

Comité de Pilotage LNMP du 26 octobre 2016

EVOLUTION DE LA JURISPRUDENCE

Evolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat

Annulation de la DUP de la LGV Poitiers-Limoges du 15 avril 2016

- + Le Conseil d'État a retenu deux motifs d'illégalité de la déclaration d'utilité publique, chacun étant suffisant pour conduire à l'annulation du décret : il a jugé que le projet n'était pas d'utilité publique et **qu'il existait une irrégularité de procédure, tenant à l'absence d'information précise relative au mode de financement et à la répartition envisagée pour le projet.**
 - + « S'agissant de la procédure, le code des transports prévoit que, pour les grands projets d'infrastructure, une évaluation économique et sociale doit être réalisée et jointe au dossier soumis à enquête publique. En l'espèce, **le Conseil d'État a relevé que, dans l'analyse des conditions de financement du projet, le dossier soumis à enquête publique se borne à présenter les différentes modalités de financement habituellement mises en œuvre pour ce type d'infrastructures, et les différents types d'acteurs susceptibles d'y participer. Il ne contient donc aucune information précise relative au mode de financement et à la répartition envisagée pour le projet. Eu égard au coût de construction, évalué à 1,6 milliard d'euros (en valeur actualisée 2011), le Conseil d'Etat estime que cette insuffisance de l'évaluation économique et sociale a nui à l'information complète de la population et a pu exercer une influence sur la décision de déclarer l'utilité publique. Il en déduit que cette décision a été prise irrégulièrement.** » (<http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiques/LGV-Poitiers-Limoges>)
- + **Il s'agit d'un changement de jurisprudence du Conseil d'Etat**, celle-ci ayant été moins exigeante jusque-là sur l'analyse des conditions de financement des grands projets ferroviaires :
 - + Le rapporteur public de la décision *Fédération Alto* du 4 décembre 2009 relative à la LGV Bretagne-Pays-de-la-Loire relevait ainsi que « la façon dont les DUP sont situées dans l'enchaînement des procédures qui préparent et encadrent la construction d'un grand ouvrage ne permettra presque jamais au financement d'être à la fois précis et assuré lors de la réalisation d'un dossier d'enquête publique ».
 - + Le Conseil d'Etat a jugé, dans sa décision *Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil-du-Poitou et de Migné-Auxances* du 28 mars 2011, que « si la répartition précise des financements est présentée comme devant être définie au cours de négociations ultérieures, et si le montant définitif de la participation financière des collectivités territoriales reste encore incertain, cette circonstance n'est pas, en l'espèce, de nature à entacher d'insuffisance l'évaluation à laquelle il a été procédé ».

Evolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat

Annulation de la DUP LGV Poitiers-Limoges du 15 avril 2016

- + Ce changement de jurisprudence a été motivé par un contexte globalement défavorable aux grands projets ferroviaires, au regard des perspectives des finances publiques et du rapport de la Cour des Comptes sur la grande vitesse ferroviaire.
 - + Le rapporteur public a ainsi relevé : *« On comprend certes le souci de pragmatisme qui anime votre jurisprudence, mais il faut reconnaître qu'il encourage une fuite en avant dans la programmation des grandes infrastructures, que l'on peut assimiler à une forme de « cavalerie juridique ». C'est ce que la Cour des Comptes a dénoncé dans son rapport public thématique d'octobre 2014 [...]. La Cour des Comptes relevait par ailleurs que « pour la ligne Poitiers-Limoges, alors même que l'enquête publique est achevée, le financement n'est pas déterminé, ni même envisagé ». Or il n'est pas très satisfaisant que le décret de DUP, qui permet les expropriations, soit pris à un stade où la réalisation du projet demeure à ce point lointain voire hypothétique. [...]. C'est pourquoi il nous semble que le pragmatisme devrait être à double sens et qu'il n'est pas mauvais d'exiger du responsable du projet qu'il précise un tant soit peu les modalités de financement de l'opération. »*

- + Le classement opéré par la Commission « Mobilité 21 » a joué dans la décision prise :
 - + Le rapporteur public a relevé que : *« alors que l'enquête était en cours, du 30 mai au 12 juillet 2013, la commission « Mobilité 21 » missionnée par le ministre chargé des transports pour établir un « schéma national de mobilité durable » remettait son rapport, le 27 juin 2013, classant le projet litigieux au nombre des priorités de deuxième rang dont l'engagement ne peut être envisagé qu'entre 2030 et 2050 ». Il en a conclu que « le projet ne pourra pas être réalisé avant un horizon lointain, [...] l'échéance de réalisation du projet étant renvoyée aux années 2030/2050. Il en résulte [...] un renforcement des atteintes à la propriété privée ».*

Evolution de l'enquête publique LNMP (1/3)

Une fragilité juridique forte du dossier d'enquête publique LNMP tel qu'il a été préparé à ce jour

- + Un dossier conçu, s'agissant de l'évaluation socio-économique, dans le cadre de l'ancienne jurisprudence du Conseil d'Etat, c'est-à-dire sans information précise sur les modalités de financement et la répartition envisagée.
 - + Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser la lecture qu'il convenait de faire de cette jurisprudence, à savoir que le dossier d'enquête doit comporter un « protocole de financement ».
- + Le projet de ligne nouvelle Montpellier-Perpignan a été classé dans les secondes priorités par la commission Mobilité 21, qui a cependant inscrit dans les premières priorités une provision pour engager en tant que de besoin de premiers travaux en lien avec le projet.
 - + *« Les éléments que la commission a eus à connaître confirment l'intérêt à terme de la réalisation de ce projet. Pour autant, au regard des éléments d'analyse dont elle a disposé, la commission estime que **les risques de saturation et de conflits d'usage qui constituent le fait générateur de la réalisation du projet** ne devraient pas justifier son engagement avant 2030. Elle classe dès lors le projet parmi les secondes priorités quel que soit le scénario financier considéré. Toutefois, la commission considérant qu'elle ne peut être entièrement affirmative sur le moment à partir duquel il pourrait être nécessaire d'engager l'opération, elle a prévu dans le scénario n°2 **d'inscrire en premières priorités une provision pour engager en tant que de besoin de premiers travaux en lien avec le projet.** »*
- + Un contexte global qui reste difficile pour les grands projets d'infrastructures de transport (référé de la Cour des Comptes du 29 août 2016 sur l'AFITF, rapport d'information du Sénat du 28 septembre 2016 « Infrastructures de transport : sélectionner rigoureusement, financer durablement »).

Evolution de l'enquête publique LNMP (2/3)

L'intérêt d'une réalisation phasée

- + **Le périmètre de l'enquête doit correspondre à ce qui est réalisable d'ici l'horizon 2030 au regard des documents de référence en matière de programmation de grandes infrastructures de transport.**
 - + A défaut, le Conseil d'État considérera que les perspectives de réalisation sont trop éloignées pour permettre la déclaration d'utilité publique du projet (qui permet les expropriations).
 - + A l'heure actuelle, le périmètre de l'enquête doit être cohérent avec les inscriptions en premières priorités de la Commission « Mobilité 21 », qui induent une provision pour engager en tant que de besoin de premiers travaux en lien avec la saturation de la ligne actuelle.
- + **L'observatoire de la saturation entre Nîmes et Perpignan, mis en place à la suite des recommandations de la Commission « Mobilité 21 », a permis d'identifier la section Montpellier – Béziers comme étant durablement très chargée après la réalisation du CNM, donc susceptible de répondre aux critères fixés par la Commission pour avancer sa réalisation avant 2030.**
 - + Les conclusions de ses travaux ont été présentées lors de la réunion du 11 mai 2016 et développées dans le rapport CGEDD n°009771-01, disponible sur Internet.
- + **Même s'il devra être repris de manière à afficher un niveau de détail plus important pour la partie soumise à enquête et devant faire l'objet d'une première DUP, le dossier d'enquête continuera de présenter les effets de l'ensemble du projet de Montpellier à Perpignan.**
- + **Afin de préserver la capacité à réaliser le projet complet, le moment venu, le tracé acté par la DM3 du 29 janvier 2016 pourra être qualifié en PIG pour la section correspondant à la seconde phase du projet LNMP.**

Evolution de l'enquête publique LNMP (3/3)

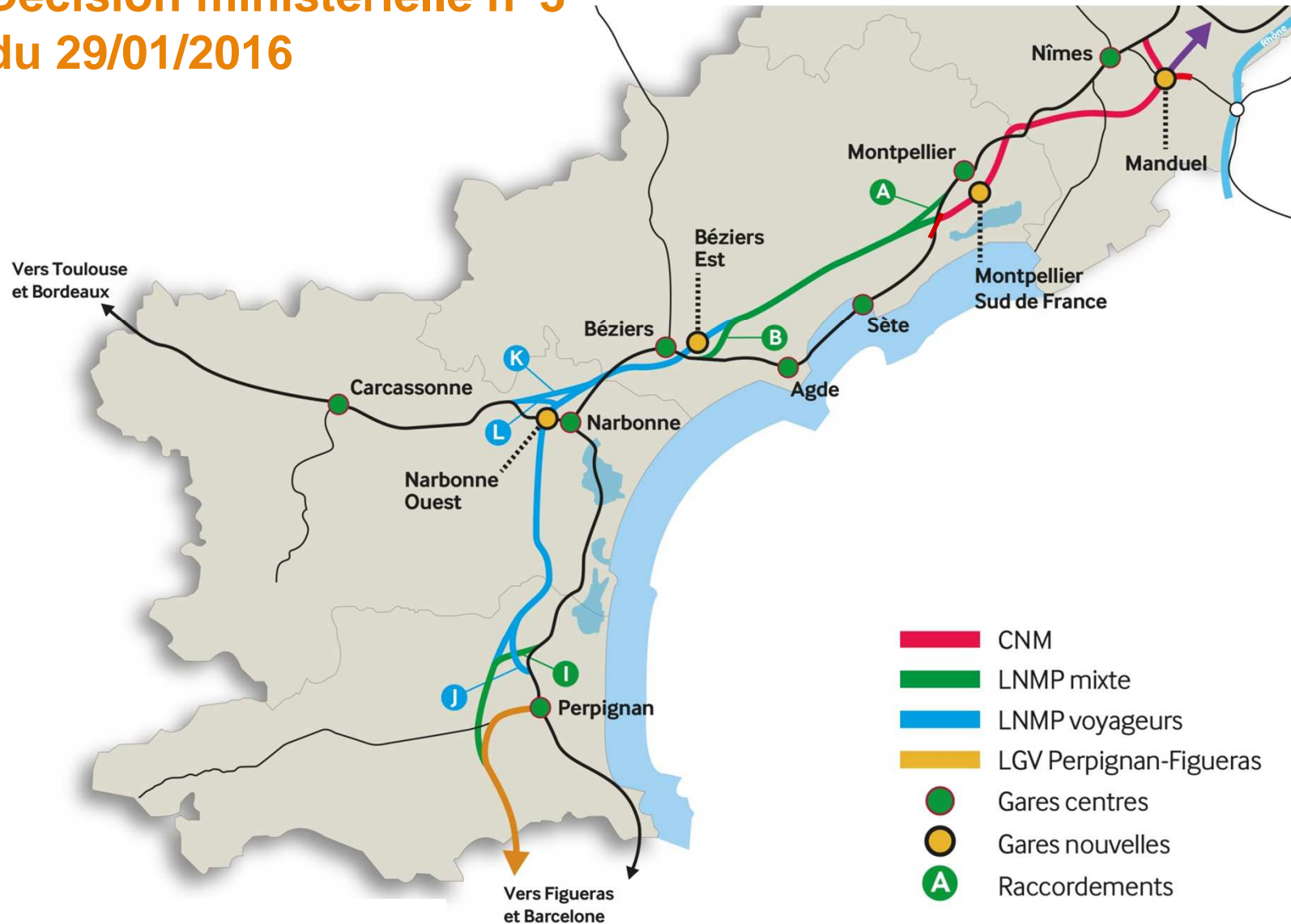
La nécessité de disposer d'un protocole de financement délibéré et signé pour porter à l'enquête publique la première phase

- + Les discussions vont devoir s'intensifier afin de parvenir à la conclusion d'un protocole de financement qui sera joint au dossier d'enquête publique.
- + Pour des raisons de crédibilité, ce protocole gagnerait à limiter le nombre de cofinanceurs signataires.
- + Sur le modèle des protocoles élaborés pour le financement des autres lignes nouvelles, le protocole de financement pourrait acter :
 - + les conditions générales de réalisation, et notamment le périmètre, l'horizon de réalisation, le choix de la maîtrise d'ouvrage et les modalités de gouvernance du projet ;
 - + le montage financier, et notamment :
 - + le coût estimé du projet ;
 - + la répartition des contributions publiques entre Etat et collectivités locales, les objectifs de participation de l'Union européenne, ainsi que les principes de partage des risques.

SCENARIOS DE PHASAGE

Projet complet

Décision ministérielle n°3
du 29/01/2016



Scénarios de phasage dans le cadre du projet global Montpellier-Perpignan

Rappels

- Décision ministérielle n°2 du 15 décembre 2013 :

➤ « Étudier les possibilités d'un phasage fonctionnel de l'infrastructure, depuis Montpellier et dans la continuité du projet de contournement ferroviaire de Nîmes et Montpellier. »

→ Atelier phasage du 9 avril 2015 disponible sur Internet

➤ « Ces études seront alimentées autant que de besoin par les travaux de l'observatoire de la saturation ferroviaire... »

→ Réunion de l'observatoire du 11 mai 2016 et rapport CGEDD n° 009771-01 disponible sur Internet, identifiant la section Nîmes – Béziers comme très chargée

- Décision ministérielle n°3 du 29 janvier 2016 :

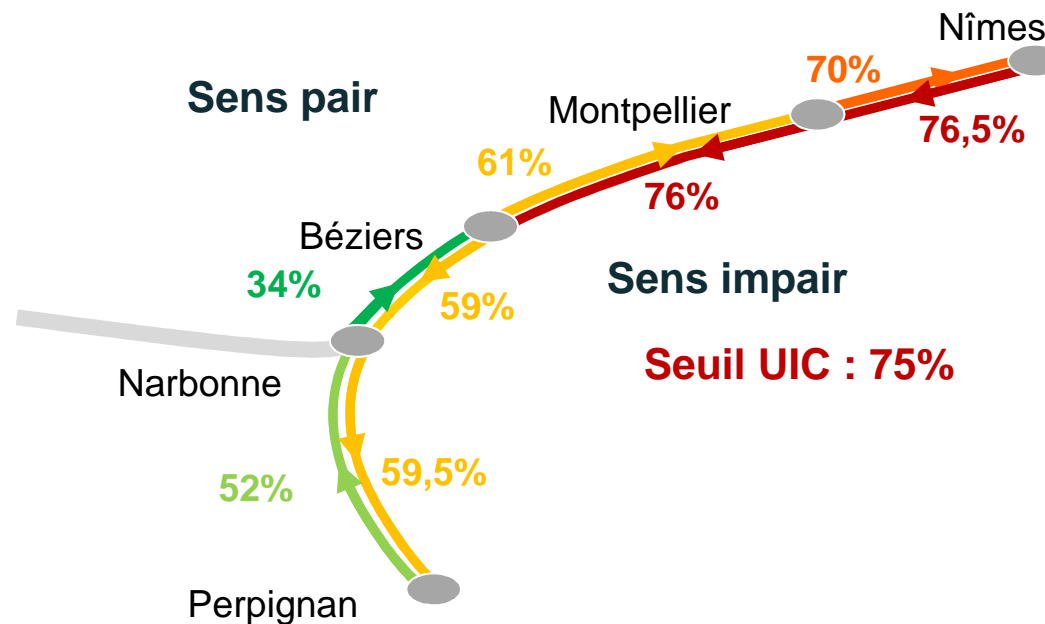
➤ « Poursuivre, en lien avec la mission de coordination technique et financière du projet, les études et la concertation sur les scénarios de phasage du projet afin de préserver, dans le dossier d'enquête, la faisabilité des raccordements au réseau ferré national qui seraient rendus nécessaires par ces phasages. »

→ Éléments complémentaires présentés ci-après

Scénarios de phasage dans le cadre du projet global Montpellier-Perpignan

Rapport de l'observatoire de la saturation du CGEDD n°009771-01 publié le 15 juin 2016 à la suite de la réunion du 11 mai de l'observatoire de la saturation ferroviaire

Taux d'utilisation : l'illustration de la ligne Nîmes - Perpignan



Période de pointe du soir d'un jour chargé, dimensionnante (jeudi 11 septembre 2014)

Les quatre PRINCIPALES règles d'un phasage réussi



Technique :

Assurer une **connexion au réseau existant** afin de ne pas aboutir à un cul-de-sac



Service :

Faire en sorte que le service **réponde en partie aux objectifs du projet** : vitesse, gain de temps, desserte du territoire et report modal



Coût :

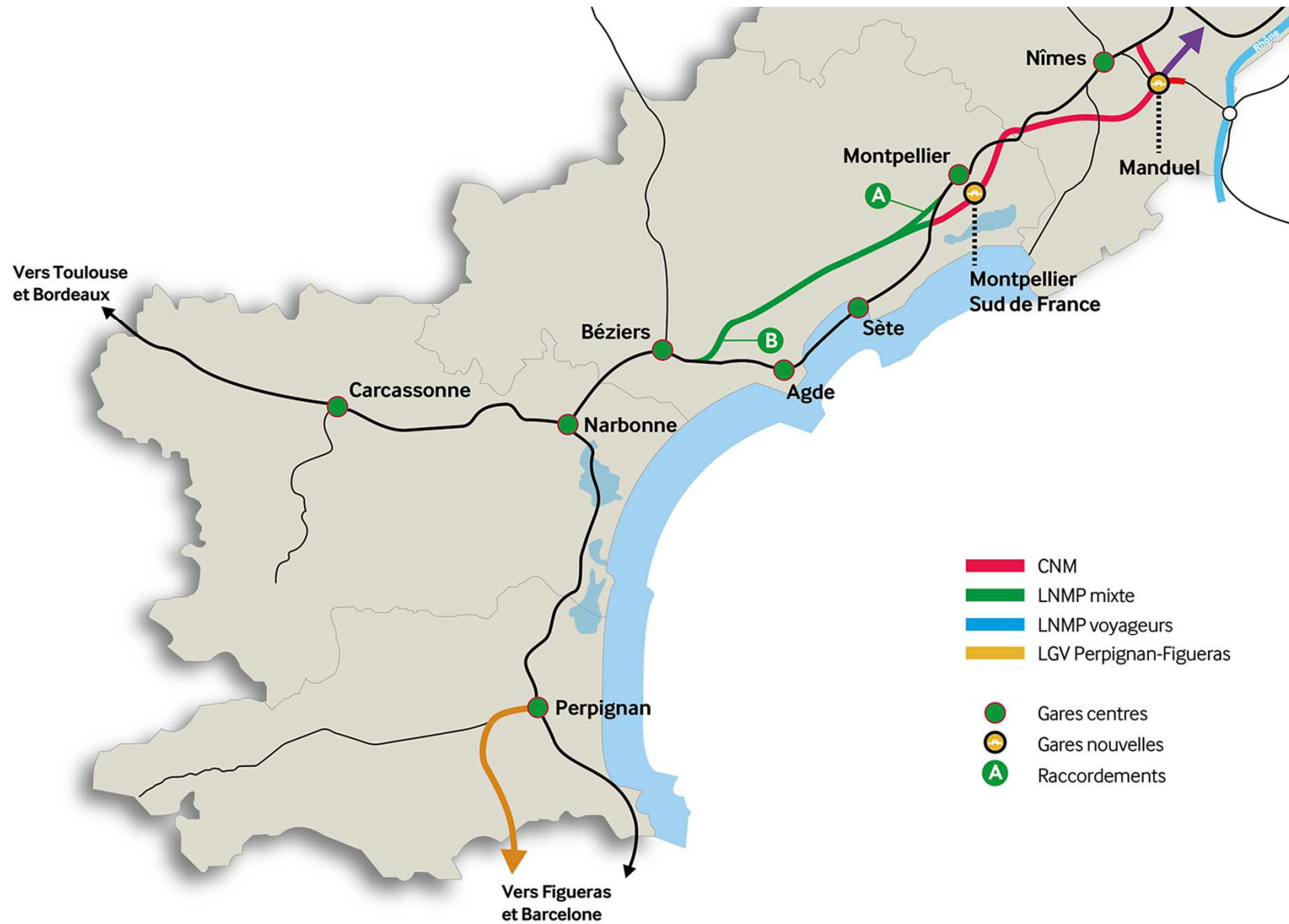
Veiller à un **rapport coût / bénéfice cohérent** en évitant les fausses manœuvres



Acceptabilité :

Avoir un impact **environnemental** réduit

Phasage à Béziers

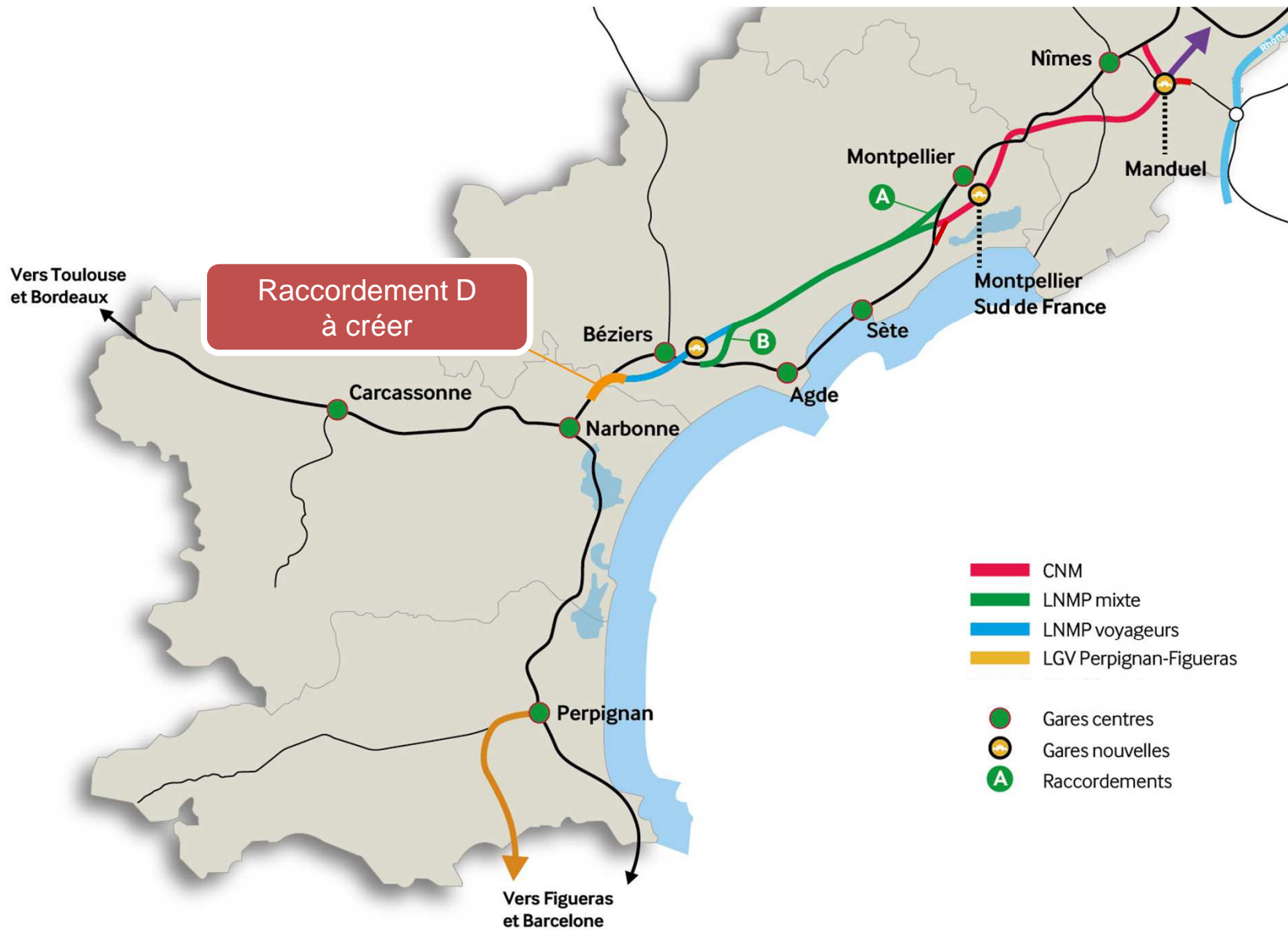


Incidences d'un phasage à Béziers

Caractéristiques

- Doublet de ligne sur Montpellier – Béziers : 51 km LN + 7 km raccordements
- Gain capacitaire ajusté à la section la plus chargée
- Mixité dès la 1^{ère} phase
- Pas de gare nouvelle à la mise en service
- Coût de réalisation : 1855 M€ CE 07/14
- Surcoût par rapport au projet à terme : 95 M€ (80 M€ surcoût matériaux + 15 M€ bases travaux de St-Thibéry et Montgil)
- Gain de temps moyen de 18 minutes bénéficiant à toutes les relations empruntant la ligne Nouvelle entre Montpellier et Béziers

Phasage à Nissan



Incidences d'un phasage à Nissan

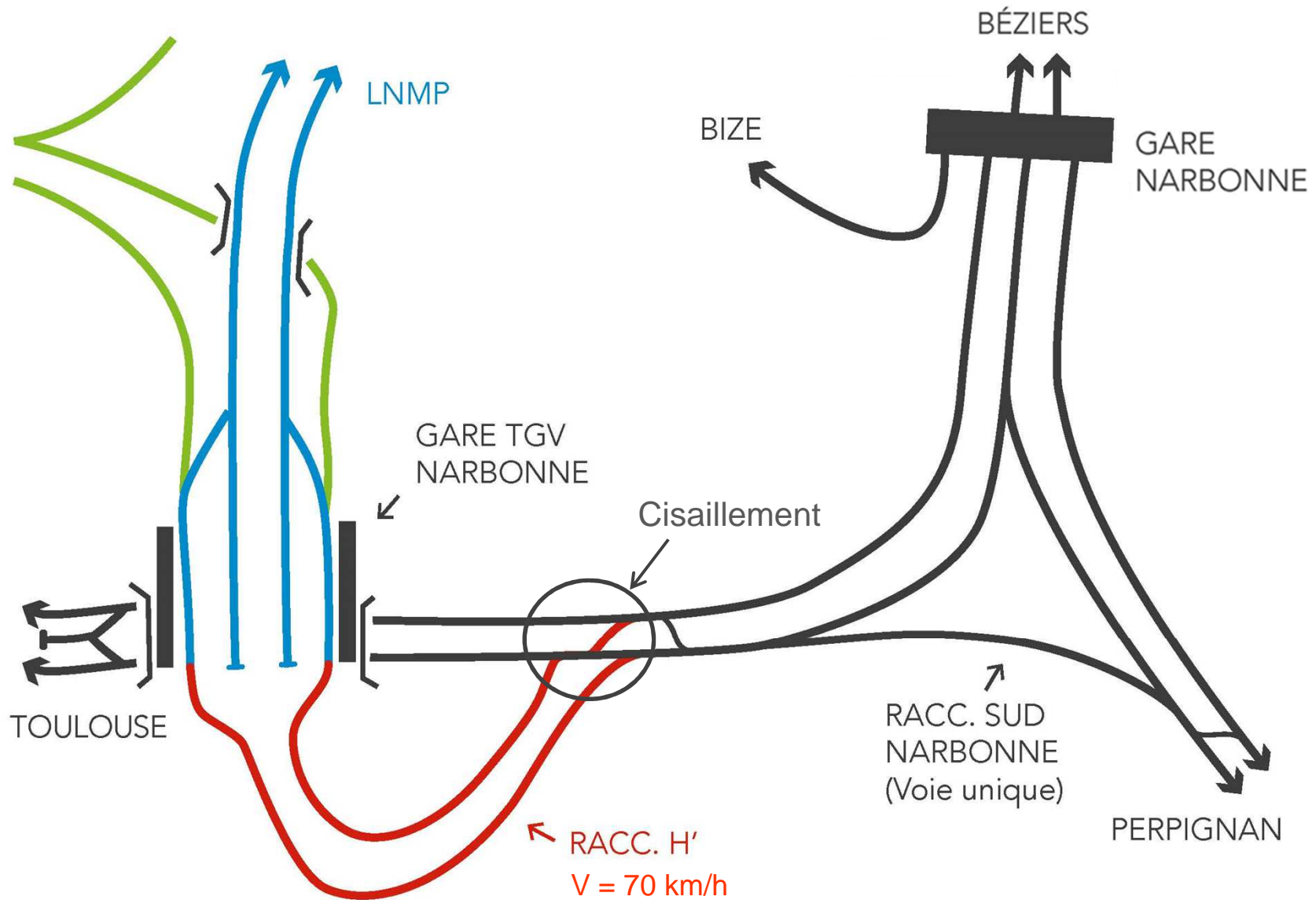
Caractéristiques

- Doublet de ligne sur Montpellier – Nissan : 68 km LN + 11 km raccordements
- Raccordement « D » à créer :
 - non dénivelé sur LN / Dénivelé sur LC – impact paysager significatif (Oppidum + chapelle Notre-Dame)
 - impose malgré tout le raccordement « B » à Béziers pour le fret car D serait trop pénalisant en mixte
 - inutile à terme sauf pour secours
- Sous-station supplémentaire à créer à Florensac : fausse manœuvre
- Gain capacitaire pratiquement identique à un phasage à Béziers
- Solution abandonnée suite à la Décision Ministérielle n°2
- Coût : 2510 M€ CE 07/14 y compris gare nouvelle à Béziers
- Surcoût par rapport au projet à terme : 240 M€ (80 M€ matériaux + 135 M€ raccordement D + 17 M€ surcoût bases travaux de St-Thibéry et Montgil + 8 M€ surcoût de sous-stations d'alimentation caténaire Florensac et renforcement La Castelle)
- Gain de temps moyen de 22 minutes bénéficiant à toutes les relations empruntant la ligne Nouvelle entre Montpellier et Narbonne

Phasage à Narbonne



Consistance d'un phasage à Narbonne



Incidences d'un phasage à Narbonne

Caractéristiques

Doublet de ligne sur Montpellier – Narbonne : 90 km LN + 22 km raccordements

- **Raccordement « H' » à créer :**
 - peu performant (faible vitesse – V 70) et en zone sensible du PPRI
 - non concerté
 - non dénivelé sur ligne classique – cisaillement voies principales
 - inutile à terme et à supprimer – fausse manœuvre

- **Raccordement au Sud de Narbonne :**
 - voie unique et à plat – pénalise fortement la capacité des axes TLS-NBN et PPG-NBN
 - difficultés pour dénivelé ce racc (très fort impact sur le bâti de Narbonne) et intérêt limité à terme
 - recrée à Narbonne les difficultés d'exploitation dont on se débarrasse entre Montpellier et Béziers

- **Gain capacitaire très limité**

- **Coût : 3535 M€ CE 07/14 y compris les deux gares nouvelles**
- **Surcoût par rapport au projet à terme : 235 M€ (110 M€ matériaux + 75 M€ raccordement H' + 50 M€ surcoût lié à l'utilisation des bases travaux de Saint-Thibéry et Rivesaltes)**

- **Gain de temps moyen de :**
 - 22 minutes entre Montpellier et Perpignan (mais moins en cas de domestication de certains TAGV pour insertion)
 - 34 minutes entre Montpellier et Toulouse direct sans arrêt à Béziers et Narbonne
 - 20 minutes entre Montpellier et Toulouse avec arrêts à Béziers et Narbonne

Synthèse des options de phasage

Phasage	Béziers	Nissan	Narbonne	Projet complet
Coût M€ 07/14	1855	2510	3535	5520
Surcoût à terme M€ 07/14	95	240	235	0
Gain de temps (1) Montpellier-Perpignan	18 min	22 min	22 min	39 min
Gain de temps (1) Montpellier-Toulouse	18 min	22 min	20 min si arrêt Narbonne 34 min si direct	20 min si arrêt Narbonne 34 min si direct
Gain de temps (1) Toulouse-Perpignan	0	0	5 min env. (2)	16 min
Capacité de la ligne	+	+	0	++
Impact environnemental du phasage	0	-	-	0
Commentaires	Cohérent avec les résultats de l'observatoire de la saturation	Cohérent avec obs. saturation, mais doublon avec raccordement Béziers	Problème d'exploitation – se raccorde mal à la ligne existante	

(1) Les gains de temps réels peuvent être inférieurs selon les circulations, en fonction notamment des possibilités d'insertion dans la grille horaire.

(2) Par suppression du rebroussement à Narbonne ; il n'y a cependant pas de liaison directe à l'heure actuelle.

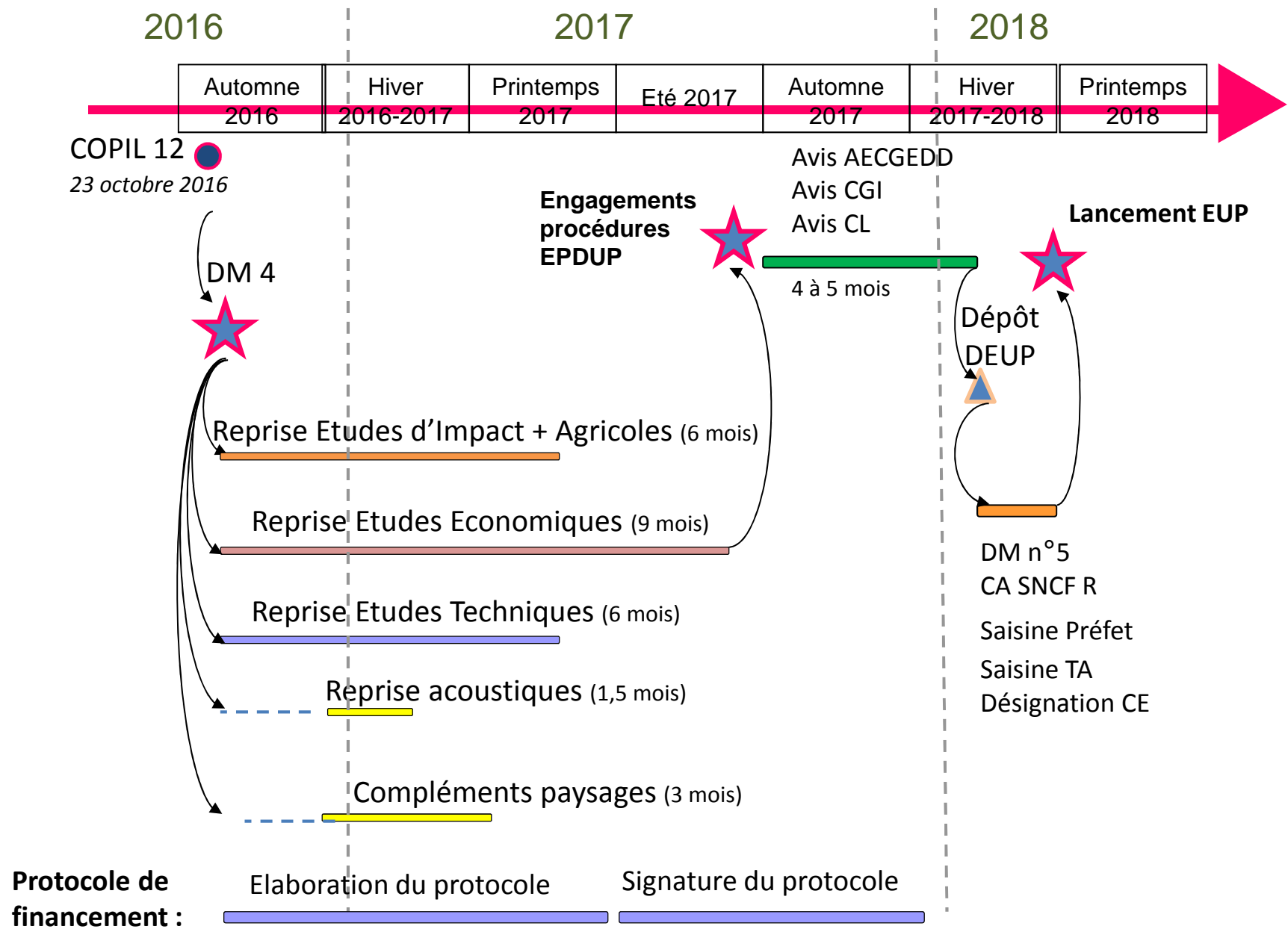
CALENDRIER

Calendrier de reprise d'études pour un phasage Montpellier-Béziers

Une nécessaire évolution

- + **Le calendrier demandé par la décision ministérielle n°3 du 29 janvier 2016 s'est avéré impossible à tenir dans le nouveau contexte pour un projet phasé :**
 - + nécessité d'analyser les conclusions à tirer de la décision du Conseil d'Etat d'annuler la DUP de la LGV Poitiers-Limoges, notamment au regard de l'instruction de la DUP des lignes nouvelles Bordeaux-Toulouse/Bordeaux-Dax ;
 - + nécessité d'une proposition du comité de pilotage pour permettre au secrétaire d'Etat chargé des transports, de la mer et de la pêche d'acter un phasage et de demander au maître d'ouvrage d'engager la reprise du dossier d'enquête pour faire apparaître ce phasage ;
 - + nécessité de suspendre les procédures de saisine de l'Autorité environnementale et du Commissariat général à l'investissement (envoi prévu pour juin 2016), leur avis ne pouvant porter sur un dossier différent de celui présenté à l'enquête publique ;
 - + nécessité d'aller à l'enquête publique avec un protocole de financement signé et délibéré par les assemblées des collectivités.

Calendrier de reprise d'études pour un phasage Montpellier-Béziers



POINT FINANCIER

Synthèse Acquisitions Foncières

Départements	Nombre de dossiers acquis	Surface acquise (ha)	Nombre de bâti
34	66	106	16
11	1	1,5	0
66	3	115,5	3
TOTAL	70	223	19

Départements	promesse de vente en cours	Surfaces concernées (ha)	Nombre bâti
34	28	20	6
11	2	1,7	0
66	0	0	0
TOTAL	30	21,7	6

Synthèse Acquisitions Foncières

Départements	Mise en demeure en cours	Surfaces concernées (ha)	Nombre bâti
34	27	48	11
11	4	9,2	0
66	2	1,13	1
TOTAL	33	58,33	12

Conventions	Montant Dépensé	Montant Engagé	prévisionnel d'engagé au 31/03/2017
Etat/RFF (3,811 M€)	Soldée (3,8M€)	-	-
CFI n°2 (20M€)	11,3 M€	3 M€	5,74M€
TOTAL = 23,811 M€	15,11 M€	18,11 M€	23,85 M

Synthèse financière volet « Etudes »

CFi n°1 – 17,30 M€ – soldée

CFi n°2 – 15,05 M€

- Engagé = 11,71 M€
- Facturé = 8,02 M€
- Reste à facturer = 3,70 M€
- Solde = 3,34 M€

CFi n°3 – 10 M€ (prévue au CPER 2015-2020) à conclure pour :

- Mener à bien la reprise du dossier d'enquête
- Préparer et organiser la phase d'enquête publique
- Couvrir les frais de maîtrise d'ouvrage

POINTS A VALIDER

Points à valider par le comité de pilotage

Afin de garantir la sécurité juridique du projet, il est proposé au comité de pilotage, au regard du changement de jurisprudence du Conseil d'Etat :

- + de proposer au secrétaire d'Etat chargé des transports, de la mer et de la pêche de décider du phasage du projet complet LNMP en retenant, en première phase, la liaison mixte fret et voyageurs entre Montpellier et Villeneuve-lès-Béziers ;**
- + de valider l'engagement d'une nouvelle convention de financement (CFi n°3), à partir de l'enveloppe de 10 M€ inscrite au CPER 2015-2020, pour mener à bien la reprise du dossier d'enquête et conduire la phase d'enquête publique, et de donner mandat au comité technique pour élaborer un projet de convention ;**
- + de confirmer la recherche d'un protocole de financement entre l'Etat et les collectivités territoriales.**