITE D'UN PROJET FERROVIAIRE



LE NOUVEAU CADRE 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, notamment ferroviaires :

- 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 2000), 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 28 février 2005, dont l'article 7 stipule 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 » ;
- L'article L.121-1 du code de l'environnement qui stipule 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 ».

La concertation est un gage d'amélioration du processus de définition du projet

des opinions, connaissances et expertises, cette concertation constitue une forme d'aide à la décision en apportant des éclairages améliorant l'approche de Réseau Ferré de France. Le projet est ainsi progressivement affiné et son inscription territoriale n'en est que meilleure.

Concrètement, la concertation territoriale repose essentiellement sur deux dispositifs complémentaires, dont les modalités sont adaptées aux spécificités et contexte de chaque projet :

- **un dispositif de dialogue**, sous la forme d'ateliers de travail qui réunissent régulièrement les acteurs concernés par le projet. Il s'agit de créer des espaces de travail communs, sur le projet et ses effets, en mettant en place un dialogue continu fondé sur la transparence et l'échange d'informations et d'expertises,
- **un dispositif d'information et de contribution du public**. Il se matérialise par un site Internet, des documents d'information, un journal de la concertation, des expositions itinérantes et des réunions publiques fixées à des moments clés.

En complément de ces outils, RFF entretient un dialogue permanent avec les représentants élus des collectivités concernées par la zone d'étude du projet qui s'affine progressivement.

Une charte de la concertation officialise le cadre, les objectifs, les modalités de la concertation et les engagements réciproques de tous les participants. La Commission nationale du débat public (CNDP) peut être garante du respect de cette charte si elle le souhaite.

Ce type de démarche traduit la volonté de Réseau Ferré de France de placer le dialogue au cœur de ses projets. Cette démarche est adaptée à un projet particulier, en fonction de ses spécificités et de son contexte social, politique et territorial.

LA CONCERTATION TERRITORIALE CONDUITE SUR LE PROJET DE LGV* POITIERS-LIMOGES

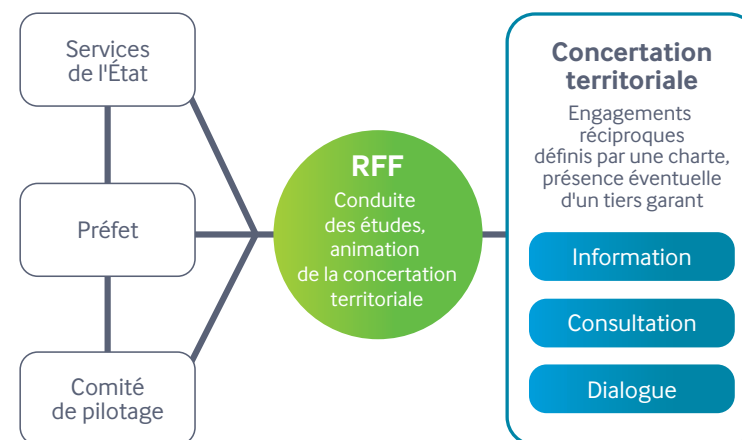
Après la tenue du débat public en 2006, une concertation territoriale a été mise en œuvre afin de constituer le socle à l'élaboration du projet de LGV* Poitiers-Limoges.

L'objectif principal de la démarche est clair : engager un dialogue constructif destiné à faire émerger une vision partagée du projet et du territoire dans lequel il s'inscrit.

La concertation concourt à la définition progressive du projet avec les services de l'État, les collectivités locales, les organismes socio-professionnels, les associations représentatives et le grand public.

www.lgvpoitierslimoges.com

LE DISPOSITIF DE CONCERTATION ENVISAGEABLE APRÈS LE DÉBAT PUBLIC



4113 Le processus envisageable pour le projet

Parce qu'il permet de clarifier l'ensemble des enjeux et de réduire les incertitudes, le débat public contribue à une meilleure définition du projet. Si tel est le cas à l'issue du présent débat public, Réseau Ferré de France saura s'il peut concentrer ses efforts sur un type particulier de ligne ferroviaire : aménagement de la ligne existante ou création d'une ligne nouvelle (acceptant, ou non, les trains de marchandises et permettant, ou non, la grande vitesse) et sur une ou plusieurs options de passage. Plus le débat public aura permis de réduire le champ des possibles, plus les délais d'études pourront être resserrés. Dans le meilleur des cas, et si la solution d'une ligne nouvelle devait être retenue, ces délais conduiraient à une mise en service de la ligne à l'horizon 2020.

Réseau Ferré de France est convaincu qu'une implication forte de la part des collectivités territoriales, des acteurs socio-économiques, du monde associatif et du grand public constitue un gage d'amélioration du processus de définition de ce projet. Aussi, RFF souhaite-t-il maintenir le dialogue instauré en amont du débat public. La démarche de partenariat et de concertation initiée pour la réalisation des études préalables au débat public serait donc poursuivie tout au long de l'élaboration du projet selon des modalités analogues ou proches de celles décrites précédemment.

4.2 LES MOYENS DE FINANCEMENT envisageables

Au stade du débat public, il n'est pas encore possible de définir précisément le montage financier de ce projet. Toutefois, différentes modalités de financement peuvent être envisagées : le recours aux fonds publics et le partenariat public/privé. Elles peuvent d'ailleurs être complémentaires, en fonction de l'implication financière possible de chacun des partenaires du projet.

4.2.1 Les partenaires du financement

Le projet de ligne nouvelle Montpellier-Perpignan, s'il est réalisé, nécessiterait le financement conjugué de différents partenaires : le maître d'ouvrage (RFF), l'Europe, l'État, les collectivités territoriales et éventuellement des acteurs privés, sous certaines conditions.

■ Le maître d'ouvrage : Réseau Ferré de France

RFF, le maître d'ouvrage, apporte une part de financement telle que l'investissement correspondant soit couvert par ses recettes futures. Celles-ci sont constituées par les redevances demandées par RFF aux transporteurs pour l'utilisation de la ligne par leurs trains, à l'image des péages autoroutiers acquittés par les automobilistes et transporteurs routiers.

■ L'Europe

L'Union européenne subventionne des projets dans le cadre des politiques spécifiques, comme le développement des grands réseaux européens de transport (RTE-T*) et particulièrement pour les projets à caractère transnational. Le projet ferroviaire entre Montpellier et Perpignan est éligible à ces subventions européennes comme faisant partie des 30 axes prioritaires du RTE-T* (axe n° 3 nommé « axe ferroviaire à grande vitesse du sud-ouest de l'Europe ») et est intégré dans le « corridor D* ».

■ L'État et les collectivités territoriales

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.

■ Les acteurs privés

Des acteurs privés peuvent être intéressés par des investissements sur les opérations ferroviaires. Ils peuvent désormais y contribuer dans le cadre des partenariats public/privé (PPP), comme cela est le cas, ou est envisagé actuellement sur plusieurs projets : ligne nouvelle Perpignan-Figueras, liaison rapide Charles-de-Gaulle Express, LGV* Sud Europe Atlantique (Tours-Bordeaux) et contournement de Nîmes et de Montpellier.



Réseau Ferré de France, en tant que gestionnaire de l'infrastructure, participe au financement des projets ferroviaires.

Pour le projet de ligne nouvelle Montpellier-Perpignan, deux stratégies de financement sont possibles : le financement « classique » ou le partenariat public/privé

4.2.2 Les modalités de financement existantes

Les projets de création de ligne ferroviaire nouvelle nécessitent un montant élevé d'investissement. L'équilibre financier du projet ne peut donc être obtenu que sur une très longue période, qui peut être supérieure à 50 ans, et en mobilisant des apports publics significatifs. Le financement du projet de ligne nouvelle Montpellier-Perpignan s'inscrit dans un schéma de ce type, sachant que deux stratégies de financement peuvent être recherchées : le financement « classique », qui repose exclusivement sur des fonds publics, et le financement sous le régime du partenariat public/privé, qui voit les fonds publics complétés par des fonds privés.

■ Les financements « classiques »

Les cas de financement « classique » mis en œuvre récemment sont ceux de la première phase de la LGV Est européenne et de la branche Est de la LGV* Rhin-Rhône. Dans ces projets, le financement repose exclusivement sur des fonds publics associant l'État, les collectivités territoriales, les pays voisins intéressés, l'Union européenne, RFF et la SNCF.

■ L'exemple de la LGV Est européenne

La LGV Est européenne, projet de 3,125 milliards d'euros⁽¹⁾ (aux conditions économiques de 1997), est la première LGV* cofinancée par des collectivités territoriales. En outre, elle a fait l'objet de financements internationaux, parce qu'elle est inscrite dans la liste des grands projets européens (et donc bénéficiant des fonds communautaires), et parce qu'elle améliore les relations ferroviaires internationales du Grand Duché du Luxembourg.

■ Les partenariats public/privé (PPP)

D'autres modalités, pour la réalisation des projets, peuvent être recherchées dans le cadre des partenariats public/privé, qu'il s'agisse du contrat de partenariat* ou de la concession*. À ce stade d'avancement du projet, il n'est pas possible de définir quel sera le montage financier du projet. Sans préjuger des choix qui seront faits lors des phases ultérieures, il convient de noter que le projet entre Montpellier et Perpignan est encadré par deux projets qui ne font pas appel exclusivement à la maîtrise d'ouvrage publique.

(1) Hors matériel roulant, financé par la SNCF.

L'AFITF (AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE)

Cette agence, créée en décembre 2004, a pour mission de participer au titre de l'État au financement :

- de projets de réalisation ou d'aménagement d'infrastructures routières, ferroviaires ou fluviales d'intérêt national ou international,
- des volets transports des contrats de projets État-Régions,
- des transports urbains.

Dans le domaine ferroviaire, l'AFITF a participé au financement de projets tels que la LGV* Est européenne ou la liaison Perpignan-Figueras, des études des projets inscrits au CIADT de décembre 2003 et à une partie des débats publics du projet ferroviaire Bordeaux-frontière espagnole et du projet de ligne nouvelle Montpellier-Perpignan.

- **La section internationale Perpignan-Figueras** est réalisée sous le régime de la concession. Le concessionnaire retenu est TP Ferro, un groupement d'entreprises franco-espagnol. Sur un budget total d'un milliard d'euros, le projet bénéficie d'une subvention publique de 540 millions d'euros, dont 14 % d'aides européennes. Il se rémunère en percevant directement les péages des trains circulant sur la section internationale pendant 50 ans.
- **Le Contournement de Nîmes et de Montpellier** sera réalisé dans le cadre d'un contrat de partenariat*. Le partenaire privé finance une partie du coût d'investissement initial et les travaux d'entretien. Il est rémunéré par RFF à travers un « loyer » qui lui est versé durant toute la durée du contrat. Réseau Ferré de France perçoit les péages des transporteurs qui utilisent la ligne. RFF a publié l'avis d'appel à candidature correspondant en septembre 2008. Le projet, inscrit dans la loi de programmation relative au Grenelle de l'environnement, a fait l'objet d'un protocole d'intention de financement signé le 17 juin 2008 entre l'État, les collectivités territoriales et RFF. Le financement du projet devrait également inclure la participation de l'Union européenne. Le montant global qui figure dans ce protocole est de 1,4 milliard d'euros (aux conditions économiques de 2007), modernisation de la ligne Montpellier-Perpignan incluse.



La section internationale Perpignan-Figueras, actuellement en travaux, a été réalisée en concession.*

LE POINT SUR LES PARTENARIATS PUBLICS/PRIVÉS : CONVENTION DE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC (CONCESSION) OU CONTRAT DE PARTENARIAT

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 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). Ces partenariats public/privé sont destinés à optimiser la performance, le partage des risques et des bénéfices, sur la durée, entre les partenaires dans le cadre de la conduite d'opérations d'intérêt général. En France, depuis l'ordonnance du 17 juin 2004, le contrat de partenariat* constitue une nouvelle forme de partenariat public/privé qui vient compléter le dispositif de la concession ou convention de délégation de service public. La différence entre ces modalités de partenariat concerne le portage et le partage des risques. Le contrat de partenariat* se caractérise par un partage de risques. Dans le cas d'un contrat de partenariat pour un projet ferroviaire, le partenaire privé peut concevoir, financer, réaliser et entretenir l'infrastructure, mais il ne l'exploite pas.

Les péages et les risques d'exploitation sont à la charge de RFF. Celui-ci rémunère le partenaire privé par le versement d'un loyer... Le contrat ne peut être conclu que pour la réalisation de projets dont une évaluation préalable a montré la complexité et les motifs, en termes de coût, de performance et de partage des risques, qui conduisent à lancer une procédure de passation de contrat de partenariat.

Dans le cas d'une délégation de service public (concession*), le concessionnaire s'engage à financer, concevoir, construire, exploiter et entretenir l'ouvrage concédé, à ses frais et à ses risques. Le concessionnaire, qui a un droit exclusif d'exploitation, se rémunère directement par les redevances d'utilisation de l'infrastructure, dont le montant a été estimé à l'avance. L'autorité publique concédante, déchargée totalement ou partiellement de la charge financière du projet, accepte en revanche une durée de concession importante (au minimum 40 ans pour le ferroviaire). À l'issue de la concession*, le concédant entre immédiatement et gratuitement en possession de l'infrastructure et des redevances.