

La ligne à grande vitesse Perpignan-Figueras : la gestion calamiteuse par l'Etat d'un fiasco.

Historique.

En 2003, TP Ferro, entreprise détenue à parts égales par les groupes de BTP espagnol ACS et français Eiffage, décroche une concession de 50 ans pour la construction et l'exploitation de la ligne ferroviaire internationale à grande vitesse (LGV) entre Perpignan et Figueras (44 km). C'est le maillon transfrontalier d'une LGV bien plus longue : Paris-Barcelone.



Source : Ministère de l'Ecologie

Pour mener à bien le projet, qui comporte le percement du tunnel du Perthus (8,3 km sous les Pyrénées), TP Ferro mobilise 410 millions d'euros d'emprunts, 110 millions de fonds propres et 590 millions de subventions.

Le 17 février 2009, après cinq ans de travaux, le chantier est livré en temps et en heure. La ligne est inaugurée le 27 janvier 2011 par Thierry Mariani, ministre des Transports. Elle a coûté 1,2 milliard d'euros et ne débouche... sur rien car la LGV entre Figueras et Barcelone, n'existe pas encore. Celle-ci sera achevée et mise en service en décembre 2013. Mais la mise en service n'a pas permis d'améliorer la situation, le trafic étant très inférieur aux prévisions faites lors de la construction de la ligne, tant pour le fret que pour les passagers

Un retard de 3 ans dans la mise en fonctionnement affecte le calendrier d'amortissement des dettes et oblige les pouvoirs publics français et espagnol à accorder à la société 132 millions d'euros d'aides et un allongement de la durée de la concession.

Un concessionnaire en faillite.

En mars 2015, la société se déclare en pré-cessation de paiement afin de renégocier plus de 400 millions d'euros de dettes avec ses créanciers. En vain. En juillet de la même année, elle fait « une demande volontaire de mise sous administration judiciaire » devant le tribunal de

commerce de Gérone, ce qui revient à déposer le bilan. Elle n'a pu obtenir des gouvernements espagnol et français une rallonge de 34 millions d'euros.

La société est liquidée le 15 septembre 2016. La dette s'élève à 557,2 millions d'euros, elle sera contractuellement reprise par les concédants, c'est-à-dire les Etats français et espagnol. Une nouvelle société formée de SNCF Réseau et de son homologue espagnol ADIF est chargée désormais d'exploiter cette ligne déficitaire.

Une faillite pour insuffisance de trafic.

Les retards de la mise en service de Figueras-Barcelone n'expliquent pas tout, c'est l'insuffisance de trafic qui est pointée du doigt.

Il est aisé de démontrer que les faibles flux ferroviaires transpyrénéens de fret et de voyageurs et un trafic surestimé dans les études du projet ont contribué à introduire un risque pour la concession du tronçon Perpignan-Figueras.

En 2005, bien avant la mise en service de ce tronçon, plus de 50 millions de tonnes de fret transitaient par la route entre l'Espagne et la France, *via* les Pyrénées Orientales. Cela représentait 3,4 millions de camions, alors que seulement 2,5 millions de tonnes utilisaient le mode ferré.¹

En 2016, ce sont toujours 3,2 millions de camions qui traversent les Pyrénées-Orientales². Par ailleurs sur cet itinéraire les opérateurs ferroviaires ont une offre faible en transport de voyageurs. Enfin, l'avion est aussi devenu un sérieux concurrent du ferroviaire.

Dans les premières années d'exploitation, la SNCF mettra en circulation moins de rames TGV que le nombre prévu dans les études. La raison, (360 000 réservations sur 877 000 places en 6 mois et demi d'exploitation) est que le taux de remplissage des trains est faible. Un taux de remplissage élevé aurait permis d'augmenter le nombre de TGV sur la ligne.

Au total, ce sont en moyenne, 34 trains de marchandises et 70 trains voyageurs qui circulent par semaine, soit 7% du trafic fret prévu et 15% du trafic voyageurs attendu. **(Pièce n° 1)**

Tout comme la LGV Perpignan-Figueras, la Cour des comptes a estimé que les trafics des autres LGV en service étaient trop faibles pour permettre leur rentabilité.³

La gestion par l'Etat.

➤ *Qu'impose la loi LOTI ?*

La Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), du 30 décembre 1982, est la loi fondamentale d'organisation des services publics de transport en France. Elle a été intégrée dans le code des transports en décembre 2010.

¹ Source: questions écrites au Sénat, 15 juillet 2010, <https://www.senat.fr/questions/base/2010/qSEQ100714458.html>

² Source: Florent Royer, «Les Pyrénées deux fois plus traversées que les Alpes françaises par les poids lourds», Commissariat général au développement durable, Chiffres et statistiques, n° 740, mars 2016 [pdf].

³ La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence. Octobre 2014. Page 95.

Elle clarifie les relations entre autorités organisatrices et opérateurs (lorsque la collectivité y a recours) en imposant la passation d'un contrat entre les deux parties.

L'article 14 de la loi impose que « *Lorsque ces opérations sont réalisées avec le concours de financements publics, un bilan des résultats économiques et sociaux est établi au plus tard cinq ans après leur mise en service.* » (Pièce n° 2)

Ces bilans sont surnommés bilans « LOTI ».

➤ ***Interpellation de Monsieur Alain Vidalies, secrétaire d'Etat aux transports.***

Le 3 mars 2016, Daniel Ibanez, consultant, spécialiste de l'entreprise en difficulté, membre de la coordination des opposants au Lyon-Turin, Françoise Verchère, co-présidente de la CEDPA⁴, Raymond Avrillier, militant écologiste, adressent un courrier recommandé au secrétaire d'Etat aux transports (Pièce n° 3).

Dans ce courrier, ils demandent la publication du bilan des résultats économiques et sociaux prévu par le Code des transports pour la section ferroviaire "Perpignan-Figueras" rappelant que cette ligne a été inaugurée le 27 janvier 2011 et qu'en conséquence les cinq années sont déjà écoulées.

➤ ***La réponse du secrétaire d'Etat aux transports.***

Par courrier en date du 9 août 2016 (Pièce n° 4), Monsieur Alain Vidalies indique :

« *...en raison du nouveau calendrier de réalisation de la LGV Barcelone-Figueras décidé par l'Espagne, la mise en service de la section internationale s'est déroulée en deux étapes : une mise en service partielle en décembre 2010 et une mise en service définitive en janvier 2013. Dès lors le bilan LOTI sera mis à disposition d'ici 2018 au plus tard, ce qui permettra de disposer du recul nécessaire pour conduire un tel exercice.* »

➤ ***Introduction d'une requête devant le Conseil d'Etat.***

Le 15 septembre 2016, le Conseil d'Etat accuse réception d'un mémoire introductif en instance élaboré par Daniel Ibanez, Françoise Verchère et Raymond Avrillier dans lequel il est demandé à cette juridiction :

- D' « *Annuler la décision écrite de rejet par laquelle Monsieur le Secrétaire d'Etat en charge des transports du 9 août 2016, a refusé l'établissement et la publication du bilan des résultats économiques et sociaux de l'infrastructure ferroviaire dite "Perpignan-Figueras" »;*
- D' « *Enjoindre au Secrétaire d'Etat en charge des transports de faire réaliser et de publier dans un délai de deux mois, sous astreinte de 100 euros par jour de retard »*

Le 30 janvier 2017, les requérants adressent un mémoire en réplique (Pièce n° 5) en réponse au mémoire du 17 janvier 2017 produit par Madame Ségolène Royal, ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer « *rejetant l'intérêt à agir des requérants* »

De plus, la ministre soutient que les dispositions du code des transports doivent s'appliquer à une section ferroviaire "Perpignan-Barcelone" et non à la seule section ferroviaire "Perpignan-Figueras". Enfin, elle prétend qu'une "mise en service partielle" est intervenue en 2010 et que les

⁴ Collectif des Elu-e-s Doutant de la Pertinence de l'Aéroport de Notre-Dame-des-Landes

dispositions du code des transports ne s'appliqueraient qu'après la mise en service qu'elle qualifie de "définitive" en 2013.

Les requérants demandent donc au Conseil d'Etat d'enjoindre la ministre de produire la preuve de la date du dernier versement de la subvention forfaitaire seule à même de confirmer la date de mise en service.

➤ ***Le tribunal administratif de Paris mandaté par le Conseil d'Etat pour jugement.***

Le 4 octobre 2017, le Conseil d'Etat rend la décision⁵ de renvoyer l'affaire devant le Tribunal administratif de Paris en précisant au 3ème considérant :

« ... si le refus de réaliser et de rendre public à l'expiration du délai prévu par l'article L.1511-6 du code des transports le bilan des résultats économiques et sociaux d'un grand projet d'infrastructure constituée, eu égard à l'objet de ces dispositions, une décision susceptible de recours qui peut être contestée par toute personne devant le juge de l'excès de pouvoir, un tel refus ne représente pas un caractère réglementaire ; ... ».

➤ ***Interpellation de Monsieur N. Hulot, Ministre de la transition écologique et du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD).***

Le 10 janvier 2018, par courrier recommandé (**Pièce n° 6**), les requérants demandent au Ministre de la transition écologique, à Madame Anne-Marie Levrault, vice-présidente du CGEDD, la publication du bilan des résultats économiques et sociaux de la section ferroviaire Perpignan-Figueras le 31 janvier 2018 au plus tard, comme s'y est engagé Monsieur Alain Vidalies, secrétaire d'Etat chargé des transports.

Le 5 février 2018 (**Pièce n° 7**), la vice-présidente du CGEDD indique aux requérants que « à ce jour, le CGEDD n'a pas été saisi pour avis sur le bilan du projet Perpignan-Figueras. »

➤ ***L'intervention de Florence Lasserre, députée des Pyrénées atlantiques.***

A la demande du CADE⁶ (collectif regroupant 62 associations de défense de l'environnement du Pays basque et du sud des Landes), Madame la députée Florence Lasserre interroge la ministre chargée des transports, Madame Elisabeth Borne, par une question écrite publiée au JO le 25 décembre 2018. (**Pièce n° 8**).

La députée rappelle les dispositions de l'article L. 1511-6 du code des transports qui prévoit un bilan des résultats économiques et sociaux établi au plus tard cinq ans après la mise en service d'une infrastructure de transports si celle-ci a été réalisée avec le concours de financements publics. Elle demande « à quelle date le Gouvernement publiera le bilan LOTI de cette ligne. »

La ministre répondra à cette question 22 mois plus tard ! (voir infra).

Ainsi, tout est mis en œuvre pour ne pas réaliser le bilan LOTI de cette ligne qui confirmerait sa non-rentabilité.

⁵ N°403537

⁶ Collectif des Associations de Défense de l'Environnement

➤ **Le jugement du Tribunal administratif de Paris (n° 1715545).**

Le 7 janvier 2020, le tribunal administratif de Paris rend son jugement définitif (Pièce n° 9), il décide :

« Article 1^{er} : La décision du 9 août 2016 par laquelle le ministre chargé des transports a refusé d'établir et de rendre public avant 2018 le bilan des résultats économiques et sociaux de la section ferroviaire internationale Perpignan-Figueras est annulée.

Article 2 : Il est enjoint à la ministre de la transition écologique et solidaire de procéder à la réalisation et à la publication du bilan des résultats économiques et sociaux de la section ferroviaire internationale Perpignan-Figueras dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement. »

➤ **Saisie du Tribunal Administratif de Paris pour exécution du jugement.**

Le 24 mai 2020, les requérants saisissent le Tribunal administratif de Paris pour exécution du jugement (Pièce n° 10).

En effet, le délai de quatre mois fixé par le tribunal administratif est échu.

La ministre de la transition écologique et solidaire n'a pas relevé appel de ce jugement, il acquiesce ainsi aux considérants et doit l'exécuter. Pourtant elle persiste dans son refus illégal de réaliser et de communiquer le document demandé.

Elle méconnaît l'injonction et l'ordre du juge administratif :

« La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique et solidaire en ce qui la concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision. »

Le Tribunal Administratif de Paris a ouvert un dossier d'exécution du jugement depuis le 3 juin 2020.

➤ **La réponse de la ministre de la transition écologique et solidaire à la question écrite de la députée Florence Lasserre.**

Le 27 octobre 2020, soit 22 mois plus tard, le JO publie la réponse de la ministre à la députée (Pièce n° 8) qui dissimule soigneusement le jugement du Tribunal administratif de Paris :

« Après la mise en service complète de la section internationale Perpignan-Figueras en janvier 2013, la société concessionnaire a rencontré de réelles difficultés financières. Les manquements contractuels du titulaire du contrat de concession ont ainsi conduit le Royaume d'Espagne et la République française à prononcer la déchéance de ce contrat le 20 décembre 2016. Afin de garantir la continuité des services ferroviaires, le Royaume d'Espagne et la République française ont confié, par une convention d'exploitation, les biens de la concession, ainsi que l'exploitation, la maintenance et le renouvellement de la section internationale à une filiale commune aux deux gestionnaires d'infrastructures nationaux, ADIF et SNCF Réseau, le 21 décembre 2016, date d'entrée en vigueur de la déchéance du contrat de concession. Cette instabilité depuis la mise en service n'a pas permis à la ligne de fonctionner dans des conditions normales d'exploitation. Le fonctionnement actuel n'est d'ailleurs que transitoire.

Dans ces conditions, réaliser le bilan LOTI ne répondrait pas à l'esprit de l'article L. 1511-6 du code des transports. »

Dans une lettre du 10 décembre 2020, les requérants engagent la députée Madame Florence Lasserre à intervenir à nouveau (**Pièce n° 11**) :

« Nous espérons que vous pourrez agir, dans le cadre de votre mission de contrôle du gouvernement, pour que la décision de justice soit respectée et que le bilan LOTI de cette faillite soit publié en urgence, sauf à violer l'article 14 la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), les dispositions du code des transports, et les articles 14 et 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. »

➤ **Le droit enfin respecté ?**

Le 24 décembre 2020, le Tribunal administratif de Paris communique aux requérants un courrier du ministère de la transition écologique daté du 25 septembre 2020 (**Pièce n° 12**), dans lequel le ministère déclare en conclusion :

« Ainsi, dès la notification du jugement du tribunal administratif, l'État a pris attache de la société LFP afin de lui demander que les travaux de réalisation du bilan LOTI soient menés dans les plus brefs délais. Il est prévu que ce bilan LOTI soit achevé au premier trimestre 2021. »

Une conclusion en totale contradiction avec la réponse que le ministère adressait à la députée Florence Lasserre le 27 octobre 2020, un mois après cette lettre au Tribunal Administratif de Paris !

Conclusion.

On ne peut que s'interroger sur la gestion de cette faillite économique par les différents cabinets ministériels qui se sont succédé, alors que la Cour des Comptes et les administrations centrales ont pointé les nombreuses incohérences des prévisions justifiant les projets d'infrastructures ferroviaires à grande vitesse en vue de leur déclaration d'utilité publique.

Dans son rapport d'octobre 2014, la Cour des comptes constatait avec une certaine ironie :

« Les lignes les plus intéressantes ont été construites en premier, les dernières traduisent le mouvement acquis et la prédominance de choix d'investissements sans rapport avec une réelle rationalité économique. »⁷

Nous l'aurons compris, le but inavoué était de ne pas publier le fiasco de l'exploitation d'une ligne ferroviaire à grande vitesse internationale.
Comment alors justifier des projets de lignes à grande vitesse franchissant les frontières comme les LGV Bordeaux-Espagne ou Lyon-Turin ?

CADE janvier 2021

⁷ Pages 95 et 96 du rapport.