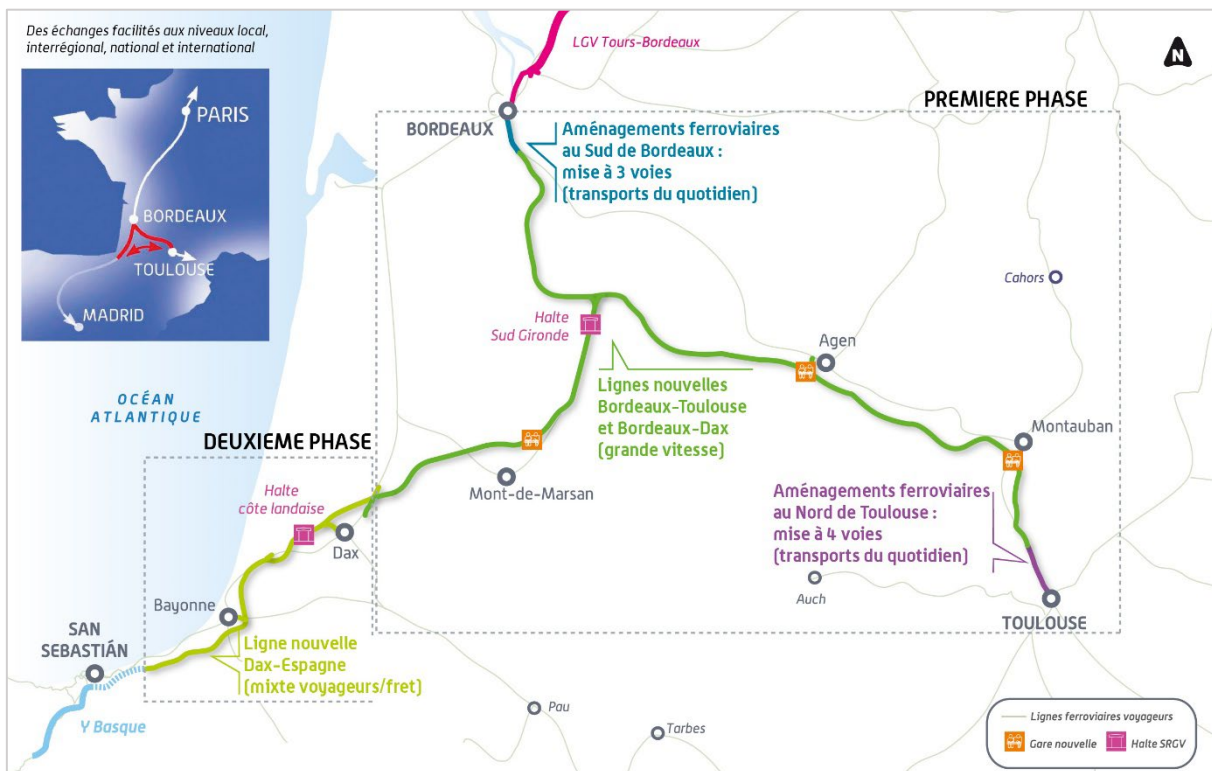


Contribution du CESER

Le Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO)

Interrogations, attentes et exigences.



Contribution

**Le Grand Projet ferroviaire du
Sud-Ouest (GPSO)**
Interrogations, attentes et exigences

Proposée par la Commission n° 2
« Développement des territoires et mobilité »

**Adoptée à la majorité des suffrages exprimés lors de la Séance Plénière
du 28 février 2023**

150 votants
48 abstentions
5 contre
97 pour

Le Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO)	
Quelques repères	7
Les composantes du projet	7
Les grandes étapes du projet	8
Le cadre de la contribution du CESER	
Les interrogations, les attentes et exigences de la société civile.....	11
Un projet contesté : les principaux éléments du débat	11
L’approche du CESER : identifier les interrogations, les exigences et les attentes de la société civile.....	14
Les enjeux environnementaux	
Limiter les impacts et anticiper les compensations	15
Minimiser, par des mesures exigeantes, l’empreinte environnementale du projet.....	15
Anticiper, sécuriser et suivre les mesures environnementales.....	18
Enjeux énergétiques et climatiques : une balance défavorable à court terme, des effets positifs à démontrer à moyen et long termes	20
Les enjeux de mobilité	
Maximiser le report modal.....	23
Favoriser le report modal vers le TGV	24
Soutenir, par GPSO, le développement des transports ferroviaires	26
Les enjeux territoriaux	
Anticiper l’arrivée de la LGV dans les territoires	33
Intégrer la LGV dans les stratégies de territoires	33
Clarifier le financement des LGV, une exigence de transparence.....	40
En conclusion : les enjeux sociaux	
Une LGV au service des habitants de Nouvelle-Aquitaine	45
Les enjeux liés à la phase de chantier	45
Des enjeux liés à l’implantation des LGV.....	47
Éléments bibliographiques.....	53
Les interventions en Séance Plénière du 28 février 2023	55

1

Le Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO)

Quelques repères

LES COMPOSANTES DU PROJET

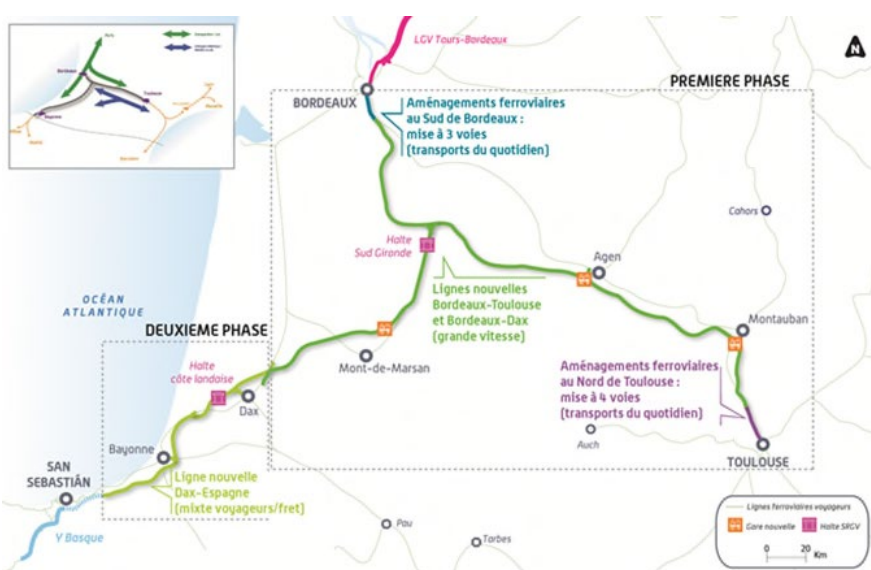
Projet ayant vocation à s'intégrer dans le corridor atlantique du Réseau TransEuropéen de Transport, dit RTE-T, le Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO) est un projet d'infrastructure prolongeant la ligne à grande vitesse Paris-Bordeaux vers Toulouse d'une part et vers Dax puis, dans une deuxième phase dont la temporalité reste à définir, l'Espagne d'autre part. Il est plus précisément constitué de deux phases visant :

- dans un premier temps la desserte à grande vitesse de Bordeaux vers Toulouse et Dax, ainsi que l'amélioration de la capacité des nœuds de Bordeaux et Toulouse ; cette première phase a fait l'objet, pour chacune des opérations qui la constituent, de trois déclarations d'utilité publique ;
- à plus long terme, le prolongement de la ligne nouvelle depuis Dax jusqu'à l'Espagne (ligne mixte voyageurs/fret) ; cette deuxième phase n'a pas, à ce stade, fait l'objet de déclaration d'utilité publique.

La première phase se décompose en trois opérations :

- les deux lignes nouvelles à grande vitesse Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax ;
- les AFSB (Aménagements Ferroviaires au Sud de Bordeaux) : mise à trois voies, gares périurbaines et suppression de passages à niveaux ;
- les AFNT (Aménagements Ferroviaires au Nord de Toulouse) : mise à quatre voies, gares périurbaines.

Le programme GPSO



Source : SNCF Réseau

Chiffres clés

Lignes nouvelles Bordeaux-Toulouse/Bordeaux-Dax

327 km de lignes nouvelles
1 heure gagnée entre Bordeaux et Toulouse, **20 minutes** vers Dax

3 gares nouvelles (Agen, Montauban, Mont de Marsan) et une halte SRGV - Services Régionaux à Grande Vitesse (Sud-Gironde)

105 communes traversées
4 800 ha d'emprise prévisionnelle, dont 1 240 ha agricoles et 2 865 ha boisés

8 sites Natura 2000 concernés (emprise 40 ha) et PNR des Landes de Gascogne (668 ha)

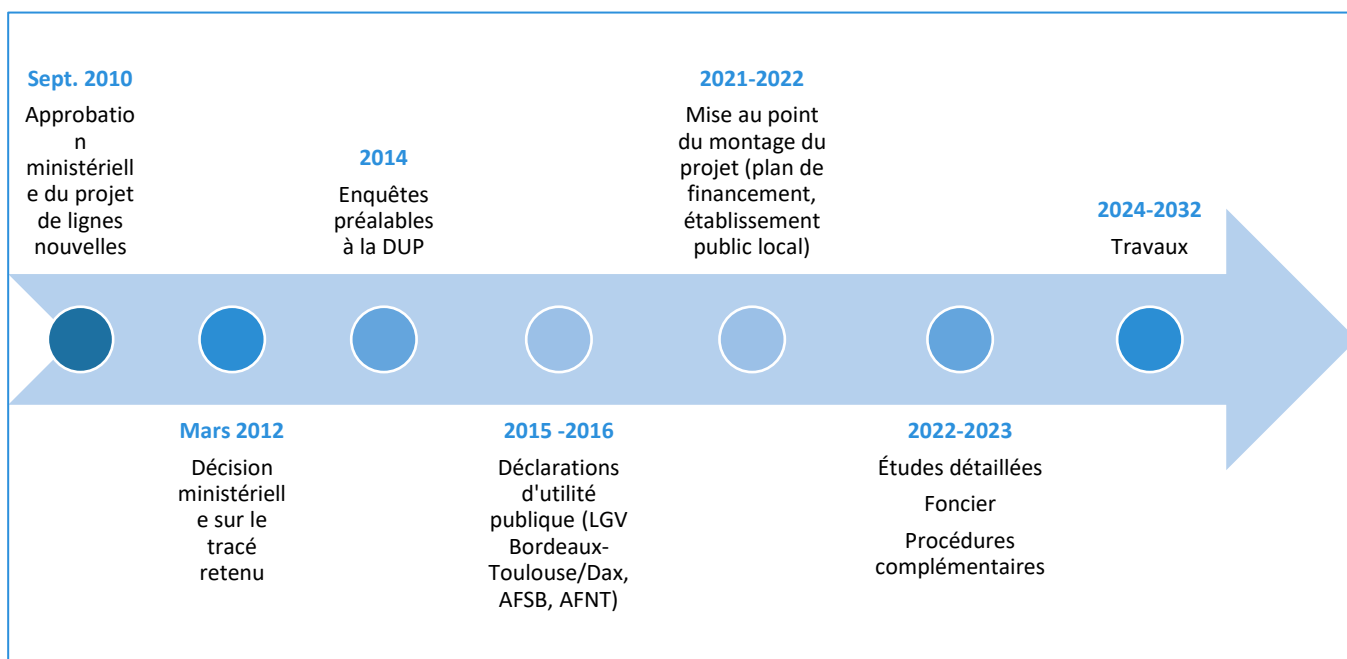
LES GRANDES ÉTAPES DU PROJET

Le projet de lignes nouvelles présenté à l'enquête publique est le résultat de 60 mois de concertation. Passant outre l'avis défavorable de la Commission d'enquête publique, l'État prononce en 2015-2016 la déclaration d'utilité publique (DUP) du projet de lignes nouvelles Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax ainsi que des AFSB/AFNT¹.

Alors qu'il avait annoncé leur mise en sommeil, préférant donner la priorité aux « transports du quotidien », l'État a finalement annoncé, en 2021, sa décision de co-financer la LGV Bordeaux-Toulouse. Le coût global du projet (phase 1) est estimé, dans le plan de financement, à 14 milliards d'euros courants 2021, dont 10,3 milliards d'euros pour la première étape (AFNT, AFSB, ligne nouvelle Bordeaux-Toulouse).

Depuis cette annonce, deux étapes importantes ont été franchies au premier semestre 2022 :

- la signature du plan de financement : l'État s'engage à financer, à parité avec les 25 collectivités territoriales ayant accepté de participer au tour de table, 40 % des coûts d'investissement de la première étape du projet (AFSB, AFNT, ligne nouvelle Bordeaux-Toulouse). Un financement complémentaire de 20 % du coût du projet est attendu de l'Union européenne ;
- la création de la Société du Grand Projet du Sud-Ouest, qui aura notamment pour mission de porter la part de financement des collectivités territoriales ; elle bénéficiera de ressources fiscales dédiées, dont une Taxe Spéciale d'Équipement (TSE) votée en loi de finances initiale pour 2022.



¹ Le rapport de la Commission d'enquête publique peut être téléchargé, ainsi que l'ensemble des documents officiels du projet, sur le site : <http://www.gpso.fr>.

Les étapes à venir :

- la conception finale du projet technique et de l'ensemble des mesures d'accompagnement, sur la base du cadrage de la DUP, des engagements de l'État et des objectifs partagés des partenaires ;
- la reprise du dialogue territorial ;
- la poursuite de l'action foncière, des mesures agricoles et forestières ;
- les procédures complémentaires, dont l'autorisation environnementale destinée à vérifier la compatibilité du projet avec la législation, et notamment le code de l'environnement.

Le début des travaux pourrait intervenir en 2024, pour une mise en service envisagée en 2032.

UN PROJET CONTESTÉ : LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DU DÉBAT

Entre recours d'associations ou de collectifs d'élus, réserves voire opposition d'un certain nombre de collectivités, enquête publique... GPSO, à l'instar d'autres grands projets d'infrastructures, ne fait pas l'unanimité. Ses soutiens y voient un véritable enjeu stratégique pour la Nouvelle-Aquitaine et l'Occitanie, tandis que ses opposants mettent en avant l'impact des lignes nouvelles sur le patrimoine naturel et les populations, ainsi que des alternatives s'appuyant sur une modernisation des infrastructures existantes.

► *Pour les soutiens au projet, un enjeu stratégique pour la mobilité et les territoires*

Les soutiens au projet mettent en avant l'amélioration notable des services ferroviaires sur les branches Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Espagne que la mise en service des nouvelles lignes à grande vitesse constituerait. GPSO participerait ainsi :

- à faciliter les déplacements longue distance dans le grand Sud-Ouest, vers Paris mais aussi l'arc méditerranéen, grâce notamment à des gains de temps substantiels et une augmentation des volumes de dessertes sur les différentes destinations. Le dossier d'enquête d'utilité publique estimait à cinq millions le gain de voyageurs par an à la mise en service des deux lignes nouvelles ;
- à favoriser la mobilité courte distance : les aménagements des lignes existantes au Sud de Bordeaux et au Nord de Toulouse permettraient de libérer des capacités supplémentaires rendant possible le développement des RER métropolitains autour des deux capitales régionales ;
- à créer de nouvelles capacités pour le développement du fret ferroviaire, par la libération de sillons existants ou encore la connexion du réseau espagnol au gabarit UIC (Union Internationale des Chemins de fer) ;
- à décarboner les mobilités, en favorisant le report modal depuis la route et l'aérien. Selon SNCF Réseau, l'évitement de gaz à effet de serre liés au report modal devrait permettre, compte tenu des prévisions d'évolution de la mobilité, d'effacer la dette carbone liée au chantier au bout de dix ans ;
- à renforcer l'attractivité de territoires devenus plus accessibles, en favorisant le développement des échanges (économiques, touristiques, culturels...), l'implantation de nouvelles activités ou l'installation de nouveaux habitants... Les lignes nouvelles devraient contribuer à un développement territorial équilibré : outre les métropoles, les territoires intermédiaires devraient également en bénéficier, grâce à la diffusion de l'effet LGV (dessertes des gares intermédiaires, complémentarité avec les TER...).

► Pour les opposants au projet, un contre-sens énergétique et des impacts importants sur l'environnement et les populations riveraines

La nécessité d'un report modal global (fret et voyageurs) est unanimement plébiscitée, même si la multiplication illimitée des déplacements est, elle, interrogée. Les opposants à GPSO soulignent en revanche l'incohérence d'un projet allant à l'encontre des objectifs de sobriété énergétique et foncière, de diminution à court terme des émissions de gaz à effet de serre et de respect du patrimoine naturel affichés par la Région ; ils promeuvent des alternatives fondées sur une amélioration des infrastructures existantes. S'appuyant notamment sur l'avis défavorable de la Commission d'enquête publique², les opposants au programme mettent ainsi en avant ses impacts :

- sur la biodiversité et le patrimoine naturel : la construction des LGV se traduira par une consommation d'espace d'au moins 4 800 hectares. À l'instar des autres infrastructures linéaires de transports, GPSO induira également une fragmentation irréversible des territoires, impossible à compenser. Le patrimoine naturel et la biodiversité pourraient également être fragilisés par la disparition d'espèces animales et végétales protégées, l'introduction d'espèces invasives par le transport de matériaux et les engins de chantier, ou encore des pollutions diverses des sols et des eaux. Ces impacts pourraient être d'autant plus préjudiciables que la ligne nouvelle traverse des sites à très forts enjeux environnementaux, à l'image de la vallée du Ciron ;
- pour les riverains : les lignes nouvelles se traduiront par des nuisances sonores et vibratoires, ainsi que par une modification de l'espace de vie : impact sur le paysage, dépréciation de l'immobilier dans la zone de nuisances, changements des habitudes de déplacements et des liens avec le voisinage... Les LGV auront aussi, du fait de la fragmentation de l'espace rural, des impacts sur l'agriculture et la sylviculture, avec une déstructuration du parcellaire ;
- sur les émissions de gaz à effet de serre : le remboursement de la dette carbone induite par la construction de la ligne dépendra notamment :
 - de la quantité, mais aussi de la qualité du report modal : l'impact sera par exemple moindre si le report se fait depuis des véhicules à faibles émissions ;
 - de la capacité du train à reprendre une part de la mobilité aux autres modes de déplacement sans pour autant inciter à voyager plus ;
 - de la quantité d'énergie dépensée, mais aussi de l'origine de l'électricité consommée (décarbonée ou non)...

Pour les opposants au projet, le TGV repose plus globalement sur un modèle à bout de souffle³. Alors que les enjeux climatiques et énergétiques interpellent pour des actions rapides et résolues, il serait bien plus utile de renforcer les transports ferroviaires du quotidien plutôt que de s'engager dans une infrastructure énergivore, dont le bilan carbone ne commencera pas à s'équilibrer avant une vingtaine d'années⁴. De plus, ils mettent en avant la faible rentabilité socio-économique⁵ du projet⁶ et la crainte de voir ces grands projets d'infrastructures assécher les finances publiques aux dépens de réalisations plus indispensables à la vie des territoires et de leurs habitants.

² La Commission d'enquête a comptabilisé « la participation de 6 912 personnes. Si on ajoute les 7 099 signataires des pétitions, on obtient 14 011 contributions, toutefois ce chiffre peut comporter des doubles comptes ». 93 % des observations recensées étaient défavorables au projet.

³ Ils s'appuient notamment sur le rapport de la Cour des Comptes rendu public en octobre 2014, « *La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence* ».

⁴ Sur cette question, voir plus largement la fiche n° 3 consacrée aux enjeux environnementaux.

⁵ L'évaluation socioéconomique « permet d'apprécier le bénéfice d'un investissement pour la collectivité, en analysant les gains de bien-être et les coûts que celui-ci induit pour la collectivité (...). Les effets pris en compte recouvrent un périmètre très large qui va au-delà des seuls gains financiers et comprend des effets non monétaires affectant le bien-être de la collectivité » (France Stratégie, Direction générale du Trésor, *Guide de l'évaluation socioéconomique des investissements publics*, 2017, p. 9).

⁶ La contre-expertise réalisée par le Commissariat Général à l'Investissement met en avant « l'évaluation socio-économique approfondie et sérieuse du projet », ainsi qu'une « valeur actualisée nette du projet qui reste positive dans plusieurs scénarios moins favorables examinés » ; elle s'interroge toutefois sur le caractère prioritaire du projet, dont la valeur actualisée nette par euro investi reste limitée. Pour plus de détails, se reporter à l'avis du CGI disponible [ICI](#).

► Le débat autour des alternatives aux lignes nouvelles

La question des alternatives à la construction de nouvelles lignes est au cœur des débats sur GPSO. Il convient déjà de rappeler que le Réseau TransEuropéen de Transport (RTE-T) dans lequel s'inscrit GPSO et au titre duquel des financements européens sont attendus⁷, n'implique pas nécessairement la construction de lignes nouvelles. Son objectif est de structurer le développement des réseaux de transport, en vue de constituer, à l'échelle européenne, un réseau efficace et multimodal. Dans cette perspective, d'autres pays européens ont ainsi davantage privilégié la modernisation des infrastructures existantes.

Plusieurs élus, acteurs associatifs et citoyens regrettent la focalisation sur le « tout TGV ». Les opposants au projet considèrent qu'une modernisation des lignes existantes permettrait d'offrir des liaisons rapides, tout en bénéficiant aux « transports du quotidien » et en limitant l'impact environnemental. Le gain de temps supplémentaire que procurerait la LGV ne justifierait pas, selon eux, l'investissement et ses impacts. Ils s'appuient également sur les conclusions de l'enquête publique, qui estime que « *le maître d'ouvrage n'a pas étudié les solutions alternatives avec suffisamment de précision et de réalisme (...). Les avantages possibles des solutions alternatives pour l'aménagement des territoires traversés et pour le service rendu aux usagers quotidiens ne semblent pas avoir été suffisamment pris en compte* »⁸. Les opposants au projet font également valoir que la modernisation des infrastructures serait suffisante pour absorber le trafic fret.

Cette analyse n'est pas partagée par SNCF Réseau, pour qui l'option des lignes nouvelles permettrait d'obtenir de meilleures performances, en particulier sur Bordeaux-Toulouse dont les caractéristiques ne permettent pas, sauf à engager des aménagements importants, de gains de parcours substantiels⁹. Cette solution aurait aussi pour avantage d'offrir, par les doublets de lignes ainsi constitués, des gains de capacité.

La ligne POLT présente de forts enjeux en termes d'accessibilité de l'Ouest du Massif Central et de la ville de Limoges. Toujours selon SNCF Réseau, l'amélioration de la desserte Paris Toulouse par cette ligne, qui relie Paris à Toulouse en passant par Orléans et Limoges, ne permettrait pas de gains significatifs en termes de temps de trajet, sauf à créer des portions de lignes nouvelles avec, du fait de la topographie, des linéaires et des coûts, jugés trop importants. Ces analyses sont contestées par des élus qui mettent en avant d'autres critères d'appréciation du service rendu, validant une priorisation de l'amélioration des lignes existantes. D'importants travaux de rénovation sont engagés sur la ligne, à hauteur de 1,6 milliard d'euros, dont près de la moitié (47 %) en Ile de France. Des travaux complémentaires de modernisation sont également prévus, pour un montant de 385 millions d'euros, permettant de gagner d'ici 2025, 22 minutes de temps de trajet par rapport à aujourd'hui¹⁰.

⁷ Sur cette question, se référer plus largement aux développements de la fiche n° 5 consacrée aux enjeux territoriaux.

⁸ En particulier, « *il semble que le critère "réduction des temps de parcours" ait été largement dominant dans l'appréciation des diverses solutions. La notion de "service équivalent" serait donc à nuancer en y intégrant la priorité à donner désormais à la desserte quotidienne qui passe nécessairement par la mise en sécurité, l'entretien et la modernisation du réseau existant. Ainsi, la nécessité de construire une ligne nouvelle n'apparaît pas aussi clairement que ne l'affirme le maître d'ouvrage* » (Rapport de la Commission d'enquête GPSO/LN, 2015, p. 221).

⁹ Selon SNCF Réseau, « *la ligne existante Bordeaux-Toulouse, du fait de ses caractéristiques (ligne comportant de nombreuses courbes, passages à niveau, traversant une vingtaine de bourgs), ne permet pas de procéder à des relèvements de vitesse sans impact important : sans sortir des emprises ferroviaires actuelles, le gain de temps possible est de moins de 10 mn. En comparaison, le gain avec le projet de ligne nouvelle est de 56 mn (sans arrêt intermédiaire à Agen et Montauban) et de 49 mn (avec arrêts intermédiaires), permettant un meilleur temps sur Paris-Toulouse de 3h10. L'écart est donc d'environ 40 à 45 mn entre une ligne nouvelle et un relèvement de vitesse sur la ligne existante* » (SNCF Réseau, Note sur l'alternative modernisation des lignes existantes Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Hendaye, 2018, téléchargeable sur le site gpso.fr).

¹⁰ POLT rénové : 22 minutes gagnées dès 2025 avec un coût de 17 500 000 € par minute gagnée ; GPSO (Paris)-Bordeaux-Toulouse : 10 000 000 000 € pour gagner 60 minutes, soit 166 000 000 € par minute gagnée... en 2032

L'APPROCHE DU CESER : IDENTIFIER LES INTERROGATIONS, LES EXIGENCES ET LES ATTENTES DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Dans le prolongement de sa première expression¹¹, adoptée en octobre 2021, le CESER a souhaité conduire une autosaisine sur le GPSO. Celle-ci répond :

- à la nécessité de proposer une expression globale et plus approfondie sur le projet, au-delà des délibérations successives du Conseil régional, qui porte sur un aspect particulier du sujet ;
- dans un format permettant un réel travail de décryptage des enjeux.

Dans le même esprit que celui qui avait présidé à l'élaboration de sa première contribution, **le CESER de Nouvelle-Aquitaine n'entend pas trancher les débats qui ont opposé et opposent encore aujourd'hui soutiens et opposants au projet. Le CESER prend acte de la décision politique d'engager la mise en œuvre du GPSO, en dépit des incertitudes qui l'entourent encore. L'Assemblée propose de se tourner vers l'avenir en ouvrant une réflexion sur les interrogations à clarifier, les conditions à réunir, les exigences à porter pour qu'un tel projet, s'il va à son terme, profite au mieux à la Nouvelle-Aquitaine, à ses territoires et à leurs habitants.**

Les travaux ont été menés par la Commission « Développement des territoires et mobilité » du CESER, en lien avec les Commissions « Environnement » et « Économie ». Afin d'enrichir ses réflexions, la Commission s'est appuyée sur l'audition de différentes personnalités, qu'elle tient à remercier pour leur participation. Les travaux ont été menés selon une double approche :

- thématique, autour des différents enjeux identifiés, liés à la mobilité, à la préservation de l'environnement, au développement territorial et à la qualité du cadre de vie ;
- transversale, en s'appuyant sur les enseignements tirés des lignes à grande vitesse mises en service ces dernières années, et en particulier la ligne Sud Europe Atlantique (SEA) Tours-Bordeaux.

Le document est présenté sous forme de fiches synthétiques organisées autour des principaux enjeux identifiés, présentant les attentes et l'analyse du CESER, ainsi que ses principales préconisations.

¹¹ Expression du CESER Nouvelle-Aquitaine sur le Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest adoptée lors de la séance plénière du 6 octobre 2021 : ceser-nouvelle-aquitaine.fr.

3

Les enjeux environnementaux

Limitier les impacts et anticiper les compensations

Les attentes du CESER

Comme pour tout projet d'infrastructure linéaire de transport, la réalisation des lignes nouvelles Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax se traduira par de forts impacts sur l'environnement qu'il ne sera pas possible d'éviter, de réduire ou de compenser totalement.

Tout l'enjeu doit alors être, dès lors que la décision a été prise de mener à terme le projet, d'en limiter au maximum l'empreinte par des mesures environnementales exigeantes et un suivi effectif de leur mise en œuvre et de leurs effets.

L'empreinte environnementale du projet doit aussi être appréciée à l'aune d'enjeux énergétiques et climatiques de plus en plus pressants. Priorité devra être donnée de limiter le bilan carbone et énergétique du projet grâce à une politique globale et volontariste de report modal.

MINIMISER, PAR DES MESURES EXIGEANTES, L'EMPREINTE ENVIRONNEMENTALE DU PROJET

Artificialisation des sols, fragmentation irréversible des habitats, disparition d'espèces protégées, émissions de gaz à effet de serre et pollutions liées au chantier... La réalisation des lignes nouvelles à grande vitesse Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax se traduira par des impacts importants sur l'environnement¹², d'autant plus préjudiciables que les LGV traverseront des espaces à forts enjeux environnementaux, à l'image de la vallée du Ciron.

Tout l'enjeu doit alors d'être, dès lors que la décision a été prise de conduire le projet, d'en limiter le plus efficacement possible l'impact. Il s'agit plus particulièrement de maintenir la biodiversité, de préserver la fonctionnalité des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques (trames verte et bleue) ou encore de rétablir les fonctionnalités écologiques et les axes de déplacement de la faune.

C'est pourquoi le CESER plaide pour une application exigeante de la démarche « Éviter, Réduire, Compenser » (ERC) au projet de lignes nouvelles. Pour rappel, la démarche a pour objectif, dans cet ordre :

- d'éviter, par la modification du projet, les atteintes à l'environnement ;
- de réduire celles qui n'ont pu être suffisamment évitées ;
- et, si possible, de compenser les effets notables qui n'ont pu être ni évités, ni suffisamment réduits.

Conformément aux prescriptions du code de l'environnement, la démarche ERC a guidé les études du GPSO dès les premières étapes de sa conception. Les mesures d'évitement ont ainsi permis, selon SNCF Réseau, d'exclure du tracé les sites à enjeux majeurs, qui correspondent aux périmètres réglementés de protection : « les études menées ont permis d'éviter la majorité de ces espaces naturels d'intérêt connus »¹³.

¹² Se référer, pour plus de détails, à la fiche n° 2 précédente.

¹³ SNCF Réseau, *GPSO et biodiversité*, novembre 2021, p. 9 : http://www.gpso.fr/biodiversite_GPSO.pdf

SNCF Réseau reconnaît toutefois que certaines zones, transversales au tracé, n'ont pu être évitées. C'est notamment le cas de la vallée du Ciron, abritant de nombreuses espèces protégées, dont une hêtraie¹⁴ exceptionnelle vieille de plus de 40 000 ans, et comprenant des zones humides d'un grand intérêt écologique ; le Ciron borde également les vignobles du sauternais¹⁵. Des mesures de mise en défense de zones écologiquement sensibles sont par ailleurs prévues, pour les préserver de toutes les altérations liées au projet.

Le projet comporte également différentes mesures de réduction, destinées notamment à assurer le maintien des continuités écologiques et hydrauliques. De nombreux ouvrages d'art sont prévus pour le franchissement des vallées traversées ; au stade actuel des études, cela représente un linéaire cumulé de plus de 20 kilomètres d'ouvrages de plus de 90 mètres sur les lignes Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax. Une centaine d'ouvrages de franchissement de l'infrastructure sont également prévus pour la grande faune, ainsi que 300 pour la petite faune. Des mesures sont également présentées afin de réduire les impacts spécifiques du chantier sur la biodiversité (limitation des emprises du chantier, mises en défens, adaptation du calendrier des travaux, protocoles d'intervention...).

Malgré les optimisations de tracé, environ 250 hectares de zones humides ne pourront être évités et devront être compensés conformément aux prescriptions du SDAGE Adour-Garonne et des SAGE concernés. Les milieux naturels impactés par le projet au titre des espèces protégées et qui appellent des besoins de compensation, représentent moins de 700 hectares. Un pré-programme de mesures compensatoires de 1 000 à 1 750 hectares a été présenté dans le dossier d'enquête publique.

Les conclusions de l'enquête publique

Malgré des efforts de réduction et de compensation, les dégâts environnementaux restent importants et sous-estimés : c'est en ces termes que l'on pourrait résumer les conclusions de la Commission d'enquête publique sur l'impact environnemental des lignes nouvelles Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax.

La Commission note que le projet, compte tenu du report modal espéré, contribuera à la réduction de l'émission des gaz à effet de serre. Elle souligne que le temps de retour du bilan carbone après la période de chantier se situera au-delà de 10 ans.

Eaux superficielles et souterraines

Le projet traverse des zones particulièrement fragiles et franchit de nombreux cours d'eau. Les fortes inquiétudes sur la préservation du milieu ne sont pas dissipées. La connaissance hydrogéologique des nappes, la protection des eaux superficielles et souterraines, le recensement et la préservation des sources et puits privés, la maîtrise du risque d'inondation, la construction et le dimensionnement des ouvrages de franchissement seront les enjeux essentiels de l'enquête « Loi sur l'eau ».

La Commission note que le tracé conduisant au franchissement du Ciron est le résultat d'une optimisation des impacts arrêtée au terme d'une concertation qui a associé les professionnels. Les ouvrages de franchissement sont largement dimensionnés pour veiller à la transparence hydraulique et éviter d'impacter le régime des eaux du Ciron.

Certains aspects demeurent préoccupants. La Commission estime que l'incertitude sur l'approvisionnement en eau potable de la métropole Bordelaise et de quelques communes girondines, résultant du tracé traversant le champ de captage de Bellefond-Rocher (33), doit être levée dans les meilleurs délais, sans attendre l'enquête publique « Loi sur l'eau ».

¹⁴ Seul site mondial qu'une espèce – les hêtres – a choisi comme refuge glaciaire et post-glaciaire.

¹⁵ Sur ce dernier sujet, l'inquiétude portait sur les modifications éventuelles du microclimat des appellations Sauternes et Barsac induites par la ligne à grande vitesse. Deux études agroclimatiques ont été sollicitées : selon la seconde, « les modélisations confirment les conclusions à dire d'expert du premier rapport produit par TerraClima en juillet 2015, avec une absence d'impact de la future LGV sur les AOC Sauternes et Barsac du fait du poids des facteurs orographiques locaux sur l'explication des conditions climatiques enregistrées pour ces vignobles » (TerraClima, GPSO – Étude agroclimatique autour de la Vallée du Ciron », 2015, téléchargeable [ICI](#) (phase 1) [ICI](#) (phase 2)).

Biodiversité

La Commission d'enquête souligne la qualité des investigations ayant conduit à l'état initial et la qualité des inventaires écologiques. Elle relève qu'un travail de concertation a été mené avec des acteurs compétents.

■ **Planification des travaux** – Compte tenu de l'étalement du chantier, les opérations ne pourront respecter les périodes de fragilité des différentes espèces. Il conviendra donc de veiller particulièrement à prendre les mesures assurant que le seuil de non-reconstitution des espèces protégées ne soit atteint.

■ **Les sites Natura 2000** – La Commission estime que les impacts sur la biodiversité, après réduction et compensation, seront plus importants que « faibles à négligeables ».

■ **Les continuités écologiques** – Les ouvrages visant à assurer la transparence écologique sont disposés tout au long du tracé. L'adaptation de ces ouvrages aux écosystèmes naturels n'est pas démontrée. Du fait de l'ampleur du projet, de son impact continu, et de la traversée d'un grand nombre de réservoirs de biodiversité, la Commission pense qu'il n'est pas possible de garantir le bon rétablissement des axes de déplacements des espèces.

■ **Les mesures compensatoires** – À ce stade du projet, il est difficile d'apprécier l'efficacité et la pertinence des dispositifs de compensation. Il revient à l'État d'assurer la validation du programme et son suivi. La Commission pense indispensable d'élargir au plus tôt les dispositifs de concertation notamment aux experts des structures de gestion des sites concernés.

■ **Les impacts du chantier** – La Commission constate que le maître d'ouvrage a prévu un grand nombre de dispositions permettant d'éviter des effets néfastes sur l'environnement pendant les travaux. La Commission est beaucoup plus inquiète sur les conséquences directes et indirectes du besoin en matériaux pour construire l'infrastructure. Elle regrette que la définition des lieux d'emprunt complémentaires indispensables à la réalisation de l'infrastructure soit renvoyée à la préparation de la phase « travaux ». D'une part, l'ouverture de nouvelles carrières et gravières est un sujet hautement sensible pour les collectivités locales, les exploitants agricoles et viticoles, les associations de défense de l'environnement et les riverains. D'autre part, le transport de ces millions de mètres cubes de matériaux en provenance de lieux inconnus de la Commission d'enquête, aurait dû entrer dans le bilan carbone du projet.

Source : Rapport de la Commission d'enquête GPSO/LN, mars 2015.

Au stade de la déclaration d'utilité publique, un travail déjà important a été conduit dans la mise en œuvre de la démarche « Éviter, réduire, compenser ». Pour autant, à la lecture des conclusions de l'enquête publique, comme de l'avis de l'Autorité environnementale rendu un an plus tôt, la démarche doit être poursuivie et approfondie. La création d'une infrastructure linéaire de transport comme une LGV se traduit nécessairement par des impacts sensibles sur l'environnement, dont certains ne pourront jamais être totalement compensés. D'autres pourraient en revanche être minimisés par une application exigeante de la démarche « Éviter, réduire, compenser ».

Les études et mesures présentées lors de la phase préparatoire de la déclaration d'utilité publique (DUP) ont vocation à être précisées. C'est le rôle de la phase d'études détaillées, qui permettra de parvenir au calage final du projet technique. Le CESER attend qu'elle permette non seulement d'affiner, mais aussi, lorsque c'est nécessaire de compléter et d'approfondir les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts. L'objectif est bien, pour le CESER, de déterminer des prescriptions environnementales à la fois exigeantes et réalistes au regard des contraintes de réalisation. Cela passe par un approfondissement des études, notamment sur les sujets à enjeux identifiés par l'autorité environnementale et le rapport de l'enquête publique, ainsi que par une évaluation précise des coûts de mise en œuvre.

Priorité doit être donnée, dans la mesure du possible en l'état du projet, au renforcement des mesures d'évitement et de réduction des impacts environnementaux, afin de limiter les compensations nécessaires. La compensation des atteintes à la biodiversité ne doit en effet intervenir qu'en dernier recours si certains impacts n'ont pu être ni évités, ni suffisamment réduits. L'expérience de la LGV Sud Europe Atlantique (SEA) rappelle « *les limites de la logique de la compensation dont la complexité et le coût notamment en termes de technicité et de maîtrise du foncier apparaissent probablement comme sous-estimés lors de l'élaboration des arrêtés* »¹⁶. Touchant au vivant, ensemble par définition dynamique, la démarche est en effet soumise à des incertitudes fortes. Au-delà de l'approche purement surfacique (« x » hectares détruits correspondant à « y » hectares de compensation), il s'agit de garantir l'équivalence écologique : cela suppose de s'assurer, pour chaque composante du milieu naturel affecté, d'une absence de perte nette, voire d'un gain net, de biodiversité. Il conviendra donc d'être particulièrement attentif à ce que les mesures compensatoires permettent un réel rétablissement de la qualité environnementale du milieu impacté, à un niveau au moins équivalent de l'état initial. La notion d'équivalence est difficile à mettre en œuvre, chaque site étant unique. Il apparaît de ce point de vue essentiel de s'appuyer sur les associations de protection de l'environnement, dont l'expertise et la connaissance des milieux naturels de leurs territoires peuvent s'avérer précieuses.

Les mesures de compensation doivent être mises en œuvre en priorité sur le site endommagé ou, en tout état de cause, à proximité de celui-ci afin de garantir ses fonctionnalités de manière pérenne. La compensation doit en effet avoir un impact réparateur pour les écosystèmes dégradés. Le CESER s'interroge sur la mise en œuvre de ce principe compte tenu de la complexité de trouver, au regard de l'étendue des surfaces concernées, les sites nécessaires aux mesures compensatoires.

Les études complémentaires et les procédures administratives qui restent à conduire présentent donc, pour ces différentes raisons, un enjeu important. Le CESER tient en particulier à rappeler que la procédure d'autorisation environnementale, qui conditionne la possibilité d'engager les travaux, n'est pas une simple formalité administrative. Elle devra vérifier l'adéquation du projet avec la législation, et notamment le code de l'environnement. Elle s'assurera ainsi que le projet respecte les objectifs d'absence de perte nette de biodiversité, d'atteinte de la neutralité carbone en 2050 et de zéro artificialisation nette.

ANTICIPER, SÉCURISER ET SUIVRE LES MESURES ENVIRONNEMENTALES

Au-delà même du fond des mesures sur lesquelles il conviendra d'être vigilant, les conditions de leur élaboration et de leur suivi contribueront à l'application la plus effective possible de la démarche « Éviter, réduire, compenser ». Les moyens, humains et financiers, devront être garantis pour limiter le plus possible les impacts environnementaux, au travers de la bonne application de la séquence ERC. Le CESER identifie plus particulièrement trois principales exigences :

- L'anticipation : c'est en particulier le cas, à ce stade du projet, pour les mesures de compensation, qui gagneraient à être pensées le plus en amont possible. Il s'agit notamment d'anticiper les terrains sur lesquels seront réalisées les compensations, et d'en sécuriser le foncier. Ce travail en amont est d'autant plus nécessaire que les mesures de compensation doivent, pour le CESER, être véritablement mises en œuvre sans décalage par rapport à l'impact du projet.
- La sécurisation : « *pour garantir les résultats des mesures de réduction et de compensation, le maître d'ouvrage doit pouvoir justifier de la pérennité de leurs effets. La durée de gestion des mesures doit être justifiée et déterminée en fonction de la durée prévue des impacts, du type de milieux naturels ciblé en priorité par la mesure, des modalités de gestion et du temps estimé nécessaire à l'atteinte des objectifs* »¹⁷. La pérennité des effets des mesures supposera ainsi d'être particulièrement attentif à :

¹⁶ Rapport d'évaluation des impacts de la LGV Bordeaux-Paris sur les territoires de Nouvelle-Aquitaine, p. 117.

¹⁷ Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, *Doctrine relative à la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel*, 2012, p. 7.

- la sécurisation du foncier, qui passe la maîtrise foncière ou d'usage des sites sur lesquels les mesures de réduction ou de compensation sont mises en œuvre. L'acquisition foncière avec une maîtrise d'usage ou encore l'acquisition pour le compte d'un gestionnaire d'espaces naturels offre de meilleures garanties de durabilité. La contractualisation avec les propriétaires ou les gestionnaires des surfaces concernées peut également s'envisager, mais sur une durée suffisamment longue ;
 - la sécurisation des financements nécessaires sur le long terme : au-delà, le cas échéant, du coût d'acquisition, il s'agit de s'assurer du financement, dans la durée, des mesures de gestion des espaces concernés. Le budget devra notamment intégrer les possibles aléas environnementaux. Au-delà du seul critère du prix, il conviendra d'être particulièrement attentif à la capacité de l'opérateur de compensation qui sera éventuellement choisi à s'engager dans la durée.
- Le suivi des mesures de réduction ou de compensation : il s'agit pour le CESER d'une véritable priorité, afin de garantir la mise en œuvre effective et l'efficacité des mesures définies. Il appartient au maître d'ouvrage de mettre en place un programme de suivi conforme à ses obligations, dont il devra rendre compte régulièrement auprès des autorités compétentes. La mise en place d'un Observatoire environnemental à l'image de celui qui a été institué pour la LGV Tours-Bordeaux, s'appuyant notamment sur des scientifiques, les acteurs institutionnels et les associations locales de protection de la nature et de l'environnement, pourrait de ce point de vue se révéler intéressante.

Il conviendra d'être tout particulièrement attentif :

- à la pertinence des modalités de suivi, afin de pouvoir apprécier le plus justement possible les résultats des mesures de réduction ou de compensation au regard des objectifs attendus ;
- à la nécessité de pouvoir mettre en œuvre, le cas échéant, des mesures correctives ;
- à la capacité pour les services de l'État et les établissements publics compétents d'effectuer un contrôle régulier afin de s'assurer de la mise en œuvre des mesures prescrites et de leur efficacité et, le cas échéant de pouvoir imposer des corrections.

L'Observatoire environnemental de la LGV SEA

Prévu dans le contrat de concession de LISEA, société concessionnaire de la ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique (SEA), l'Observatoire environnemental a notamment pour objectif :

- d'évaluer les effets de la LGV sur l'environnement paysager, humain et écologique ;
- d'assurer le suivi de la fonctionnalité des mesures environnementales mises en œuvre au titre de la démarche « Éviter, réduire, compenser » et de réorienter les mesures de gestion si besoin ;
- d'enrichir les connaissances et d'améliorer les pratiques environnementales ;
- d'effectuer un retour d'expériences pour les projets futurs de grandes infrastructures de transport.

L'Observatoire associe de nombreux partenaires :

- scientifiques, qui apportent la caution scientifique à ses travaux ;
- associatifs, qui apportent l'expertise de terrain et réalisent les suivis écologiques ;
- institutionnels, qui coordonnent les acteurs locaux ;
- des bureaux d'études, qui mettent en œuvre les protocoles techniques.

ENJEUX ÉNERGÉTIQUES ET CLIMATIQUES : UNE BALANCE DÉFAVORABLE À COURT TERME, DES EFFETS POSITIFS À DÉMONTRER À MOYEN ET LONG TERMES

Les dommages environnementaux, inhérents à la construction d'infrastructures linéaires de transport, prennent un relief particulier alors que les enjeux énergétiques et climatiques deviennent de plus en plus pressants. Le GIEC, dans le troisième volet de son sixième rapport d'évaluation sur le changement climatique, donne trois ans pour agir : pour limiter le réchauffement à 1,5°C, les émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES) devraient atteindre leur valeur maximale avant 2025, puis diminuer de 43 % d'ici à 2030. Les années à venir seront donc décisives : « *nous nous trouvons à la croisée des chemins. En prenant les bonnes décisions aujourd'hui, nous pouvons garantir un avenir vivable* » a ainsi déclaré le Président du GIEC lors de la sortie du rapport. L'urgence à agir est également rappelée par le Haut Conseil pour le Climat, qui considère, dans son dernier rapport, que la France ne progresse pas suffisamment en matière de lutte contre les dérèglements climatiques, ce qui doit amener à doubler le rythme annuel de réduction des émissions sur la période 2022-2030.

Or les travaux liés à l'ensemble du projet engendreront 3,3 millions de tonnes équivalent CO₂. La phase 1 de GPSO devrait plus précisément conduire, selon les estimations du dossier d'enquête d'utilité publique, à l'émission de 2,5 millions de tonnes équivalent CO₂¹⁸. Les travaux généreront une importante dette carbone, qui devrait ensuite être compensée, du fait des émissions évitées (report modal), après dix ans d'exploitation. Le bilan carbone sera ainsi négatif à court terme, période où d'importants efforts de réduction des émissions de GES devront être réalisés, avant de devenir positif à l'horizon des vingt prochaines années (dix ans de travaux et dix ans d'exploitation). Les bénéfices attendus du projet s'inscrivent donc dans une temporalité longue, qui peut au surplus être percutée par divers événements imprévus, comme la guerre en Ukraine et ses conséquences énergétiques l'ont récemment démontré.

Les enjeux énergétiques doivent également être pris en compte. Au-delà des difficultés conjoncturelles de production électrique et d'approvisionnement en gaz, la réduction de la consommation d'énergie est un facteur clé pour atteindre la neutralité carbone, et ce dans un contexte de hausse importante des besoins en électricité.

Or l'augmentation de la vitesse de circulation est en elle-même un facteur de consommation supplémentaire d'énergie¹⁹, qu'il convient pour autant d'apprécier :

- au travers d'un bilan énergétique global, incluant les consommations énergétiques évitées par le report modal, ainsi que des consommations inhérentes aux mobilités supplémentaires induites par l'attractivité des services à grande vitesse. Les bilans énergétiques présentés dans le dossier d'enquête publique par Réseau Ferré de France « *se traduisent par un gain compris entre 67 500 tep [tonnes équivalent pétrole] à la mise en service et 172 500 tep trente ans plus tard. Ce gain résulte principalement des reports modaux des voyageurs vers le ferroviaire. Sur 50 ans, les projets soumis à enquête génèrent une économie de plus de 7,5 millions de tonnes équivalent pétrole* »²⁰ ;

¹⁸ RFF, *Dossier d'enquête d'utilité publique de la phase 1 du GPSO*, Pièce F – Étude d'impact, Approche globale – Santé, documents de planification, coûts collectifs et bilan énergétique, méthodes d'évaluation, p. 279.

¹⁹ L'énergie cinétique d'un objet augmentant plus que proportionnellement à sa vitesse.

²⁰ RFF, *Dossier d'enquête d'utilité publique de la phase 1 du GPSO*, Pièce F – Étude d'impact, Approche globale – Santé, documents de planification, coûts collectifs et bilan énergétique, méthodes d'évaluation, p. 279.

- toutes choses égales par ailleurs, un même train, circulant dans les mêmes conditions, sur le même parcours, verra en effet sa consommation d'énergie croître avec sa vitesse ; la conclusion est en revanche moins évidente dès lors qu'il s'agit de comparer la consommation d'un TGV circulant sur une ligne nouvelle et un train Intercités circulant sur ligne classique, tant la conception des matériels, les capacités et les taux de remplissage des rames ou encore la politique d'arrêt peuvent différer²¹.

Comme indiqué dans la fiche n° 2, le CESER n'entend pas se positionner dans le débat sur la pertinence de la construction des lignes à grande vitesse Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax au regard de ces enjeux. La mise en balance des avantages attendus de la mise en service de LGV avec les différents impacts sur l'environnement est un choix politique, dont le CESER espère qu'il a été fait à l'aune des enjeux climatiques et énergétiques qui doivent guider les choix pour l'avenir.

Le CESER rappelle toutefois que GPSO devra faire l'objet, dans le cadre de la procédure d'autorisation environnementale, d'une nouvelle étude d'impact, complétant et actualisant celle de 2014 préalable à la déclaration d'utilité publique. Le CESER souhaite qu'à cette occasion, les réserves formulées lors de l'enquête publique, liées par exemple à l'impact du transport des matériaux nécessaires au chantier, soient prises en considération. L'élaboration d'un bilan carbone sur un projet comme GPSO est nécessairement complexe. Cette actualisation sera ainsi l'occasion de revisiter, en tant que de besoin, les modalités de calcul retenues dans le précédent bilan carbone : les méthodologies et périmètres définis pour l'estimation des émissions directes et indirectes du projet, ainsi que les hypothèses de report modal ou de source d'électricité utilisée – décarbonée ou non – retenues pour la détermination des émissions évitées, en conditionnent en effet étroitement le calcul.

Le bilan carbone réalisé en 2014 devrait être actualisé pour s'assurer que le projet est compatible avec l'objectif d'atteinte de la neutralité carbone en 2050. Or, en près de dix ans, la situation pourrait avoir évolué. En particulier, certains éléments pourraient rendre le bilan carbone moins favorable qu'estimé en 2014 : d'un côté, les objectifs climatiques ont été renforcés avec l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 ; de l'autre, les émissions évitées pourraient être moins importantes que prévu, du fait par exemple de l'accélération de la vente de véhicules électriques ou de nouvelles dynamiques sociales (moindre recours aux déplacements professionnels du fait du développement des visioconférences ?). Le CESER constate, sur ce projet comme sur d'autres, l'absence de prise en compte de la globalité des coûts carbone liés à l'importation des matériaux, composants... nécessaires au projet. Par ailleurs, le CESER attire tout particulièrement l'attention sur le risque d'effets-rebonds liés par exemple aux mobilités supplémentaires induites par les nouveaux services à grande vitesse, qui pourraient fragiliser le bilan carbone global du projet.

Au regard notamment des enjeux climatiques, il appartiendra aux autorités administratives compétentes d'être attentives au respect de la législation en la matière. À ce stade, le CESER considère que tout doit être fait pour minimiser l'impact du projet dans la durée. La vitesse de réduction de la dette carbone, ainsi que la maîtrise de la consommation énergétique induites par les mobilités, sont directement liées à la massification du report modal. Dans cette perspective, il est indispensable de créer les conditions d'un report important de l'avion et de la voiture vers le TGV pour ainsi améliorer les bilans énergétique et carbone du projet. Cette ambition sera notamment développée dans la fiche suivante, plus particulièrement consacrée aux enjeux de mobilité.

²¹ Dans ses réponses apportées lors de l'enquête publique, le maître d'ouvrage rappelle ainsi « qu'un TGV circulant sur ligne nouvelle ne consomme qu'une fois et demie plus d'énergie à 320 km/h qu'à 220 km/h. Par ailleurs, un TGV circulant sur ligne nouvelle roule à vitesse régulière, sans à-coups, ce qui n'est pas le cas des trains sur la ligne existante, soumis à de multiples freinages et accélérations. Des essais réalisés sur le trajet Paris-Strasbourg ont montré que le train sur la ligne existante consomme autant que le TGV sur ligne nouvelle, pour une vitesse bien inférieure ».

- ▶ **Exploiter pleinement la phase d'études détaillées du projet pour affiner et approfondir les mesures de limitation des impacts, par une application à la fois exigeante et réaliste de la démarche « Éviter, réduire, compenser ». En particulier :**
 - **priorité doit être donnée, dans la mesure du possible en l'état du projet, au renforcement des mesures d'évitement et de réduction des impacts environnementaux, afin de limiter les compensations nécessaires ;**
 - **en dernier recours, définir des mesures compensatoires ambitieuses, qui permettent un réel rétablissement de la qualité environnementale du milieu impacté.**
- ▶ **Poursuivre et compléter les études sur la connaissance des milieux, en particulier sur les sujets à enjeux identifiés par l'Autorité environnementale et l'enquête publique.**
- ▶ **Compléter et actualiser, dans le cadre des procédures administratives à venir (dont l'autorisation environnementale), les données de l'impact du projet sur les émissions de gaz à effet de serre.**
- ▶ **Se donner les moyens d'une application effective des mesures environnementales, en :**
 - **garantissant les moyens, notamment humains et financiers, nécessaires à la bonne application de la démarche « Éviter, réduire, compenser » ;**
 - **les anticipant au maximum, en particulier pour les compensations dont le programme reste à préciser ;**
 - **s'assurant de la pérennité de leurs effets, par la sécurisation foncière et financière, dans la durée, des dispositifs ;**
 - **veillant à leur suivi, à travers par exemple la mise en place d'un Observatoire de l'environnement, afin de pouvoir adopter, le cas échéant, les mesures correctives qui s'imposeraient ;**
 - **donnant à l'État et à ses établissements publics la capacité d'effectuer un réel contrôle de la mise en œuvre et de l'efficacité des mesures prescrites.**

4

Les enjeux de mobilité

Maximiser le report modal

Les attentes du CESER

Par les gains de temps de parcours qu'il autorise, GPSO devrait se traduire par une meilleure accessibilité des territoires du Sud-Ouest de la France. Projet porteur de forts enjeux environnementaux, mais aussi économiques et sociaux, GPSO ne trouvera toute sa pertinence qu'à la condition de prendre toute sa place dans l'accélération du report modal vers le transport ferroviaire :

- ***en améliorant significativement les déplacements du quotidien autour des métropoles bordelaise et toulousaine, ainsi que, plus généralement, en irriguant l'ensemble du territoire ;***
- ***en renforçant le maillage ferroviaire structurant à l'échelle nationale et européenne, tant dans les relations radiales (Paris-Bordeaux-Toulouse/Espagne) que transversales (Arc Atlantique, ouverture vers le bassin méditerranéen).***

Pour y parvenir, l'offre de service proposée par le ou les futurs opérateurs devra répondre à des exigences en termes de fréquences, d'horaires, de desserte, de qualité de service ou encore de tarification, qui constituent autant de clés d'attractivité des TGV.

Au-delà, l'enjeu doit aussi et surtout être pour le CESER de s'appuyer sur GPSO pour soutenir et développer le transport ferroviaire dans son ensemble. Dans cette perspective, le développement de l'offre à grande vitesse ne prendra tout son sens qu'à la condition de véritablement s'inscrire dans une stratégie globale et volontariste de report modal, d'intermodalité et de décarbonation des mobilités.

La mise en service des lignes à grande vitesse Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax devrait se traduire, grâce à l'amélioration des temps de parcours, par une meilleure accessibilité pour les territoires situés dans le Sud-Ouest. À une échelle plus large, GPSO pourrait permettre de développer, par des performances accrues, les liaisons :

- sur la façade atlantique, dans le prolongement de la ligne à grande vitesse Paris-Bordeaux. Le GPSO s'inscrit dans les priorités européennes des transports ; il s'intègre en effet dans le corridor Atlantique du Réseau TransEuropéen de Transport (RTE-T) et constituerait ainsi un outil de développement des liaisons au sein de l'Arc Atlantique. Au regard du relatif retard du maillage des infrastructures de transport européennes sur ces territoires et dans une logique de solidarité territoriale avec les régions plus enclavées du Sud de l'Espagne et du Portugal, le CESER demande la réalisation rapide de la deuxième phase de GPSO (liaison Dax-Espagne) ;
- mais aussi vers le Sud-Est de la France, en posant un premier jalon d'un corridor ferroviaire entre la façade atlantique et le littoral méditerranéen.

Cette amélioration de l'accessibilité pour les territoires du Sud-Ouest est au cœur d'enjeux :

- d'aménagement du territoire : les futures liaisons à grande vitesse ne doivent pas être organisées uniquement pour les métropoles bordelaise et toulousaine, mais également être pensées, dans la limite de leur vocation, pour répondre aux besoins des territoires desservis. L'enjeu est bien celui de limiter le risque « [d'] effet tunnel » qui conduirait à favoriser les grands pôles desservis au détriment des territoires traversés ;
- de report modal vers le transport ferroviaire, en proposant des alternatives attractives à l'automobile et à l'avion. Il s'agit pour le CESER d'une véritable exigence au regard des coûts environnementaux, mais aussi sociaux ou financiers, du projet.

Le CESER attire toutefois l'attention sur un effet rebond potentiel lié à la mise en service des lignes nouvelles : en proposant des temps de parcours réduits, la LGV pourrait ouvrir de nouveaux horizons de mobilité. Elle pourrait ainsi non seulement attirer des voyageurs qui utilisaient jusqu'alors d'autres modes de transport (avion, automobile...), mais aussi des personnes qui, sinon, ne se seraient pas déplacées. Le risque serait ainsi que les effets positifs attendus du report modal en termes de bilan carbone ne soient amoindris par une multiplication des déplacements. Réponse à des besoins de mobilité existants ou incitation à voyager ou se déplacer davantage ou se déplacer plus vite ? Face aux enjeux de plus en plus pressants de la transition écologique et énergétique, la réflexion, qui questionne plus globalement le modèle de mobilité à construire pour le « monde de demain », mérite d'être ouverte.

Les attentes du CESER se situent tant au niveau de la conception même des services à grande vitesse qui seront proposés que dans leur intégration indispensable dans l'offre globale de mobilité, en particulier avec les « transports du quotidien ».

FAVORISER LE REPORT MODAL VERS LE TGV

► *Fréquence, horaires, desserte, tarification : des clés d'attractivité des TGV*

L'offre de service proposée par le ou les transporteurs sera un facteur clé de l'attractivité des TGV. Le CESER attend une amélioration sensible de l'offre afin d'impulser un report modal significatif vers le train. Il identifie dans cette perspective un certain nombre de points de vigilance, en termes :

- de fréquence : le nombre de trains n'est certes pas à lui seul un critère déterminant de l'amélioration de l'offre ; pour autant, la fréquence est un facteur à ne pas négliger de la commodité d'usage et donc de l'attractivité du train. Organiser des dessertes régulières, et mieux encore cadencées (à l'heure, toutes les deux heures...) avec des renforts éventuels aux heures de pointe ou aux périodes plus chargées (départs en vacances par exemple) constitue donc une priorité.

De ce point de vue, le CESER attire l'attention sur la segmentation de l'offre à grande vitesse entre TGV « classiques » *InOui* et les TGV à bas coûts *Ouigo*. Le risque est alors de voir apparaître des creux d'offre préjudiciables à « l'effet fréquence ». Dans le même sens, la volonté de limiter les charges liées aux péages versés à SNCF Réseau incite l'exploitant à privilégier une logique capacitaire (généralisation des rames Duplex) au détriment du nombre de circulations, et donc de la fréquence. Cet enjeu de fréquence devra toutefois être considéré à l'aune de l'ensemble de l'offre proposée, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, par l'opérateur historique mais aussi d'éventuels autres opérateurs ;

- de qualité des dessertes : au-delà du nombre de circulations, il s'agira aussi d'être attentif à leur adaptation aux besoins des voyageurs. Différents critères d'appréciation peuvent ainsi être mis en avant, tels :

- la compatibilité des horaires avec les différents usages professionnels ou de loisirs. L'expérience des premières années de mise en service de la LGV SEA montre que l'offre à grande vitesse est « *parfois positionnée à des horaires peu adéquats pour certains usages* »²², comme les déplacements domicile-travail ou professionnels. L'offre aux horaires clés du matin et du soir est en particulier un enjeu important. D'elle dépend par exemple la possibilité de réaliser une journée de travail à destination ou encore la souplesse d'organisation laissée aux voyageurs, notamment aux utilisateurs professionnels. L'évaluation des impacts de la LGV Bordeaux-Paris commanditée par la Région Nouvelle-Aquitaine montre ainsi que « *les gains d'accessibilité concernent avant tout les Bordelais (...) Pour les autres villes, le tableau est plus mitigé* »²³ ;
 - la politique de desserte des gares intermédiaires : un équilibre doit être recherché entre les liaisons directes, desservant les métropoles, plus rapides et les liaisons assurant une desserte des villes moyennes. Au-delà du nombre d'arrêts quotidien dans les gares intermédiaires, c'est aussi à leur positionnement dans la trame horaire auquel il conviendra d'être attentif. L'expérience de la LGV SEA incite en effet à la vigilance : « *le nombre d'arrêts dans les villes intermédiaires a fait l'objet de négociations lors de la phase de financement de la ligne. Pour atteindre le nombre négocié, la SNCF concentre les trains avec arrêts fréquents hors des heures de pointe, quand la demande est plus faible ; mais ce choix réduit la pertinence de l'offre, en particulier pour les usages professionnels* »²⁴ ;
 - la qualité des correspondances pour diffuser l'amélioration de l'accessibilité à des territoires plus larges (*voir ci-après*).
- de type de desserte : le développement des lignes à grande vitesse s'est principalement opéré selon une logique radiale, depuis Paris, sous la forme d'une « étoile de Legrand » ; la constitution d'un réseau à grande vitesse a toutefois enrichi l'offre TGV de liaisons intersecteurs²⁵, permettant de relier les grandes agglomérations sans transit entre les gares parisiennes. Pour le CESER, la mise en réseau des grandes agglomérations françaises est un enjeu majeur et le projet GPSO doit s'insérer dans un plan global d'aménagement efficace des liaisons intersecteurs. À l'heure où les débats publics pointent souvent l'hypercentralisation du territoire hexagonal, l'enjeu est ainsi, par un développement des liaisons intersecteurs, de relier plus efficacement l'Arc Atlantique et le bassin méditerranéen, mais aussi de faciliter les relations vers Lyon ou encore vers le Nord et l'Est de la France ;
 - de tarification : le niveau des prix, la lisibilité de la grille tarifaire ou encore la souplesse d'utilisation (conditions de modification ou de remboursement par exemple) seront une condition de l'attractivité des nouvelles liaisons au regard des autres modes de transport²⁶.

► **Des enjeux transversaux : gouvernance et financement des liaisons**

Les différentes attentes identifiées plus haut soulèvent, de manière plus transversale, deux enjeux complémentaires liés à la gouvernance et au modèle économique du TGV :

- sur le plan de la gouvernance d'abord : à la différence des TER et des trains d'équilibre du territoire (Intercités), les TGV ne sont pas des services conventionnés avec une autorité organisatrice de transport ; ils sont organisés directement par les opérateurs, qui supportent l'intégralité du risque commercial. Pour autant, il semblerait opportun d'associer étroitement les collectivités territoriales, qui assurent le financement d'une partie substantielle de l'infrastructure, et plus généralement les différents acteurs des territoires, à l'élaboration du schéma de desserte. L'expérience de la ligne SEA confirme ce besoin des collectivités, qui se considèrent insuffisamment

²² Rapport d'évaluation des impacts de la LGV Bordeaux-Paris sur les territoires de Nouvelle-Aquitaine, p. 36.

²³ Rapport d'évaluation des impacts de la LGV Bordeaux-Paris sur les territoires de Nouvelle-Aquitaine, p. 47.

²⁴ Rapport d'évaluation des impacts de la LGV Bordeaux-Paris sur les territoires de Nouvelle-Aquitaine, p. 37.

²⁵ Un TGV intersecteur est un train à grande vitesse dont le parcours a pour origine et pour destination des villes de province, et qui ne dessert pas Paris intra-muros.

²⁶ Sur cette question, se reporter à la fiche n° 6, plus particulièrement consacrée aux enjeux sociaux du projet.

associées aux décisions relatives à l'infrastructure et à l'offre ferroviaire, et insuffisamment préparées pour négocier seules avec la SNCF²⁷. Si en l'état actuel l'opérateur doit rester maître des choix dont il assume les risques, il convient en revanche de travailler à la construction d'une « gouvernance » des LGV qui permette une réelle écoute et prise en considération des attentes des territoires ;

- sur le plan du modèle économique du TGV ensuite : la Cour des Comptes le notait dans son rapport de 2014 consacré à la grande vitesse ferroviaire : « *les coûts de construction des LGV n'ont pas cessé d'augmenter au cours des 30 dernières années* »²⁸ : le coût kilométrique a été multiplié par cinq en euros constants depuis la construction de la LGV Paris-Lyon²⁹.

Au-delà de la seule infrastructure, le modèle économique de l'exploitation des TGV montre ses limites avec cet « effet ciseau » : les coûts d'exploitation des TGV ont fortement augmenté, au-delà de la seule hausse des péages. De son côté, la croissance des recettes ne peut être liée qu'à la progression du trafic, qui se heurte à la concurrence des autres modes ou d'autres opérateurs ou à des évolutions dans les pratiques de déplacements (professionnels notamment), ainsi qu'à des hausses tarifaires qui trouveront leurs limites face à un train perçu comme trop cher. Le CESER note qu'aujourd'hui, malgré son indéniable succès en termes d'affluence, la ligne à grande vitesse Tours Bordeaux est économiquement déficitaire.

Ces difficultés pourraient être accentuées avec le développement de la concurrence et du low-cost ferroviaire. Le risque est celui d'une remise en cause de la péréquation entre les services TGV³⁰ si la SNCF est concurrencée sur des relations qui lui fournissent l'essentiel de ses excédents. C'est le sentiment d'Yves Crozet, économiste des transports, qui considère « *[qu'] après avoir été contrainte de financer les infrastructures, les administrations publiques centrales ou locales vont être appelées à l'aide pour subventionner certains services commerciaux. Ce sera le prix à payer pour le maintien et le développement de la grande vitesse ferroviaire sur des marchés où la clientèle est réduite ou à faible capacité contributive* »³¹.

Si elle va bien au-delà du cadre de cette contribution, la question est donc à terme celle d'une adaptation du modèle économique du TGV. Comment faire évoluer ce modèle pour que le TGV soit en mesure de répondre aux enjeux de mobilité, de décarbonation des transports et d'aménagement du territoire qui sont attendus ? Cela passe-t-il par un abandon, au moins partiel, de la logique commerciale qui prévaut jusqu'alors ? Autant d'interrogations sur lesquelles la réflexion doit s'ouvrir.

SOUTENIR, PAR GPSO, LE DÉVELOPPEMENT DES TRANSPORTS FERROVIAIRES

► *Inscrire GPSO dans une politique globale et volontariste de report modal*

La pertinence du projet GPSO s'appuie sur la perspective d'un report modal massif vers le ferroviaire. Encore faudra-t-il que les pouvoirs publics s'en donnent les moyens. Le développement de l'offre à grande vitesse et, plus globalement, du transport ferroviaire ne prendra tout son sens qu'à la condition de véritablement s'inscrire dans une stratégie globale et volontariste de décarbonation des mobilités. Au-delà du seul système ferroviaire, c'est donc bien une vision d'ensemble du système de transport sur le territoire qu'il convient de construire et de porter. Ainsi, à titre d'exemple, la modernisation envisagée des autoroutes A63 et A660 au sud de Bordeaux peut interroger, alors que se profile la montée en puissance du

²⁷ Rapport d'évaluation des impacts de la LGV Bordeaux-Paris sur les territoires de Nouvelle-Aquitaine, pp. 45-46.

²⁸ Cour des Comptes, *La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence*, 2014, synthèse du rapport, p. 21.

²⁹ Le CESER note que les remarques de la Cour des comptes ont été émises en 2014, c'est à dire à une époque où il n'y avait aucun problème d'inflation. Aujourd'hui l'inflation est à un niveau jamais atteint depuis les années 1980.

³⁰ Les liaisons bénéficiaires couvrant les liaisons déficitaires.

³¹ Yves Crozet, *Les métamorphoses du modèle économique de la grande vitesse ferroviaire*, Bulletin de la Sabix, n° 68, mars 2022, p. 144.

RER métropolitain autour de la capitale régionale. De même, la réduction du nombre de vols sur les relations desservies par GPSO n'aurait pas de sens, pour le climat, si les créneaux horaires libérés par la mise en service de la LGV servaient au développement d'autres liaisons aériennes.

L'enjeu est donc de construire une politique globale et exigeante de report modal, afin d'orienter les mobilités des modes de transport les moins vertueux vers ceux qui le sont davantage. Dans cette perspective, priorité doit être donnée aux transports collectifs, aux mobilités partagées (covoiturage, autopartage, vélos en libre-service...) et aux modes doux³² en prenant en considération les spécificités territoriales.

Réinvestir (dans) le rail : l'engagement de l'État doit être, dans cette perspective, beaucoup plus volontariste et cohérent qu'il ne l'est aujourd'hui. Il lui appartient de porter une politique de report modal qui soit à la fois :

- globale, afin de proposer une alternative structurée, cohérente et attractive à l'automobile et à l'avion ;
- et ambitieuse, en mettant fin au sous-investissement du transport ferroviaire qui perdure depuis plusieurs décennies. De manière générale, c'est l'ensemble du modèle de financement public (État, mais aussi collectivités territoriales) des différents modes de transports qui doit être reconsidéré à l'aune des objectifs de report modal.

Si les conditions politiques d'un report modal massif n'étaient pas réunies, GPSO perdrait une partie de son sens. Sans développer davantage, dans le cadre de cette contribution, l'objectif doit être d'impulser les changements de pratiques de mobilité par tout un panel de mesures d'incitation, d'accompagnement (financier, sensibilisation...), voire de contraintes imposées, dans le même temps, aux modes routiers et aériens. Le CESER attire en particulier l'attention sur la nécessité, pour l'État :

- d'ouvrir une réflexion sur les péages acquittés par les opérateurs ferroviaires au gestionnaire du réseau, dont le niveau pèse sur l'offre à grande vitesse et les tarifs proposés ; cela supposera une évolution du financement du gestionnaire de l'infrastructure ;
- d'encadrer plus strictement l'offre aérienne lorsqu'il existe des alternatives ferroviaires : le CESER interroge notamment une possible évolution de la Loi *Climat et résilience* qui interdit les vols intérieurs de courte durée lorsqu'une alternative de liaison ferroviaire directe de moins de 2 h 30 est possible. La Convention citoyenne pour le climat avait par exemple proposé un seuil de 4 heures ;
- d'une plus forte promotion du transport ferroviaire, en renforçant les actions de communication à destination des particuliers, des familles et des entreprises ;
- d'assumer pleinement ses responsabilités d'autorité organisatrice des trains Intercités, dont l'offre, complémentaire, pourrait être affectée par les services à grande vitesse (*cf. ci-après*).

³² Dans le rapport *COVID 19 en Nouvelle-Aquitaine : l'urgence de repenser demain*, adopté en décembre 2020, le CESER Nouvelle-Aquitaine propose différents leviers pour accélérer les transitions vers les mobilités durables.

L'exemple du transport de marchandises

Cette approche globale est tout particulièrement nécessaire s'agissant du transport de marchandises. La mise en service de lignes nouvelles ne peut en effet être qu'une condition nécessaire, mais en aucun cas suffisante, du développement du fret ferroviaire. Elle permet, par la libération des sillons, d'améliorer la capacité des lignes existantes, mais ne va pas, par elle-même, insuffler une nouvelle dynamique au fret ferroviaire. On constate en effet que malgré le développement des LGV la part du fret ferroviaire dans le transport de marchandises est en forte diminution.

Une politique ambitieuse de relance est nécessaire, avec des réflexions globales sur l'infrastructure, les services proposés, mais aussi, plus généralement, sur le modèle économique du transport de marchandises (en particulier du transport routier *versus* celui du transport ferroviaire). Il s'agira ainsi :

- de lever les freins techniques au développement du fret ferroviaire (infrastructure dégradée, fiabilité de l'exploitation par les opérateurs...);
- de créer les conditions, à terme, d'un modèle économique viable de transport par rail : dans un premier temps, cela peut passer par des leviers fiscaux incitatifs. Parallèlement, une tarification de l'usage des infrastructures routières devrait être envisagée, afin de faire payer au transport routier l'ensemble des coûts d'usage de la route.

▶ Ne pas opposer le TGV et les autres trains

La construction des lignes nouvelles Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax va mobiliser 14 milliards d'euros de financements publics, sans compter les dépassements constatés entre les projections et les réalisations. S'il ne se positionne pas sur l'opportunité du projet, le CESER s'interroge néanmoins sur son impact sur les autres trains (TER, Intercités...). Dans de nombreux territoires, faute d'une offre de transport suffisante, les habitants n'ont d'autres choix que de se déplacer en voiture. Décarboner les mobilités, favoriser le report modal, tout en luttant contre la précarité énergétique qui touche de nombreux ménages, impliquent de développer une offre de transport adaptée aux besoins des territoires. Le ferroviaire, véritable épine dorsale des déplacements en région, doit y avoir toute sa place.

Or ces dernières décennies, les investissements ont été concentrés sur la constitution du réseau à grande vitesse. C'est à cette priorisation sans doute excessive que l'on doit l'état aujourd'hui particulièrement dégradé du réseau ferré, du réseau structurant « classique » aux lignes de desserte fine. Des investissements massifs sont aujourd'hui nécessaires pour régénérer et moderniser le réseau. Conscient de cet enjeu, le législateur avait d'ailleurs souhaité, dans la Loi d'Orientation sur les Mobilités (LOM), réorienter les investissements en faveur de la mobilité du quotidien plutôt que sur de nouveaux projets.

Le CESER ne souhaite pas opposer TGV et TER, qui sont complémentaires et s'alimentent mutuellement. Dans ses orientations en matière de mobilité, le SRADDET de la Nouvelle-Aquitaine promeut d'ailleurs les deux démarches, en soutenant à la fois la remise en état des infrastructures existantes et la réalisation des lignes à grande vitesse GPSO. Pour autant, il serait fortement préjudiciable que la réalisation de la LGV s'opère au détriment du reste des liaisons. C'est en effet d'abord autour de l'amélioration des déplacements du quotidien que résident des enjeux importants et que doivent donc être priorités les investissements. L'Assemblée souhaite *a minima* que les engagements pris dans le protocole d'accord sur les petites lignes ferroviaires soient contractualisés dans un volet « mobilité » du CPER toujours en attente. Au-delà, le CESER demande qu'une programmation pluriannuelle des investissements dans le ferroviaire soit établie par l'État et le Conseil régional, afin de sécuriser les financements nécessaires non seulement à la régénération, mais aussi à la montée en performance du réseau classique, ainsi qu'au développement d'une offre ferroviaire renforcée articulant vitesse, fréquence et régularité. C'est à cette condition qu'il sera possible de développer une alternative attractive à l'automobile, en particulier dans les déplacements du quotidien.

Dans cette perspective, GPSO ne peut être dissocié du développement des transports du quotidien. En libérant des sillons sur les lignes existantes, les lignes nouvelles autorisent un développement significatif de l'offre de TER, dont le CESER attend qu'il soit à la hauteur des enjeux de mobilité identifiés dans les territoires concernés. En permettant de faire circuler plus de trains, notamment aux heures de pointe, les AFSB³³ rendent possible une amélioration des déplacements du quotidien autour de Bordeaux ; ils accompagnent ainsi la mise en service du RER métropolitain, levier essentiel pour favoriser le décongestionnement du nœud de Bordeaux.

Dans le même sens, la mise en service des lignes à grande vitesse Bordeaux-Dax et Bordeaux-Toulouse interroge sur l'avenir de certaines liaisons interrégionales :

- la desserte Bordeaux-Toulouse-Marseille par Intercités, directement concernée par GPSO, sur son versant néo-aquitain, et, côté occitan, par le projet de ligne nouvelle Perpignan-Montpellier. Se posera ainsi la question de la complémentarité entre TGV et Intercités et donc, plus largement, de la gouvernance de ces lignes nationales. Quel sera à terme l'avenir de cette liaison aujourd'hui conventionnée avec l'État ? A-t-elle vocation à basculer en TGV, passant dans le giron des relations commerciales ? Avec quel impact en termes de desserte et d'aménagement des territoires ?
- le Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT), auquel le CESER est particulièrement attentif : cette liaison doit rester attractive pour continuer à désenclaver les territoires du massif central tel que l'ex Limousin. La partie sud de la ligne (Brive-Toulouse) pourrait en effet être menacée par les liaisons TGV entre Toulouse et Paris via Bordeaux. Le maintien de plusieurs allers-retours journaliers, avec des horaires adaptés aux besoins, entre Limoges, Brive et Toulouse est indispensable pour éviter que les usagers ne privilégient la route pour se rendre à Toulouse ;
- les trains de nuit, dont les services ont progressivement décliné, concurrencés par l'avion, le TGV et la route. Une nouvelle dynamique semble se dessiner depuis quelques années, avec la réouverture de plusieurs lignes nocturnes, que le développement des relations TGV dans le Sud-Ouest ne devra pas fragiliser. TGV et trains de nuit, qui répondent à des logiques et à des besoins complémentaires, doivent chacun avoir leur place.

► Diffuser l'effet de la grande vitesse dans les territoires

Les liaisons à grande vitesse ne constituent pas seulement un moyen de rapprocher, par des temps de parcours améliorés, les métropoles et villes moyennes desservies ; elles permettent aussi des gains d'accessibilité à de plus vastes territoires, au-delà de la zone de chalandises directe des gares desservies. L'un des enjeux des lignes nouvelles sera donc de permettre de diffuser l'effet de la grande vitesse dans les territoires en facilitant l'accès aux gares TGV. La clé réside donc dans la recherche de la meilleure articulation possible entre TGV et les autres réseaux de transport (TER cars interurbains...), à travers une réorganisation des correspondances.

L'exemple de la LGV Sud Europe Atlantique

L'expérience de la LGV Sud Europe Atlantique livre des enseignements sur l'intérêt et les limites de ces réaménagements de correspondance. Le rapport d'évaluation des impacts de la LGV note ainsi que la Région, particulièrement active sur le sujet, a « engagé avec la SNCF une réorganisation, qui s'est traduite par une remise à plat de près de 80 % des horaires TER, l'objectif étant d'améliorer l'articulation TER-TGV sur les grands nœuds du réseau. Cette réorganisation se traduit quantitativement par une nette amélioration des correspondances aux horaires clés du matin et du soir pour Bordeaux. À Angoulême et à Poitiers, la situation est plus contrastée ».

Ces réaménagements des correspondances se heurtent toutefois à des limites. Le rapport note ainsi que si « les apports de ces réorganisations sont réels (...), ils sont aussi limités par le niveau d'offre intra Nouvelle-Aquitaine et l'état des infrastructures qui, dans certains cas, limite physiquement les correspondances possibles ou leur pertinence ».

Source : Rapport d'évaluation des impacts de la LGV Bordeaux-Paris sur les territoires de Nouvelle-Aquitaine, p. 43.

³³ Aménagements ferroviaires au sud de Bordeaux.

Ces éléments confirment que GPSO ne pourra exploiter tout son potentiel qu'à la condition de s'inscrire, plus globalement, dans le cadre d'une politique ambitieuse et volontariste de développement du transport ferroviaire, et notamment des « trains du quotidien ».

À côté du travail de réorganisation des correspondances ferroviaires, c'est toute la démarche d'intermodalité qui doit être confortée et développée. L'enjeu est essentiel : faciliter le parcours du voyageur en proposant, dès la mise en service des lignes nouvelles, des déplacements « sans coutures », minimisant les ruptures entre les différents modes de transport utilisés³⁴. Le parcours voyageur doit ainsi être pensé globalement, du premier au dernier kilomètre : s'il n'en constitue qu'un maillon, le TGV doit s'intégrer le plus facilement possible dans la chaîne de déplacements. Il s'agit, en particulier, de continuer à améliorer :

- l'interconnexion physique des modes de transport : le développement de pôles d'échanges multimodaux autour des gares est de ce point de vue positif. Des marges de progrès existent toutefois, afin notamment d'améliorer les conditions de stationnement des voitures, mais aussi des vélos (stationnement sécurisé) ; l'implantation dans les gares d'une offre de vélos en libre-service pourrait aussi être une piste à explorer plus systématiquement, au regard des capacités limitées d'emport des vélos dans les trains. L'attention doit également être portée sur l'articulation des services TGV avec les transports urbains, notamment en termes de coordination des horaires (en particulier en dehors des heures de pointe, où les fréquences de passage peuvent être réduites). L'accessibilité aux personnes à mobilité réduite reste par ailleurs, malgré les progrès constatés, un enjeu important en termes d'intermodalité réelle.

Cette question de l'interconnexion des réseaux de transport est d'autant plus importante que le projet prévoit la création de trois gares nouvelles (Agen, Montauban et Mont-de-Marsan) et d'une halte Sud-Gironde dédiée au service régional à grande vitesse (située sur la commune d'Escaudes). L'intérêt des gares nouvelles ex-urbanisées est très discuté : d'un côté, elles permettent de minimiser, pour la desserte TGV proprement dite, l'impact en temps de parcours des arrêts intermédiaires ; dans ce sens, elles peuvent autoriser une politique de desserte des gares intermédiaires plus favorable que celle de gares centrales. Pour autant, elles sont plus contraignantes pour le voyageur, lui imposant une rupture de charge supplémentaire pour gagner la gare centrale ou le centre-ville ; elles se traduisent par un allongement des temps de parcours qui peut, dans certains cas, faire perdre une partie du gain de temps procuré par la ligne à grande vitesse.

L'expérience de certaines gares ex-urbanisées, où les correspondances, lorsqu'elles existent, ne sont pas toujours optimales, le confirme : la connexion des gares nouvelles aux réseaux de transport est un enjeu essentiel. Ces gares sont conçues pour être accessibles par les trains régionaux, ainsi que par des réseaux de bus. Il conviendra d'être particulièrement attentif à ce que les liaisons (navette ferroviaire, transports urbains...) permettent un rabattement efficace, avec une perte de temps minime, vers les gares centrales et/ou les centres-villes, et ce dès la mise en service des lignes nouvelles ;

- l'information multimodale, en particulier pour la planification et le suivi en temps réel de déplacements interrégionaux³⁵. Le voyageur doit pouvoir trouver facilement l'information lui permettant d'organiser son déplacement en combinant le TGV avec les autres services de mobilité, ferroviaires ou non, puis d'acheter le ou les titres de transports correspondants. Pour être accessible à tous, cette information multimodale doit se déployer sur plusieurs canaux complémentaires, physiques comme numériques (applications notamment) ;

³⁴ Voir plus largement le rapport du CESER Nouvelle-Aquitaine, *L'intermodalité en Nouvelle-Aquitaine*, juillet 2017.

³⁵ À l'échelle régionale, le syndicat Nouvelle-Aquitaine Mobilités a mis en place *Modalis*, un système d'information multimodale permettant aux néo-aquitains de préparer facilement leurs déplacements, en les informant de façon claire sur l'offre de mobilité et en les accompagnant pendant leur trajet.

- la tarification intermodale : les limites géographiques des réseaux de transport, ferroviaires et autres, sont des freins aux déplacements intermodaux. L'objectif est donc de favoriser l'intégration de l'offre tarifaire des TGV avec les autres services, à commencer par les autres transports régionaux. Il s'agit, par exemple, dans cette perspective, de faciliter l'accès au TGV des usagers des TER et vice-versa³⁶. Dans le même sens, il pourrait être intéressant de proposer une tarification préférentielle pour les usagers TER poursuivant leur trajet en TGV (ou inversement).

Les préconisations du CESER

Favoriser le report modal vers le TGV

- ▶ **Proposer une offre de service à grande vitesse attractive, s'appuyant sur :**
 - des dessertes régulières et suffisamment rapprochées, avec des renforts éventuels en horaires ou périodes de pointe ;
 - des horaires compatibles avec les différents usages professionnels ou de loisirs ;
 - une politique de desserte équilibrée, mêlant liaisons rapides et dessertes des gares intermédiaires ;
 - des relations radiales, mais aussi des liaisons transversales, permettant par exemple de relier plus efficacement l'Arc Atlantique et le bassin méditerranéen ;
 - une tarification lisible, souple et attractive.
- ▶ **Associer plus étroitement les collectivités, qui financent une part substantielle de l'infrastructure, et de manière plus générale les acteurs des territoires, à l'élaboration du schéma de desserte. En particulier :**
 - identifier le plus finement possible les besoins de mobilité dans les territoires de Nouvelle-Aquitaine ;
 - développer l'appui aux collectivités dans leur dialogue avec la SNCF.
- ▶ **Réinterroger le modèle économique des TGV, aujourd'hui fondé sur une logique commerciale : faut-il le faire évoluer pour que le TGV soit en mesure de répondre aux attentes en matière de mobilité, de décarbonation des déplacements ou encore d'aménagement du territoire ? Quelle politique de péages pour ne pas renchérir de manière excessive les coûts d'exploitation ?**

Soutenir, par GPSO, le développement des transports ferroviaires

- ▶ **Inscrire GPSO dans une politique globale et volontariste de report modal. Dans cette perspective, le CESER appelle l'État à réinvestir (dans) le rail pour porter une politique ambitieuse et cohérente de développement du transport ferroviaire et de régulation des modes les moins vertueux.**
- ▶ **Ne pas opposer TGV et autres trains : le financement de GPSO ne doit pas s'opérer au détriment des investissements massifs qu'exigent la remise à niveau et la modernisation du réseau classique ; à défaut, il sera illusoire de développer des relations régionales et interrégionales performantes.**
- ▶ **Clarifier les incertitudes sur l'avenir du POLT, en particulier dans sa desserte sud (Brive-Toulouse), ainsi que sur la desserte Bordeaux-Toulouse-Marseille par Intercités : quels impacts en termes de desserte et d'aménagement des territoires ?**
- ▶ **Continuer à soutenir les différents projets de maillage interrégional du territoire.**

³⁶ En ce sens, SNCF et Région Nouvelle-Aquitaine ont proposé une offre tarifaire intégrant le TGV pour un certain nombre de trajets intra-régionaux empruntés par des pendulaires.

▶ **Diffuser l'effet de la grande vitesse dans les territoires par :**

- **la réorganisation des correspondances, afin de permettre à de plus vastes territoires d'accéder aux gains d'accessibilité permis par la LGV ;**
- **la poursuite et l'approfondissement des démarches d'intermodalité. Il s'agit notamment de continuer à améliorer :**
 - **l'interconnexion des modes de transport, avec un point d'attention particulier sur la connexion des gares TGV ex-urbanisées aux gares centrales (navettes ferroviaires) et aux réseaux de transports urbains ;**
 - **l'information multimodale, en s'appuyant sur différents canaux complémentaires, numériques (applications) comme physiques ;**
 - **la tarification intermodale, en facilitant l'accès aux TGV des usagers des TER, ou encore en proposant des tarifications préférentielles aux usagers de TER poursuivant leur voyage en TGV.**

Les attentes du CESER

L'arrivée de la LGV peut apparaître comme une opportunité de développement à différentes échelles de territoires :

- **à l'échelle européenne, où l'enjeu est celui de la structuration du corridor Atlantique du Réseau TransEuropéen de Transport (RTE-T) entre la France et l'Espagne ;**
- **à l'échelle du grand Sud-Ouest, dans lequel GPSO pourrait contribuer à la mise en réseau des territoires et favoriser les coopérations de toute nature ;**
- **à l'échelle des bassins de vie, dans lesquels le projet constitue une opportunité de développer de nouvelles dynamiques territoriales.**

Le CESER considère toutefois que la grande vitesse ferroviaire n'est pas synonyme de développement automatique des territoires. De manière générale, les LGV tendent à accompagner, plus qu'elles ne les créent, les dynamiques démographiques ou économiques. L'arrivée de la LGV doit être anticipée et préparée, faute de quoi ses effets « naturels » de polarisation au profit des métropoles risquent de l'emporter. La capacité des acteurs à se fédérer, à coordonner leurs actions autour de projets de territoire, à intégrer la LGV dans leurs stratégies d'organisation ou de développement ou encore d'en anticiper les effets négatifs potentiels sera déterminante.

Estimé en mars 2021 à 14 milliards d'euros, GPSO constitue enfin un investissement important pour les territoires qui s'y sont associés. Le CESER considère que le plan de financement conclu entre l'État et plusieurs collectivités d'Occitanie et de Nouvelle-Aquitaine présente encore des zones d'incertitudes qu'il est nécessaire de clarifier et préciser y compris en réactualisant régulièrement les montants financiers à mobiliser.

INTÉGRER LA LGV DANS LES STRATÉGIES DE TERRITOIRES

► Un projet à différentes échelles

Le Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest invite, par ses caractéristiques mêmes, à raisonner à différentes échelles territoriales³⁷.

³⁷ Pour une analyse plus détaillée, se reporter à l'étude réalisée par l'A'urba (Agence d'urbanisme de Bordeaux Aquitaine), l'AUAT (Agence d'urbanisme et d'aménagement de Toulouse aire métropolitaine) et l'AUDAP (Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées) à la demande de Réseau Ferré de France (RFF, aujourd'hui SNCF Réseau), *Synthèse des perspectives d'aménagement et de développement des territoires*, 2009. Cette étude recense, à différentes échelles territoriales, les dynamiques à l'œuvre et les perspectives d'aménagement ou de développement qui pourraient naître ou être renforcées par GPSO.

- À l'échelle européenne : le projet s'intègre dans le réseau central du Réseau TransEuropéen de Transport (RTE-T) : les deux lignes nouvelles Bordeaux-Dax et Bordeaux-Toulouse se situent ainsi sur le corridor Atlantique du réseau. L'intérêt européen réside tout particulièrement dans la connexion du réseau français et européen avec le réseau à grande vitesse espagnol en construction³⁸. Il en va d'abord de l'accessibilité, par la réduction des temps de parcours, de toute une partie de la péninsule ibérique. Assurer la continuité, par l'Arc Atlantique, du réseau structurant européen est de ce point de vue indispensable afin de proposer un axe transpyrénéen complémentaire à l'axe Perpignan-Barcelone.

GPSO a également pour enjeu le développement du fret sur la façade atlantique. L'axe atlantique voit en effet transiter, tout au long de la route nationale 10 et de l'autoroute A63 un flux très important de marchandises, un « mur de camions », source de nuisances importantes : émissions de gaz à effet de serre, pollution atmosphérique, congestion en périphérie des zones urbaines... Le transfert sur le rail d'une partie du trafic routier transpyrénéen est plus que jamais une priorité. GPSO, en permettant de libérer des capacités pour le fret ferroviaire, pourrait y participer, à la condition de s'inscrire dans le cadre d'une politique globale et volontariste de report modal³⁹.

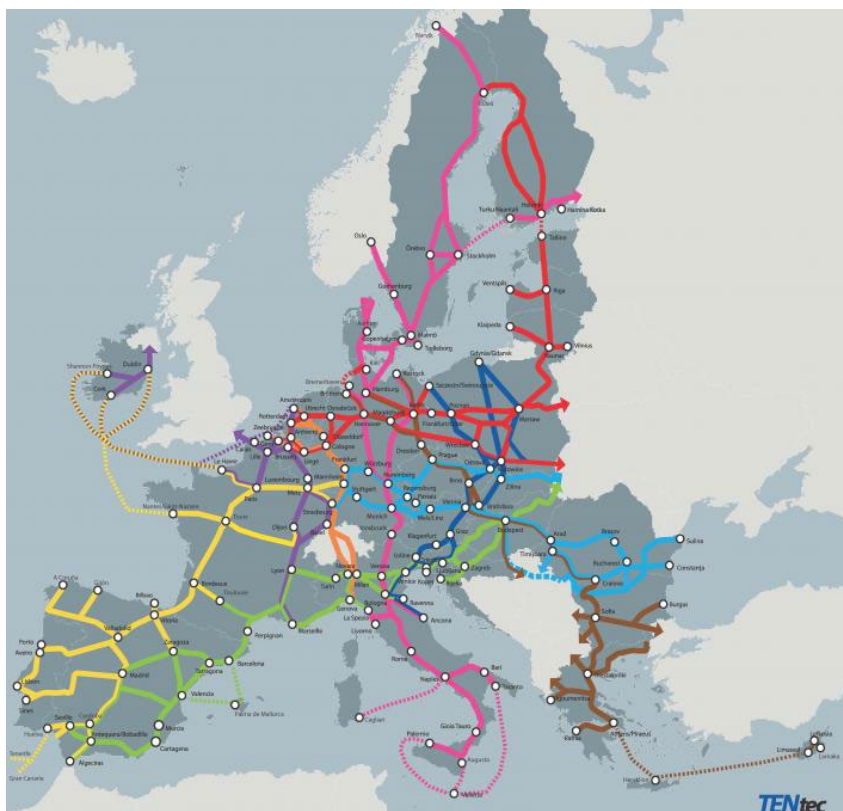
Le phasage des études, procédures et travaux des différentes composantes de GPSO est donc particulièrement sensible, au regard des enjeux évoqués ci-dessus, mais aussi de son incidence potentielle sur les financements européens attendus. Compte tenu de l'attention portée par les autorités européennes à la connexion avec l'Espagne, il convient d'anticiper au maximum les étapes préalables aux travaux (études, acquisitions foncières...), afin de pouvoir enchaîner sans délai la construction de la ligne nouvelle Bordeaux-Dax après celle de Bordeaux-Toulouse.

En outre, la réalisation de la phase 2 de GPSO (Dax-Espagne) est, à ce stade, reportée au-delà 2037. Les procédures de déclaration d'utilité publique n'ont pas été conduites, le financement non discuté. Le CESER observe que le projet ne prendra tout son sens que lorsque GPSO pourra offrir l'ensemble des fonctionnalités attendues. C'est pourquoi il considère que la construction du chaînon manquant entre Dax et l'Espagne ne doit pas être reportée *sine die* ; il plaide ainsi pour qu'elle puisse aboutir à une échéance « raisonnable » compte tenu des étapes qui sont à conduire. Dans cette perspective, des décisions sont attendues afin d'anticiper l'ensemble des étapes préparatoires de la déclaration d'utilité publique et du financement correspondant. Au-delà des enjeux traditionnellement liés à la construction d'une ligne nouvelle, une concertation exigeante devra être menée avec les territoires, et notamment le Pays basque confronté à de fortes tensions immobilières et que l'arrivée de la grande vitesse ferroviaire pourrait accentuer.

³⁸ La ligne Bordeaux-Dax-frontière espagnole se raccordera au « Y basque », ligne nouvelle qui reliera les trois capitales basques (San Sebastian, Bilbao, Vitoria-Gasteiz) et, au-delà à la liaison Burgos-Valladolid-Madrid.

³⁹ Sur cette question, voir plus largement la fiche n° 3 consacrée aux enjeux de mobilité.

CARTE DU RÉSEAU TRANS EUROPÉEN DE TRANSPORT (RTE-T)



Source : [Commission Européenne](https://ec.europa.eu/transport/main/index.cfm?id=1010)

- À l'échelle du Sud-Ouest : GPSO pourrait contribuer à renforcer les liens entre les territoires de Nouvelle-Aquitaine et d'Occitanie. Le projet s'inscrit en effet dans un grand triangle Bordeaux-Toulouse-Bayonne, intégrant des villes moyennes comme Agen, Montauban, Dax ou encore Mont-de-Marsan. Ainsi intégré dans l'armature urbaine du Sud-Ouest, le projet pourrait constituer un outil facilitant une mise en réseau des territoires. GPSO peut ainsi apparaître comme un outil pour renforcer les synergies dans différents domaines, développer les coopérations économiques ou industrielles, universitaires, culturelles ou encore touristiques entre acteurs et territoires. Ce projet peut par exemple être l'occasion de repenser les relations entre la métropole et les villes moyennes qui l'entourent.
- À l'échelle locale, les bassins de vie seront concernés par les effets potentiels de l'arrivée de la grande vitesse. Les territoires desservis pourraient bénéficier, par la LGV, d'une opportunité de développer de nouvelles dynamiques de développement : accueil de nouvelles populations, de nouvelles activités économiques ou touristiques, recomposition des quartiers de gare... la LGV peut constituer un vecteur d'attractivité et de développement pour les territoires, étroitement lié aux caractéristiques, aux ressources et aux potentialités de ces même territoires.

L'arrivée de la grande vitesse dans un territoire peut aussi être une source de nuisances, liées par exemple à la dégradation du cadre de vie (nuisances sonores, coupures et altération des paysages...) ou encore à l'impact sur les marchés du foncier et de l'immobilier se traduisant, dans les zones les plus tendues, par des difficultés d'accès au logement.

► Anticiper et fédérer les acteurs autour de l'arrivée de la grande vitesse dans les territoires

Encore trop souvent, l'arrivée de la grande vitesse ferroviaire dans un territoire est présentée comme vecteur d'un développement automatique. À la lumière de l'expérience des précédentes LGV, ce lien ne va en réalité pas de soi : *« un doute existe aussi sur les impacts territoriaux de la grande vitesse ferroviaire. Elle n'apporte pas automatiquement la prospérité aux villes desservies. S'il est évident que Lyon, Lille, Marseille ou Bordeaux ont bénéficié de l'arrivée du TGV, il n'en va pas de même dans d'autres territoires. La grande vitesse accompagne les dynamismes démographiques et économiques existants, mais elle ne fait pas de miracle. Le TGV tend à accentuer des tendances préexistantes plus qu'il ne les crée »*⁴⁰. Le TGV tend également à accentuer les effets de polarisation autour des métropoles. Les effets d'une LGV sont étroitement liés aux ressources, aux potentialités économiques et sociales des territoires qu'elle dessert, ainsi qu'à la manière dont les acteurs s'en saisissent au service de leurs propres stratégies.

LGV SEA : un facteur d'attractivité parmi d'autres

L'évaluation des premiers impacts de la LGV SEA sur les territoires de Nouvelle-Aquitaine montre qu'il est difficile d'isoler l'effet de la LGV. Celle-ci apparaît ainsi souvent comme un facteur parmi d'autres d'attractivité résidentielle ou économique. Ces premiers résultats doivent toutefois être interprétés avec précaution, la LGV étant récente à l'échelle des stratégies de territoires et de leurs écosystèmes : *« les impacts de la LGV sont encore en devenir »*.

Volet « Population »

► Bordeaux et la façade atlantique sont des territoires attractifs. L'évaluation n'a pu identifier le rôle déterminant de la LGV sur cette attractivité. Selon le rapport d'évaluation, l'arrivée de la LGV a probablement joué un rôle sur l'attractivité résidentielle à Bayonne et La Rochelle.

► Ces évolutions démographiques, liées à un solde migratoire positif, datent d'avant l'ouverture de la ligne. La LGV a joué *« le rôle de booster dans un phénomène d'héliotropisme déjà existant »* ; elle a notamment pu jouer un rôle dans les choix d'emménagement des cadres dont l'arrivée s'est accélérée. Sans être *« un facteur pouvant justifier à lui seul des mouvements sociodémographiques de grande ampleur »*, la LGV peut toutefois *« jouer un rôle, parfois important, dans des choix individuels de déménagement en Nouvelle-Aquitaine »*.

► Les prix à l'achat et à la relocation ont augmenté de façon significative à Bordeaux. La LGV, qui a pu participer à la décision d'emménagement de certains cadres, a joué un rôle, sans en être le principal moteur. Séparer l'effet du TGV des autres facteurs d'augmentation de la forte pression foncière bordelaise n'a pas été possible.

Volet « Développement économique »

De manière générale, conclut le rapport d'évaluation, *« la LGV n'a pas eu de conséquences majeures sur le tissu économique, ni dans un sens ni dans l'autre »*.

► L'arrivée de la LGV a rendu Bordeaux *« éligible »* à certains investissements en la positionnant à la même distance que Lyon. L'effet LGV *« est encore peu observable pour l'attractivité économique des autres villes desservies, Poitiers et Angoulême notamment »*, qui ont déjà pu en bénéficier lors de l'ouverture de la LGV Paris-Tours.

► Le choix d'installation des entreprises est globalement indépendant de l'arrivée de la LGV ; il est *« essentiellement lié aux écosystèmes dans lesquels elles veulent s'inscrire, mais aussi à des choix individuels »* des dirigeant(e)s. Si elle peut amener ces dernières à *« concrétiser plus rapidement un choix de s'installer en Nouvelle-Aquitaine »*, la LGV *« n'est jamais le "point de bascule" dans les investissements engagés »*.

► Les effets de stimulation commerciale sont encore peu observables en quartiers de gare (hormis à Bordeaux). La dynamique de la demande placée de bureaux et la hausse des investissements depuis 2017 renvoient à des faisceaux de facteurs concomitants (raisons propres aux cadres dirigeants, installation d'un partenaire ou d'un client...).

⁴⁰ Yves Crozet, *Les métamorphoses du modèle économique de la grande vitesse ferroviaire*, Bulletin de la Sabix, n° 68, mars 2022, p. 144.

► Les entreprises se saisissent fortement de la LGV pour les déplacements de leurs salariés et la voient comme un atout pour recruter des cadres ou ponctuellement de l'expertise.

Volet « Culture et tourisme »

► La LGV est un argument de vente pour l'attractivité, un atout pour les séjours urbains courts et l'organisation de festivals.

► La Nouvelle-Aquitaine est de longue date une région touristique. « *Si l'on observe la hausse de la part du ferroviaire dans les déplacements touristiques et l'augmentation de l'offre hôtelière depuis 2017, l'influence directe de la LGV dans la hausse tendancielle de la demande touristique n'a pu être estimée* ».

► Les effets sur le tourisme d'affaire « *restent également peu évidents* », même si la proximité de Paris peut être un atout par rapport à d'autres métropoles régionales.

Sources : *Rapport d'évaluation des impacts de la LGV Bordeaux-Paris sur les territoires de Nouvelle-Aquitaine et sa synthèse ; audition des services du Conseil régional Nouvelle-Aquitaine et du cabinet Quadrant Conseil – juin 2022.*

Si elle constitue une opportunité pour apporter aux territoires une nouvelle dynamique, une LGV n'est pas, en elle-même, un moteur de développement territorial. « *Elle en est l'un des catalyseurs, avec les nouvelles opportunités de déplacements qu'elle permet. C'est l'action conjuguée des collectivités locales et des acteurs des territoires qui peut faire fructifier cet apport en développant des projets en parallèle de l'arrivée d'une ligne nouvelle* »⁴¹. L'arrivée de la ligne à grande vitesse doit donc être anticipée, préparée par les territoires et leurs acteurs. À défaut, le risque est que seules les métropoles bordelaise et toulousaine bénéficient de l'effet TGV, sans que les autres territoires n'en tirent véritablement parti.

L'exemple des premières années de mise en service de la ligne à grande vitesse Tours-Bordeaux est, de ce point de vue, riche d'enseignements. Ainsi que le souligne le rapport d'évaluation des impacts de la LGV SEA, la réaction des collectivités de Nouvelle-Aquitaine s'est pour l'essentiel cristallisée sous la forme de projets autour des gares ; en dehors des quartiers de gare, il n'a pas été possible de quantifier l'impact de la LGV sur le développement d'infrastructures de développement économique. De manière générale, « *les collectivités semblent avoir peu intégré la LGV dans leurs stratégies économiques ou territoriales. Lorsque des stratégies préexistent, les acteurs locaux ne voient pas forcément en quoi la LGV les ferait évoluer, en particulier avec une offre hors Bordeaux qui ne change pas foncièrement la donne* »⁴². Le constat est globalement le même s'agissant des entreprises, qui ont, « *à ce stade, peu intégré l'arrivée de la LGV dans leurs stratégies internes, sauf comme moyen pour attirer des salarié.es rares, et en particulier des cadres. En particulier, nous ne trouvons pas réellement de cas où la LGV serait utilisée dans une logique d'expansion commerciale ou de réorganisation de l'activité* »⁴³. Dans le même sens, les acteurs de la région ne semblent pas avoir engagé d'évolution de la stratégie touristique en lien avec la LGV.

L'horizon de la mise en service des lignes nouvelles Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax est certes encore relativement lointain. Pour autant, il est nécessaire d'anticiper, de préparer l'arrivée de la LGV dans les territoires. Habitat, urbanisme, développement économique, tourisme, mobilité, environnement et qualité du cadre de vie... la LGV croise de nombreux enjeux d'aménagement et de développement des territoires. Comment le territoire se projette-t-il ? Envisage-t-il d'attirer de nouvelles populations, susceptibles de venir profiter de son cadre de vie tout en étant rapidement reliées à Bordeaux ou Toulouse ? Compte-t-il développer de nouvelles infrastructures économiques, attirer de nouvelles activités ? Doit-il adapter ou développer des infrastructures et services de mobilité pour profiter de l'effet LGV, envisager de construire des plates-formes multimodales pour développer le fret ferroviaire ?

⁴¹ RFF, *Pour un aménagement et un développement durables des territoires*, 2011 (Fiche téléchargeable [ici](#)).

⁴² *Rapport d'évaluation des impacts de la LGV Bordeaux-Paris sur les territoires de Nouvelle-Aquitaine*, p. 69.

⁴³ *Rapport d'évaluation des impacts de la LGV Bordeaux-Paris sur les territoires de Nouvelle-Aquitaine*, p. 96. Le rapport mentionne toutefois la situation de grands comptes qui auraient assis leur stratégie sur un lien renforcé avec Paris.

Comment anticipe-t-il de potentiels effets pervers (« ville dortoir », renchérissement du coût du foncier ou du logement, fractionnement de son territoire...)?

Autant de réflexions que les territoires, qu'ils soient desservis par la LGV ou situés dans sa zone d'influence, devraient engager. Il ne s'agit pas nécessairement d'élaborer une stratégie LGV, mais de revisiter le projet de territoire à l'aune de l'arrivée de la grande vitesse. Il s'agit ainsi d'anticiper en quoi la LGV pourrait impacter, voire structurer, le territoire pour ensuite identifier en quoi elle peut être, en fonction des ressources et caractéristiques propres du territoire, un levier possible de développement. Si les réalisations interviendront à plus long terme, il s'agit aussi d'anticiper et de préparer les projets, les actions à venir, par exemple en réfléchissant aux éventuelles adaptations des documents de planification, en réservant le foncier nécessaire...

L'exemple de l'Agglomération d'Agen

GPSO concerne tout particulièrement Agen et la dizaine de communes de l'Agglomération qui devraient être traversées par la ligne nouvelle Bordeaux-Toulouse. L'agglomération accueillera également, sur la commune de Brax, une gare nouvelle, reliée par une liaison ferroviaire à la gare centre d'Agen. Consciente de l'impact de l'arrivée de la LGV sur son territoire, l'Agglomération d'Agen s'efforce depuis 2013 d'anticiper au mieux la mise en œuvre du projet. À ce titre, elle accompagne l'ensemble des communes concernées dans la réalisation d'études techniques, informe les riverains et les communes impactées par le projet... Elle a aussi procédé à des acquisitions foncières pour la LGV et la base travaux qui sera installée face à la future gare.

Anticiper, c'est aussi, pour l'Agglomération, penser l'organisation de son territoire autour de la ligne nouvelle. L'Agglomération s'efforce, depuis le début du projet, de porter une vision à long terme, engagée notamment avec le schéma des grandes infrastructures adopté en 2013.

La future gare sera ainsi implantée à proximité du Technopole Agen-Garonne, « *vaisseau amiral des zones de développement économique agenaises* »⁴⁴. Directement accessible depuis le nouvel échangeur autoroutier Agen-Ouest, elle s'inscrit aussi dans un maillage global des déplacements. Dans le même sens, l'Agglomération a également anticipé la liaison entre la gare TGV et la gare d'Agen centre, en adaptant son projet de pont de Camélat afin de laisser la place nécessaire à la construction d'un pont ferroviaire jumeau. Par ailleurs, l'Agglomération pourrait récupérer la base travaux pour, une fois le chantier achevé, poursuivre l'extension du Technopole.

⁴⁴ Pour reprendre les mots de Jean DIONIS du SÉJOUR, Maire d'Agen et Président de la Communauté d'Agglomération d'Agen, sur son [blog](#).

échelon pertinent pour les penser. L'un des enjeux est celui de la capacité technique des territoires, et notamment des plus petits, à porter dans la durée, ces réflexions. Un accompagnement de la Région, par exemple dans le cadre de sa contractualisation avec les territoires, pourrait dès lors être suggéré. Plus spécifiquement, il pourrait également s'agir, pour la Région, d'accompagner les collectivités dans leur dialogue avec la SNCF sur les questions de desserte.

- À l'échelle inter-territoriale : dépassant les frontières des collectivités, la LGV se prête au développement de coopérations entre territoires. Le rapport sur les impacts de la LGV SEA mentionne assez peu d'exemples de coopérations en lien avec la LGV. La principale d'entre elles s'est engagée entre Bordeaux et Angoulême entre 2016 et 2020, autour de quatre axes de coopération⁴⁵. Elle est née de la proposition du Maire de Bordeaux d'alors de faire vivre un réseau de villes moyennes autour de la métropole bordelaise. Ce type de coopération pourrait permettre de répondre ensemble à des enjeux, de rechercher des synergies sur un certain nombre de sujets communs liés à la LGV.

Au-delà des seules collectivités, c'est dans la capacité des acteurs à se fédérer, à coordonner leurs actions autour de projets de territoires adaptés au contexte local que résidera l'une des clés de réussite de GPSO. Il est aujourd'hui difficile pour des acteurs comme les entreprises de se projeter individuellement à l'horizon encore lointain de la mise en service de la LGV, pour identifier de quelle manière celle-ci pourrait faire évoluer leurs stratégies d'installation ou d'organisation. L'enjeu est plutôt, à ce stade, d'initier et d'accompagner une réflexion collective en acculturant et en mobilisant les différents acteurs. La Région, au titre notamment de sa compétence « développement économique », mais aussi d'autres acteurs comme les chambres consulaires, ont leur rôle à jouer dans l'accompagnement de cette démarche.

CLARIFIER LE FINANCEMENT DES LGV, UNE EXIGENCE DE TRANSPARENCE

► *Des incertitudes autour du plan de financement*

Vingt-cinq collectivités se sont associées à l'État pour financer GPSO. Le plan de financement a plus précisément pour objet les opérations constitutives de la phase 1 du GPSO⁴⁶, déclarées d'utilité publique, pour un montant estimé, en euros courants, à 14 milliards d'euros. Le CESER s'interroge sur l'impact de l'inflation et des tensions sur les approvisionnements en matériaux sur les coûts de GPSO, dont l'expérience sur d'autres LGV montre qu'ils tendent déjà à « dérapier » naturellement⁴⁷. Quel coût final pour le projet, pour quel impact pour les financeurs ? Le principe d'une limite au-delà de laquelle le projet serait mis en suspens a-t-il été évoqué ?

L'État assurera 40 % du financement, les collectivités signataires 40 % également⁴⁸ ; 20 % sont attendus de l'Union Européenne. Ce plan de financement soulève deux incertitudes sur lesquelles il conviendra donc d'être attentif.

⁴⁵ La culture, notamment autour de l'image, l'écosystème viti-vinicole, l'e-santé et les quartiers d'affaires autour des gares.

⁴⁶ Soit la réalisation des Aménagements ferroviaires au sud de Bordeaux (AFSB), les Aménagements ferroviaires au nord de Toulouse (AFNT) et la construction des lignes nouvelles Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax.

⁴⁷ Se reporter également aux développements consacrés au modèle économique du TGV, fragilisé par la hausse croissante des coûts de construction et d'exploitation, dans la fiche n° 4.

⁴⁸ Cet engagement se traduit d'ores et déjà dans les finances de la Région Nouvelle-Aquitaine. 880 M€ d'autorisations de programme, représentant la totalité de la participation régionale attendue au titre du plan de financement, sont ainsi inscrits dans le budget primitif 2023 ; 12,3 M€ sont quant à eux inscrits en crédits de paiement pour poursuivre, en 2023, le programme d'études et d'acquisitions foncières.

- La première concerne l'engagement financier de l'État, qui ne porte que sur la première étape de la phase 1, comprenant les aménagements ferroviaires au sud de Bordeaux et au nord de Toulouse, ainsi que la ligne nouvelle Bordeaux-Toulouse. Le financement de la part « État » de la seconde étape de la phase 1 (Sud-Gironde-Dax) devra être recherché dans la prochaine loi de programmation des infrastructures, après rapport du Conseil d'orientation des infrastructures.
- La seconde est liée au financement européen du projet : le montant des subventions de l'Union Européenne (UE) figure dans le plan de financement indicatif et sera ajusté une fois que les montants de subvention accordés au projet GPSO dans le cadre du Mécanisme d'Interconnexion pour l'Europe (MIE) seront communiqués. Le CESER invite à clarifier le financement européen, dont les contours apparaissent encore flous.

Le CESER note en particulier que la phase 1 du projet, la seule à avoir fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique et à être financée, ne porte que sur les lignes Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax, sans rejoindre l'Espagne. Or, sur cette première phase, la liaison avec Toulouse, moins susceptible d'être financée par l'Europe, est prioritaire, la liaison vers Dax n'intervenant au mieux qu'à la suite. La phase 2 de GPSO (Dax-Espagne) n'est, quant à elle, qu'au stade de projet, sans qu'aucune enquête publique n'ait été menée et le financement assuré.

Sans préjuger de ce que sera la décision de l'Union Européenne, la question se pose donc : que se passera-t-il en cas d'absence de financement européen, ou à un niveau moins élevé que les 20 % attendus ? Le plan de financement précise que « *dans l'hypothèse où le montant de la contribution de l'Union Européenne serait inférieur à celui pris comme référence dans le présent plan, les contributions de l'ensemble des financeurs seraient donc ajustées à due concurrence* ». Mais auront-ils les moyens de se partager les 2,8 milliards d'euros (estimation en € courants mars 2021...) qui resteraient alors à trouver ? Et, dans l'hypothèse où l'Europe concentrerait ses financements sur la section Bordeaux-Dax, cela serait-il suffisant pour couvrir, sur l'ensemble du projet, les 20 % attendus ?

GPSO, non retenu dans l'appel à projet MIE 2021

Un premier dossier avait été déposé, au titre des Aménagements ferroviaires au sud de Bordeaux, sollicitant 17,3 M€ de financement européen pour les études environnementales et une partie des travaux préparatoires. L'Union Européenne a annoncé que le dossier n'avait pas été retenu pour l'appel à projet 2021 du Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe (MIE).

Face à certaines prises de positions en tirant des conséquences définitives, la Préfecture d'Occitanie, qui coordonne le projet, a tenu à préciser que « *le résultat de l'appel à projet 2021 ne préjuge en rien de la suite qui sera réservée par la Commission aux demandes de subvention européenne à venir pour le projet ferroviaire du Grand Sud-Ouest, dont font partie les aménagements ferroviaires au sud de Bordeaux* ». Le communiqué de la préfecture indique en particulier que « *le contexte budgétaire a conduit la Commission à ne retenir que les projets avancés en phase travaux* ».

Source : communiqué de la Préfecture de la Région Occitanie – 30.06.2022

► Fiscalité GPSO : quelle incidence sur le contribuable ?

L'État a institué, par ordonnance du 2 mars 2022, un établissement public local, dénommé *Société du Grand projet du sud-ouest*, chargé notamment de porter le financement des collectivités territoriales. Cette société bénéficiera de ressources fiscales dédiées, qui viendront en déduction de la part des collectivités locales définies dans le plan de financement.

La Loi de finances initiale pour 2022 a institué une première ressource fiscale au profit de la société du GPSO, sous la forme d'une taxe spéciale d'équipement perçue dans les communes situées à moins de 60 minutes en voiture d'une gare desservie par la future LGV. La liste des 2 340 communes concernées a été publiée au Journal Officiel du 1^{er} janvier 2023⁴⁹. Son produit annuel, perçu auprès des ménages et entreprises, était initialement fixé à 24 millions d'euros⁵⁰.

Le panier de ressources destinées à financer GPSO a été conforté par la Loi de finances pour 2023. Afin de réduire la part d'investissements des collectivités engagées dans le financement de GPSO, le Sénat a en effet introduit plusieurs dispositions, retenues dans le texte définitif, visant à :

- relever de 24 à 29,5 millions d'euros le plafond de la taxe spéciale d'équipement (TSE) évoquée ci-dessus ;
- créer, sur les mêmes communes, une taxe spéciale complémentaire à la TSE, répartie uniquement entre les personnes physiques et morales assujetties à la cotisation foncière des entreprises, pour un montant annuel de 21,5 millions d'euros ;
- instituer une taxe additionnelle de 34 % à la taxe de séjour ou à la taxe de séjour forfaitaire perçue dans les départements de la Gironde, des Landes, du Lot-et-Garonne, des Pyrénées-Atlantiques, de la Haute-Garonne, du Gers, des Hautes-Pyrénées, de l'Ariège, du Lot, du Tarn et du Tarn-et-Garonne.

Cette fiscalité dérogatoire viendra alléger sensiblement la participation des collectivités concernées ; elle soulève toutefois la question de l'impact, pour le contribuable, de ces nouvelles taxes. Le Conseil régional d'Occitanie a indiqué que la TSE représenterait, pour les ménages, une imposition supplémentaire de l'ordre de trois à quatre euros⁵¹. Si ce montant apparaît en soi relativement faible, le sujet pourrait être politiquement sensible dans un contexte de forte inflation et de réduction du pouvoir d'achat.

Des interrogations se sont fait jour, début 2023, sur les inégalités des territoires devant l'impôt que cette fiscalité nouvelle pourrait engendrer. Au-delà des inévitables effets de seuil, les motivations qui ont conduit à retenir le critère d'une heure de déplacement en voiture jusqu'à une gare desservie méritent en effet d'être questionnées. Ce critère ne semble pas permettre d'identifier nécessairement les territoires qui vont le plus tirer avantage des lignes nouvelles, et qu'il aurait été plus légitime, au nom de l'équité territoriale, de soumettre à l'imposition GPSO. À l'inverse, des territoires dont les bassins de vie ne sont que peu tournés vers les liaisons concernées s'y voient assujettis.

L'enjeu est enfin plus globalement celui de la transparence qui devrait prévaloir sur le modèle de financement du projet. Une information plus précise sur l'impact de ces nouvelles taxes pour les habitants et les entreprises des territoires concernés semble de ce point de vue indispensable.

⁴⁹ Arrêté du 31 décembre 2022 établissant la liste des communes mentionnée à l'article 1609 H du Code général des impôts, téléchargeable sur [Légifrance](#).

⁵⁰ « Réparti entre toutes les personnes, physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale et à la cotisation foncière des entreprises dans les communes situées à moins de soixante minutes par véhicule automobile d'une gare desservie par la future ligne à grande vitesse, proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente à ces communes et à leurs établissements publics de coopération intercommunale » (art. 1609 H du Code général des impôts).

⁵¹ Le Sénat revoit à la hausse les taxes spéciales pour la LGV Toulouse-Bordeaux et d'autres lignes, *La Tribune*, 25 novembre 2022.

Intégrer la LGV dans les stratégies de territoire

Si elle peut constituer une opportunité, une LGV n'est pas, en elle-même, un moteur de développement territorial ; elle tend plutôt à accélérer les dynamiques démographiques ou économiques préexistantes. L'arrivée de la grande vitesse dans un territoire doit donc être anticipée et préparée.

▶ À l'échelle européenne, mettre en œuvre dans les meilleurs délais la liaison vers l'Espagne, au regard de ses enjeux de structuration du corridor Atlantique du Réseau TransEuropéen de transport (RTE-T) :

- réaliser la ligne nouvelle Bordeaux-Dax à la suite immédiate de la construction de la LGV Bordeaux-Toulouse ; cela suppose d'anticiper les études et procédures qui restent à conduire ;
- planifier, dans des délais raisonnables au regard des étapes à mener, la construction de la ligne nouvelle Dax-Espagne, afin que GPSO puisse offrir toutes ses fonctionnalités.

▶ À l'échelle régionale :

- revisiter les différents documents cadres de la Région pour faire de la LGV un levier au service des politiques régionales. La Région devra en particulier s'interroger sur la vision de l'aménagement et du développement du territoire qu'elle entend porter à travers la LGV : compétitivité des territoires ou solidarités/coopérations territoriales ?
- participer à la construction d'une vision globale et partagée des enjeux territoriaux de la LGV, à travers, par exemple, l'animation par la Région d'un « Club LGV ».

▶ À l'échelle des territoires :

- engager une réflexion globale, le plus en amont possible, sur l'impact de la LGV sur les territoires et les leviers à activer pour faire advenir les bénéfices attendus et/ou limiter les effets pervers potentiels. Le SCoT, qui permet de croiser l'ensemble des enjeux territoriaux à l'échelle d'un bassin de vie, pourrait constituer un échelon pertinent ;
- anticiper les projets et actions à venir : adaptation des documents de planification, réservation du foncier nécessaire aux projets...
- accompagner les collectivités, par exemple dans le cadre des contrats de territoire, dans ces réflexions transversales et, plus spécifiquement sur leur question de desserte, dans leur dialogue avec le ou les opérateurs ;
- au-delà des seules collectivités, mobiliser et fédérer les acteurs autour de projets adaptés au contexte local. Au stade actuel, l'enjeu est déjà d'initier et d'accompagner une réflexion collective en acculturant et en mobilisant les différents acteurs. La Région, au titre notamment de sa compétence « développement économique », mais aussi d'autres acteurs comme les chambres consulaires, ont leur rôle à jouer dans l'accompagnement de cette démarche.

▶ À l'échelle interterritoriale : développer les coopérations entre territoires pour répondre ensemble à des enjeux partagés liés à la LGV et rechercher des synergies sur différents sujets communs (habitat, mobilité, tourisme, développement économique...).

Clarifier le financement de GPSO

▶ Réactualiser les coûts du projet, qui pourraient être revus à la hausse si le contexte inflationniste perdurait, en précisant l'impact pour les financeurs.

▶ Préciser le financement de la ligne Bordeaux-Dax qui n'est pas assuré, à ce stade, du côté de l'État.

▶ **Lever les incertitudes sur le financement européen, en l'attente de la réponse aux prochains appels à projet :**

- **si l'UE concentre son intervention sur la liaison Bordeaux-Espagne, cela sera-t-il suffisant pour couvrir les 20 % de financement attendus sur l'ensemble du projet ?**
- **en l'absence de financement européen, ou à un niveau moins élevé qu'attendu, les autres financeurs auront-ils les moyens de financer les 2,8 milliards d'euros (estimation en € mars 2021) restants ?**

▶ **Préciser l'impact de la « fiscalité GPSO » pour les ménages et les entreprises des territoires concernés et interroger, au nom de l'équité territoriale, le critère géographique d'imposition.**

Les attentes du CESER

Infrastructures majeures de transport, les LGV doivent être conçues et exploitées afin de profiter, dans les meilleures conditions possibles, aux habitants de Nouvelle-Aquitaine. La construction des lignes nouvelles est porteuse, dans les territoires concernés, de forts enjeux en termes d'activité économique et de création d'emplois. Pour autant, le marché du travail lié à la construction de grandes infrastructures est très particulier. Il conviendra en effet de gérer le recrutement de plusieurs milliers de personnes, puis, quelques années après leur « décrutement » tout aussi massif et rapide. La création d'emplois locaux et la gestion de l'après-chantier constituent, pour le CESER, deux sujets sur lesquels il conviendra d'être particulièrement vigilant.

GPSO devrait par ailleurs modifier significativement les conditions de déplacement en Nouvelle-Aquitaine. Le premier enjeu est celui de l'accessibilité – physique, territoriale ou encore financière – des nouveaux services au plus grand nombre ; le second est celui de l'équité territoriale, au nom de laquelle GPSO ne doit pas conduire à « sacrifier » les conditions de mobilité dans les autres territoires.

Un projet d'infrastructures comme GPSO s'accompagnera, pour les populations des territoires desservis ou riverains, d'effets négatifs qu'il conviendra de maîtriser au mieux : impact sur le marché du logement et du foncier, qualité du cadre de vie fragilisée par des nuisances sonores, vibratoires ou paysagères, effets de coupure des voiries et réseaux... autant de sujets qui devront être pleinement pris en considération dans le calage final du projet.

LES ENJEUX LIÉS À LA PHASE DE CHANTIER

La construction de lignes à grande vitesse est porteuse, dans les territoires concernés, de forts enjeux en termes d'activité économique et de création d'emplois. Les grands travaux d'infrastructures sont en effet souvent perçus comme une opportunité de dynamisation économique, ainsi que comme une source de montée en compétences des personnels et demandeurs d'emploi. Selon les travaux de l'Observatoire socio-économique de LISEA, « la construction de la LGV SEA Tours-Bordeaux a permis une création de richesse pour les territoires d'environ 763 millions d'euros₂₀₁₇, soit 0,2 % du PIB des régions traversées. Cette création de richesse, consécutive à la valeur ajoutée locale du chantier, s'est traduite par la création de 13 799 emplois locaux (en Équivalent Temps Plein Annuel) »⁵². Les effectifs du chantier ont atteint près de 8 500 personnes en mars 2013, hors sous-traitants.

Pour autant, le marché du travail lié à la construction de grandes infrastructures est très particulier, du fait de sa temporalité : une montée en charge rapide des effectifs suivie de leur toute aussi rapide réduction. Si les emplois créés sont temporaires, il reste toutefois possible et souhaitable de maximiser leurs retombées positives pour les territoires concernés. Cela suppose ainsi d'abord de privilégier la création d'emplois locaux, et ce d'autant plus que les collectivités territoriales sont appelées à financer une part substantielle

⁵² LISEA, Bilan LOTI intermédiaire de la LGV Sud Europe Atlantique, 2018, p. 68.

de la construction des LGV. Encore faut-il que les groupes de travaux publics en charge de la construction puissent disposer localement d'une main d'œuvre en quantité, mais aussi en qualité. « *Pour les emplois à fort niveau de qualification, le marché du travail s'étend à un niveau national voire international et les compétences nécessaires demandent de nombreuses années de formation, ne permettant pas la mise en œuvre d'une politique locale de recrutements* » ; en revanche, le marché local de l'emploi pourrait représenter « *une opportunité pour les postes les moins qualifiés nécessitant un effort de formation raisonnable pour les entreprises et les pouvoirs publics* »⁵³. Dans le même sens, il serait pertinent de réserver un pourcentage des emplois créés à des personnes en difficulté d'insertion sociale ou professionnelle. C'est pourquoi le CESER invite les responsables de GPSO à intégrer des clauses d'emploi local et d'insertion dans les marchés passés avec les constructeurs.

Afin de mener à bien le recrutement de plusieurs milliers de personnes, deux enjeux peuvent d'ores et déjà être identifiés :

- celui de l'information et de la formation des demandeurs d'emploi, afin de doter les personnes intéressées des qualifications professionnelles nécessaires ; les dispositifs de formation adaptés devront ainsi être développés en local afin de répondre aux besoins, en particulier des entreprises sous-traitantes de premier et deuxième rangs ;
- celui de la gouvernance « emploi-formation » du chantier GPSO : « *les acteurs institutionnels du marché local du travail représentent des partenaires privilégiés pour le constructeur car sans arrangements institutionnels, les frictions sont telles sur le marché du travail des constructions de grandes infrastructures de transport qu'il est difficile d'envisager l'appariement entre une main-d'œuvre locale et un constructeur multinational. La première est, en effet, essentiellement non qualifiée et, pour partie, en situation d'exclusion sociale tandis que le second a une connaissance imparfaite de ces marchés locaux du fait de sa présence éphémère sur les territoires* »⁵⁴. Un partenariat étroit doit donc s'instaurer entre les constructeurs et les acteurs publics dont l'État, Pôle emploi, les Conseils régionaux de Nouvelle-Aquitaine et d'Occitanie en charge de la formation des demandeurs d'emploi, les OPCA, les entreprises d'insertion... Cette concertation doit être la plus large possible, et surtout anticipée au maximum par les acteurs concernés.

Le recours aux travailleurs détachés, c'est-à-dire aux salariés envoyés par leur entreprise dans un autre État membre de l'Union Européenne (UE) pour y fournir un service à titre temporaire, constitue pour le CESER un autre sujet d'attention. Depuis juillet 2020, du fait de la transposition d'une directive européenne de 2018, de nouvelles règles encadrent cette pratique qui a fait l'objet de nombreux détournements⁵⁵. Il s'agit notamment de renforcer les droits des salariés détachés, d'éviter les dérives à l'origine de concurrence déloyale entre les entreprises et ainsi de limiter le « dumping social » au sein de l'UE. Le CESER souhaite que les services de l'État soient, dans leur mission de contrôle, particulièrement attentifs au respect de ces nouvelles règles par les entreprises qui participeront à la construction des lignes nouvelles.

⁵³ FOUQUERAY Étienne et MANCEAU-ANTONIAZZI Élodie, *Construction de la LGV SEA Tours-Bordeaux et politique de recrutement local : analyse de la coordination des acteurs publics et privés, Géographie, économie, société*, vol. 19, n° 4, 2017, pp. 433-458.

⁵⁴ FOUQUERAY Étienne et MANCEAU-ANTONIAZZI Élodie, *Construction de la LGV SEA Tours-Bordeaux et politique de recrutement local : analyse de la coordination des acteurs publics et privés*, précité.

⁵⁵ Le principe d'égalité de traitement (« à travail égal, rémunération égale ») est désormais affirmé : pour la durée de son détachement et au titre de son activité sur le sol français, le salarié détaché doit percevoir la rémunération prévue par le code du travail français ou par la convention collective étendue applicable à la branche. L'employeur doit rembourser aux salariés détachés les frais professionnels en matière de transport, repas ou d'hébergement, lorsque le salarié détaché doit se déplacer vers ou depuis son lieu de travail en France, si des dispositions légales ou conventionnelles françaises le prévoient. Un statut de détachement de longue durée de plus de 12 mois est également créé, à partir duquel le salarié bénéficiera de tous les droits applicables aux salariés nationaux, à l'exception des dispositions relatives à la conclusion et à la rupture du contrat de travail. Cette durée pourra être allongée de 6 mois supplémentaires si l'entreprise effectue une déclaration motivée.

Autre sujet de vigilance, pour le CESER : l'après chantier. Si la montée en charge des effectifs est, sur un chantier comme celui de la construction d'une LGV, très rapide, le « décrutement » l'est tout autant. L'enjeu est donc celui de la sécurisation des parcours professionnels des salariés locaux une fois le chantier achevé. À l'issue de celui-ci, des milliers d'ouvriers, qui auront en particulier travaillé dans le gros œuvre, seront dans l'incertitude quant à leur avenir professionnel. L'après chantier doit ainsi être anticipé, afin de travailler, le plus en amont possible, à la phase de reclassement qui interviendra quelques années plus tard. Pour la construction de la LGV SEA, une plate-forme territoriale d'appui aux mutations économiques avait ainsi été instituée pour faciliter le reclassement des salariés directs et indirects du chantier dès la fin de leur contrat de travail.

Porté par une gouvernance engageant et coordonnant les partenaires publics (État, Conseils régionaux, Pôle emploi...) mais aussi le constructeur, ce travail d'anticipation doit intervenir à la fois :

- à l'échelle collective : quelle capacité du territoire à remobiliser les ressources humaines développées et valorisées par le chantier ? Autour de quels projets ?
- et à l'échelle individuelle, par un accompagnement volontariste des salariés à l'issue de leur contrat de travail.

Cette démarche doit également pouvoir bénéficier aux entreprises, par exemple aux TPE-PME sous-traitantes, fragilisées par la fin du chantier.

DES ENJEUX LIÉS À L'IMPLANTATION DES LGV

Infrastructures majeures de transport, les futures LGV doivent être conçues afin de profiter, dans les meilleures conditions possibles, aux habitants de Nouvelle-Aquitaine. Au-delà des seuls sujets liés à l'emploi induit par la construction des voies, ces lignes nouvelles soulèvent, pour les néo-aquitains différents enjeux dont certains ont déjà été identifiés au fil des chapitres précédents.

► Pour les voyageurs

L'enjeu est d'abord celui de l'accessibilité sous toutes ses formes. Les TGV qui circuleront sur les lignes nouvelles Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax devront être accessibles au plus grand nombre, qu'il s'agisse de garantir :

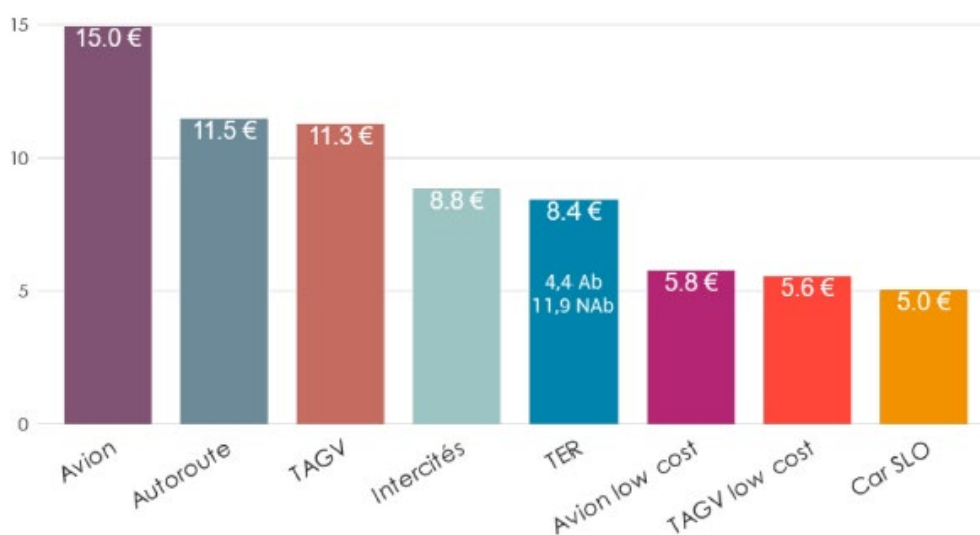
- l'accessibilité physique aux trains, en particulier pour les personnes à mobilité réduite : au-delà des seuls aménagements du matériel roulant, c'est bien l'ensemble de la chaîne de déplacements qui doit être pensée dans cette perspective (transports adaptés, accès aux gares, aux quais, services en gare...);
- l'accessibilité territoriale : GPSO a vocation à bénéficier à une grande partie de la Nouvelle-Aquitaine. Les LGV intéressent en effet un bassin de population plus large que la seule zone de chalandise classique des gares desservies. La recherche de la meilleure articulation possible entre les TGV et les autres services de transports, dont les TER, est une condition indispensable pour diffuser « l'effet grande vitesse » dans une large partie de la région. C'est tout l'enjeu de l'intermodalité ;
- l'accessibilité financière : le TGV, non subventionné, est souvent présenté comme cher en France. De fait, les prix atteignent parfois des niveaux relativement élevés aux périodes de forte affluence ou encore quand le billet est acheté peu de temps avant le trajet. Si l'on raisonne en prix moyens, la situation est en revanche plus nuancée (*cf. encadré suivant*). Pour autant, le prix constitue un élément important dans l'attractivité des différents modes de transport. Si l'on souhaite accélérer le report des voyageurs vers des modes de transport plus vertueux, dont le train, la tarification doit être attractive.

Le TGV est-il cher ? Une réponse à nuancer

Dans son *État des lieux des mobilités à longue distance et quotidiennes avant la Covid 19*, l'Autorité de Régulation des Transports (ART) montre que le TGV, le véhicule particulier sur autoroute concédée et le TER (pour les non abonnés) ont un coût sensiblement identique pour le voyageur, derrière l'avion. De manière générale, les services *low cost* reviennent, qu'il s'agisse de l'avion, du TGV ou encore des autocars en service librement organisés, environ deux fois moins cher au voyageur.

Ces prix sont des prix moyens, qui cachent des disparités de tarifications. Ainsi que l'écrit l'ART, « la plupart des modes optent pour une tarification dynamique qui permet d'optimiser le taux de remplissage. Les prix affichés augmentent fortement à l'approche du départ, s'établissant à des niveaux toujours supérieurs (voire très supérieurs) au prix moyen effectivement payé par le voyageur ». Comme pour d'autres modes, le prix du TGV résulte de la loi de l'offre et de la demande, la SNCF faisant évoluer ses prix en fonction de la demande. C'est par exemple ce qui explique que les prix augmentent lorsque les trains se remplissent très vite pour les fêtes de fin d'année ou les vacances d'été.

Prix moyen en euros, par passager et par 100 km



Source : Autorité de Régulation des Transports, *État des lieux des mobilités à longue distance et quotidiennes avant la Covid 19*, décembre 2021.

La réflexion doit, pour le CESER, se situer :

- au niveau de l'offre commerciale proposée par le ou les opérateurs dont les trains emprunteront les lignes nouvelles : le TGV est, pour l'heure, une activité non subventionnée par les personnes publiques ; il reviendra donc aux futurs exploitants des lignes Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax d'élaborer leur politique commerciale pour en assurer la rentabilité. Pour autant, afin de remplir au mieux les trains, le ou les opérateurs devront rester attentifs au niveau des tarifs proposés, en jouant, dans le cadre de leur modèle économique, sur différents leviers : accroissement du nombre de billets à tarif préférentiel, développement de l'offre *low-cost*, cartes permettant de réduire ou plafonner le prix des billets sur lesquelles il conviendrait de mieux communiquer...

Au-delà des prix proprement dit, la lisibilité de la grille tarifaire ou encore la souplesse d'utilisation (conditions de modification ou de remboursement par exemple, conditions d'accès aux abonnés) sera une condition de l'attractivité des nouvelles liaisons au regard des autres modes de transport ;

- mais aussi, plus globalement, au niveau du modèle économique du TGV, qui trouve aujourd’hui ses limites. La question dépasse le cadre de la contribution, mais la réflexion se doit d’être engagée : faut-il faire évoluer le modèle économique du TGV pour que celui-ci soit en mesure de répondre aux attentes en matière de mobilité, de décarbonation des déplacements ou encore d’aménagement du territoire ? Quelle politique de péages pour ne pas renchérir de manière excessive les coûts d’exploitation ? Au-delà, comment revisiter les modèles économiques des différents modes de transport afin que le prix payé intègre plus fortement leur empreinte environnementale ? Des pistes existent, liées notamment à la fiscalité carbone, et mériteraient d’être explorées.

Au-delà du seul TGV, l’enjeu plus global est celui de la desserte ferroviaire de l’ensemble du territoire que les financements alloués à GPSO ne doivent pas conduire à « sacrifier ». Au nom de l’équité territoriale, mais aussi des impératifs de la transition énergétique et écologique, des investissements massifs devront parallèlement être réalisés pour remettre à niveau et moderniser le réseau classique. Outre la question de l’infrastructure, les incertitudes sur l’avenir des autres liaisons structurantes devront être levées, qu’il s’agisse du POLT, en particulier dans sa desserte sud (Brive-Toulouse) ou de la desserte Bordeaux-Toulouse-Marseille par Intercités.

► Pour les habitants

La construction puis l’exploitation des lignes nouvelles s’accompagnent souvent, pour les populations des territoires desservis ou traversés, d’impacts négatifs qu’il convient de prendre en compte et de limiter. Ces effets négatifs peuvent notamment tenir à :

- l’impact sur le marché du logement et du foncier, lié à l’arrivée de nouvelles populations. La question s’était notamment posée lors de la mise en service de la ligne Tours-Bordeaux, avec la crainte que la LGV, en attirant des cadres franciliens ou des investisseurs, ait fait monter les prix de l’immobilier à Bordeaux⁵⁶. L’évaluation réalisée à la demande du Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine sur les impacts de la LGV sur les territoires conduit à nuancer cette affirmation souvent entendue. Elle conclut en effet que « *la hausse des prix des logements à l’achat et à la relocation, très réelle, doit probablement surtout à la forte demande (à laquelle la LGV contribue sans en être le principal facteur) et à une offre nouvelle insuffisante ou inadéquate, mais probablement de façon marginale* »⁵⁷. La LGV apparaît de ce point de vue comme un accélérateur de tendances. Pour autant, l’impact de GPSO sur les prix du foncier et de l’immobilier devra constituer un point d’attention, qu’il s’agisse de la hausse des prix dans les agglomérations desservies ou de la baisse de valeur à proximité de la ligne en milieu rural ;
- la qualité du cadre de vie : le chantier puis l’exploitation de la LGV vont nécessairement affecter la qualité du cadre de vie pour les riverains de la ligne ; ces nuisances doivent être anticipées afin de pouvoir proposer les dispositifs techniques nécessaires pour les maîtriser au mieux et, plus généralement, favoriser l’acceptabilité des nouvelles infrastructures.

Il s’agit notamment de limiter autant que possible les nuisances sonores et vibratoires induites par les travaux, puis par la circulation des trains à grande vitesse, susceptibles d’affecter la qualité de vie voire la santé des populations concernées. La situation de certains riverains de la ligne Tours-Bordeaux, confrontés à d’importantes nuisances sonores, le confirme⁵⁸ : une attention particulière devra être impérativement portée aux protections acoustiques afin de tenir compte des pics de bruit lors des passages des trains. Alors que la réglementation se réfère jusqu’alors à des valeurs moyennes, sur la journée ou la nuit, la situation pourrait toutefois être amenée à évoluer : de nouveaux critères d’évaluation des nuisances liées aux pics sonores sont en effet en cours

⁵⁶ Aucune tension significative n’était en revanche perceptible, jusqu’en 2020, dans la plupart des villes de la région, La Rochelle étant l’exception, pour des raisons qui lui sont propres.

⁵⁷ Rapport d’évaluation des impacts de la LGV Bordeaux-Paris sur les territoires de Nouvelle-Aquitaine, p. 84.

⁵⁸ Voir notamment : Ministère de la transition énergétique et solidaire, *Médiation relative aux nuisances générées par les TGV auprès des riverains des lignes Bretagne-Pays-de-la-Loire et Sud-Europe-Atlantique*, avril 2019.

d'expérimentation⁵⁹. Le CESER souhaite que, sur cette base, la réglementation puisse évoluer pour fixer, en complément des valeurs moyennes, des valeurs-limites de pics sonores.

L'implantation d'une ligne à grande vitesse peut également affecter la qualité visuelle des paysages alentours. Le traitement paysager (plantations, modelage des talus...) des abords de la LGV ne devra donc pas être négligé : « *non seulement il permet de réduire la gêne visuelle résultant de la vue de la ligne grande vitesse mais l'amélioration de l'environnement visuel participe à un moindre ressenti de la gêne sonore par les riverains* »⁶⁰.

La construction d'une infrastructure linéaire de transport comme une LGV génère nécessairement des effets de coupure, en particulier de la voirie ou encore des réseaux. Certains sont temporaires, limités à la phase de chantier, d'autres définitifs, liés aux voies proprement dites. Une attention particulière devra être portée aux modalités du rétablissement des voies de communication ainsi que des réseaux de toute nature (eau, électricité, gaz...) ; ces effets de coupure peuvent également être préjudiciables aux agriculteurs, c'est pourquoi il conviendra d'être également attentif à la qualité des rétablissements des chemins agricoles, ainsi que des opérations de réaménagement foncier rendues nécessaires du fait de la déstructuration du parcellaire ;

- l'impact fiscal pour les habitants : la construction des lignes nouvelles sera financée, pour partie, par une fiscalité spéciale supportée par les habitants et entreprises des communes situées à moins d'une heure d'une gare desservie par la future LGV. Une information plus précise sur leur impact semble *a minima* indispensable (cf. fiche n° 5).



Le CESER souhaite conclure sa contribution sur une exigence qui lui paraît essentielle, celle de la concertation. Environnement, mobilité, aménagement du territoire, développement économique et emploi, cadre de vie... de nombreux domaines seront affectés, de manière positive ou négative, par la construction et l'exploitation des lignes nouvelles Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax(-Espagne). Tous les dommages, tous les impacts négatifs, ne pourront être évités ; pour autant, des solutions techniques existent pour insérer au mieux le projet dans son environnement et réduire ses effets négatifs. C'est par l'échange, le plus en amont possible, entre les différentes parties intéressées qu'il sera possible de définir les mesures les plus adaptées aux différentes situations rencontrées.

À travers GPSO, c'est aussi le modèle de mobilité de demain qui est questionné⁶¹ : face à la liberté et à l'intérêt de voyager, se pose la question du coût social et environnemental du voyage accessible à tous. La recherche du point d'équilibre entre la liberté de se déplacer et les limites à définir pour l'encadrer constitue un véritable débat de société, notamment relatif à la vitesse, à poser dans l'échange entre tous.

En outre, sur un sujet aussi clivant et source de tensions que GPSO, la concertation est plus que jamais indispensable. Depuis le début du projet, de nombreuses concertations ont déjà été menées ; il semble toutefois nécessaire d'aller plus loin dans le dialogue avec les acteurs, les associations et les citoyens ; au-delà de la simple écoute, une concertation constructive, permettant une réelle prise en compte de la participation citoyenne, s'impose. Outre l'adaptation la plus fine possible du projet aux réalités locales, c'est une condition de son acceptabilité par le plus grand nombre.

⁵⁹ L'article 90 de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités prévoit que « *les indicateurs de gêne due au bruit des infrastructures de transport ferroviaire prennent en compte des critères d'intensité des nuisances ainsi que des critères de répétitivité, en particulier à travers la définition d'indicateurs de bruit événementiel tenant compte notamment des pics de bruit* ». Un arrêté du 22 octobre 2022 fixe, à titre expérimental, sur une période d'observation de trois années, les modalités de détermination et d'évaluation applicables à l'établissement d'indicateurs de gêne due au bruit événementiel des infrastructures de transport ferroviaire.

⁶⁰ Ministère de la transition énergétique et solidaire, *Médiation relative aux nuisances générées par les TGV auprès des riverains des lignes Bretagne-Pays-de-la-Loire et Sud-Europe-Atlantique*, 2019, p. 67.

⁶¹ Voir également la fiche n° 4 consacrée aux enjeux de mobilité.

Cette concertation plus exigeante que le CESER appelle de ses vœux doit se tourner vers l'avenir, en permettant :

- d'anticiper, dans les territoires, l'arrivée de la grande vitesse afin de profiter, au mieux, des opportunités qu'elle pourrait offrir ;
- de porter les interrogations et incertitudes qui restent à clarifier sur la conception et la mise en œuvre du projet ;
- de faire entendre, auprès des porteurs de projet, les attentes et les exigences des acteurs en matière de protection de l'environnement, de report modal, de développement et d'aménagement équilibré des territoires ou encore d'enjeux sociaux afin que le projet, s'il va à son terme, profite au mieux à la Nouvelle-Aquitaine, à ses territoires et à leurs habitants.

Les préconisations du CESER

Les enjeux sociaux liés au chantier

▶ Maximiser les créations d'emplois dans les territoires concernés :

- en prévoyant, dans les contrats passés avec les constructeurs, des clauses garantissant la création d'une part substantielle d'emplois locaux ainsi que des clauses d'insertion ;
- en développant dans les territoires une politique de formation la plus diplômante ou qualifiante possible pouvant répondre aux besoins du chantier ;
- en constituant, le plus en amont possible, une gouvernance « emploi-formation » du chantier GPSO, associant les constructeurs et les partenaires publics concernés (État, Régions, Pôle emploi, structures d'insertion...).

▶ Assurer un contrôle strict du recours aux travailleurs détachés et de leurs conditions de travail et d'hébergement, tout au long de la chaîne des intervenants (filiales et sous-traitances). Une vigilance et un regard particuliers doivent également portés sur les engagements RSE (Responsabilité Sociale de l'Entreprise) sur ces mêmes entreprises.

▶ Anticiper l'après chantier, afin de faciliter le reclassement des salariés directs et indirects à la fin de leur contrat et d'accompagner les entreprises fragilisées par la fin du chantier. Une approche multi partenariale, associant les constructeurs et les acteurs publics compétents, devrait être privilégiée.

Les enjeux sociaux liés à l'implantation des LGV

Pour les voyageurs :

▶ Rendre accessibles au plus grand nombre les TGV qui circuleront sur les lignes nouvelles, qu'il s'agisse :

- d'accessibilité physique aux trains, en particulier pour les personnes à mobilité réduite, en envisageant la chaîne de déplacements dans son ensemble ;
- d'accessibilité territoriale, en recherchant la meilleure articulation possible entre les modes de transport ;
- d'accessibilité financière, par une tarification attractive, lisible et flexible.

▶ D'abord préserver, entretenir et améliorer, au nom de l'équité territoriale, l'ensemble du réseau ferré structurant et de maillage fin, que les financements alloués à GPSO ne doivent pas conduire à sacrifier.

Pour les habitants :

- ▶ **Prendre pleinement en compte les impacts négatifs des lignes nouvelles sur :**
 - **le marché du logement et du foncier, en étant attentif à la fois à la hausse des prix dans les agglomérations desservies et à la baisse de valeur à proximité de la ligne dans les territoires traversés ;**
 - **la qualité du cadre de vie :**
 - **en limitant, par les dispositifs techniques appropriés, les nuisances sonores et vibratoires induites par le chantier et l'exploitation des lignes nouvelles. Une évolution de la législation serait nécessaire afin de tenir compte des pics sonores liés aux passages des trains ;**
 - **en travaillant le traitement paysager des abords des lignes ;**
 - **en gérant au mieux les effets de coupure, préjudiciables pour les habitants et les agriculteurs ;**
 - **la fiscalité locale, en clarifiant l'impact des taxes spéciales d'équipement sur les contribuables.**

Une exigence transversale : l'approfondissement de la concertation

- ▶ **Poser les bases d'une concertation plus constructive avec les acteurs, les habitants..., permettant une réelle prise en compte de la participation citoyenne, avec comme objectifs :**
 - **l'adaptation la plus fine possible du projet et des mesures de limitation des impacts au plus près des situations locales ;**
 - **l'amélioration de l'acceptabilité sociale du projet par des réponses concrètes aux enjeux identifiés ;**
 - **l'ouverture d'une réflexion plus globale autour du modèle de mobilité pour demain.**
- ▶ **Préparer l'avenir, en :**
 - **anticipant l'arrivée des LGV afin de profiter au mieux des opportunités qu'elles pourraient offrir ;**
 - **portant les interrogations et incertitudes qui restent à clarifier sur la conception et la mise en œuvre du projet ;**
 - **faisant entendre, auprès des porteurs de projets, les attentes et exigences afin que le projet, s'il va à son terme, profite au mieux à la Nouvelle-Aquitaine, à ses territoires et à leurs habitants.**

LE PROJET GPSO

- ▶ Dossier d'enquête d'utilité publique de la phase 1 de GPSO : [SNCF Réseau \(sncf-reseau.com\)](https://www.sncf-reseau.com).
- ▶ Le site internet du projet : [Grand Projet du Sud-Ouest \(gpso.fr\)](https://www.gpso.fr).

Retrouvez, dans les [Documents à télécharger](#), les différentes étapes techniques et administratives d'élaboration du projet, dont notamment :

- le rapport et les conclusions de la Commission d'enquête publique GPSO/LN (2015), téléchargeables [ici](#) ;
- différentes études techniques, notes et documents de synthèse réalisés par SNCF Réseau (ex-RFF) ou à sa demande.

L'EXPÉRIENCE DE LA LGV SUD EUROPE ATLANTIQUE

- ▶ LISEA, *Bilan LOTI intermédiaire de la LGV Sud Europe Atlantique*, 2018.
- ▶ Région Nouvelle-Aquitaine, Quadrant Conseil, Systra, A'urba, *Rapport d'évaluation des impacts de la LGV Bordeaux-Paris sur les territoires de Nouvelle-Aquitaine*, 2022 : [Synthèse \(nouvelle-aquitaine.fr\)](#).
- ▶ FOUQUERAY Étienne et MANCEAU-ANTONIAZZI Élodie, *Construction de la LGV SEA Tours-Bordeaux et politique de recrutement local : analyse de la coordination des acteurs publics et privés*, *Géographie, économie, société*, vol. 19, n° 4, 2017.

LE « MODÈLE » DU TGV

- ▶ Cour des Comptes, *La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence*, 2014.
- ▶ CROZET Yves, *Les métamorphoses du modèle économique de la grande vitesse ferroviaire*, *Bulletin de la Sabix*, n° 68, mars 2022.

Les interventions en Séance Plénière du 28 février 2023

INTERVENTION N° 1 – GUY ESTRADE – CHAMBRE RÉGIONALE D'AGRICULTURE DE NOUVELLE-AQUITAINE

Au nom des 18 représentants des Chambres consulaires, je vous confirme que nous avons bien compris que ce rapport ne pose pas la question du bien-fondé de GPSO.

Cette contribution sur « Le Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO) : Interrogations, attentes et exigences » vise donc à identifier les conditions de réussite de la mise en œuvre du Grand Projet ferroviaire Sud-Ouest.

Nous saluons le travail accompli par la commission pour identifier, je cite : « les interrogations à clarifier, les conditions à réunir et les exigences à porter pour qu'un tel projet profite au mieux à la Nouvelle-Aquitaine, à ses territoires et à leurs habitants ».

Cependant, ces conditions sont d'une variété et d'une diversité extrêmes, autant pour les territoires ruraux qu'urbains, avec des enjeux de développement différents... L'ambition de la commission est admirable, mais le travail reste à faire au niveau de chaque territoire... Ce qui est au-delà du rôle du CESER.

Aussi, l'ensemble des représentants des Chambres Consulaires voteront blanc.

INTERVENTION N° 2 – ROBERT COLIN – COMITÉ RÉGIONAL CGT NOUVELLE -AQUITAINE

Le CESER a décidé de confier à la commission 2, il y a quelques mois la rédaction d'un rapport sur le projet d'extension de la ligne grande vitesse appelé projet GPSO. Le CESER a choisi de ne pas se poser dans le débat du pour ou contre ce projet mais plutôt de se concentrer sur les conditions de la réussite de ce projet.

Dans cette optique, la CGT a travaillé avec l'ensemble de ses organisations syndicales, professionnelles et territoriales pour cerner un sujet complexe et important qui est source de débats.

L'aménagement du territoire est une composante essentielle des politiques publiques avec un impact fort sur les populations et l'activité économique, les salariés. L'urgence climatique et la prise de conscience des enjeux de protection de l'environnement sont à prendre en compte dans le traitement des sujets sur l'aménagement du territoire et la construction d'infrastructures nouvelles doit être pensée en conséquence de ses impacts.

Dans ce cadre, la CGT défend l'idée d'un véritable choc ferroviaire pour préparer l'avenir et permettant de réaliser un report modal massif vers des modes de transports décarbonés et garantir le droit à la mobilité pour toutes et tous. En ce sens la CGT considère que ce type d'infrastructures doivent être conçues et tournées vers le plus grand nombre, qu'elles soient non discriminatoires et participent d'une utilité sociale

avérée. C'est avec ce mandat que nous avons participé aux travaux de notre assemblée en vigilant particulièrement les points suivants :

- Concernant le financement, le réseau ferroviaire étant d'envergure nationale, et à fortiori pour les lignes LGV qui relèvent d'un réseau structurant national et européen, la CGT considère qu'il revient à l'Etat d'en assurer la construction et l'entretien. Les montages de financement partagés, outre qu'ils diluent les responsabilités et augmentent les coûts de gestion, impactent fortement les capacités financières de collectivités locales qui auront déjà de lourdes sommes à engager pour financer les aménagements connexes à la LGV. Il est donc urgent de trouver des clefs de financement de l'Agence de Financement des Infrastructures de Transports qui soient des leviers du report modal en taxant de manière ciblée les moyens de transports les plus polluants et en récupérant la manne des concessions autoroutières ;

- De nombreux sujets concernant l'exploitation de la ligne sont aussi à prendre en compte pour son évaluation. Pour la CGT, il est primordial que cette ligne soit conçue avec une forte composante de multimodalité définie avec les territoires pour être utile à tous et favoriser un réel report modal. La cohérence de desserte doit donc être pensée avec les autres moyens de transport collectifs. La multiplicité des intervenants, engendrée par l'ouverture à la concurrence, tant dans la grande vitesse que pour le TER, augure mal des possibilités de synergie entre les différents acteurs ;

- L'exploitation en service librement organisé conduit à une impuissance publique concernant les tarifs. Il sera là aussi impératif d'être vigilant pour que l'accès à ce moyen de transport performant soit le plus démocratique possible. Les tarifs doivent être accessibles socialement aux usagers, aux familles ;

- La CGT estime nécessaire, dans le cadre de l'aménagement du territoire, que notre pays dispose d'un maillage ferroviaire important et complémentaire constitué de lignes de proximité, de lignes Intercités et de grandes lignes. Si nous espérons sa réussite, nous émettons toutefois de fortes inquiétudes sur les conséquences d'un tel projet sur la ligne POLT (Paris-Orléans-Limoges-Toulouse), ligne d'aménagement du territoire par excellence. Cette ligne pour laquelle la CGT se bat depuis des années, rejointe maintenant par divers acteurs locaux du Limousin, ne bénéficie toujours pas d'un financement et de travaux qui permettraient aux usagers de la région de bénéficier d'un transport performant sur les trajets de longue distance ;

- Enfin, pour la CGT la dimension sociale ne peut être un angle mort d'un tel projet. Les conditions sociales (contrat de travail, statuts, salaires, conditions de travail, formation qualifiante...) de celle et ceux qui vont participer aux études, à la construction et à l'exploitation de ces infrastructures doivent être de haut niveau. Elle doit être intégrée dès l'amont du projet, et participer d'un suivi régulier auquel les organisations syndicales doivent être associées.

La CGT votera le rapport.

Madame la présidente,
Chères et chers collègues,

Tout d'abord féliciter la commission 2 pour le travail accompli.

Mais je formule un regret, celui de ne pas avoir su exprimer clairement et fortement ce qui me gênait dans la formulation du cahier des charges au moment de la discussion en Bureau et qui m'est apparu comme une évidence à la lecture de la contribution : pourquoi faire comme si le débat sur GPSO se situait à l'extérieur du CESER et ne le traversait pas ? Comment peut-on considérer comme neutre le fait d'axer la contribution du CESER sur les modalités de mise en œuvre d'un projet dont la pertinence est fortement questionnée ?

La posture choisie repose sur une appréciation du rôle du CESER inhabituelle et peu compréhensible.

Je cite : « Le CESER de Nouvelle-Aquitaine n'entend pas trancher les débats qui ont opposé et opposent encore aujourd'hui soutiens et opposants au projet. ».

Le CESER n'a pas à trancher les débats hors Assemblée. Sa responsabilité est toutefois de présenter le plus fidèlement possible la position de ses membres en précisant ce qui, d'un côté, fait consensus et de l'autre, dissensus, ce que ne fait pas la contribution. Celle-ci reprend bien les différents arguments et interrogations et il aurait fallu peu de choses, me semble-t-il pour s'inscrire dans le positionnement habituel du CESER. Avec l'option choisie, la reprise des différents points soulevés se traduit par une contribution émaillée de demandes contradictoires.

Ce faisant la contribution méconnaît, en outre, certains points de l'élaboration d'un projet comme GPSO.

A plusieurs endroits, il est indiqué que la décision est prise, et à plusieurs autres endroits, « si le projet se fait ». Or, il n'y a pas d'un côté « la décision » et de l'autre « les procédures administratives », mais un processus décisionnel en plusieurs étapes et censé veiller notamment au respect de la législation environnementale et à l'information et à la participation du public à la décision. Ce processus n'est pas à ce jour abouti. Il manque en particulier l'autorisation environnementale au titre de la loi sur l'eau et au titre des espèces protégées. Le projet doit aussi faire la preuve qu'il n'a pas d'incidences significatives dommageables sur le réseau Natura 2000. Tout cela, plus l'enquête publique encore à venir procède de la démocratie et n'est pas une simple formalité. Au CESER, nous sommes porteurs d'une exigence démocratique dont il n'est pas fait état ici. Ce que je regrette.

De même le rapport, P 19, évoque, je cite, « la mise en balance des avantages attendus de la mise en service de LGV avec les différents impacts sur l'environnement est un choix politique, dont le CESER espère qu'il a été fait à l'aune des enjeux climatiques et énergétiques qui doivent guider les choix pour l'avenir ». Or cette mise en balance relève notamment de l'évaluation socioéconomique mentionnée rapidement page 10 qui s'impose au maître d'ouvrage pour comparer les gains pour la collectivité avec les coûts induits. Et les enjeux climatiques pèsent très peu dans ces analyses, et encore moins les enjeux biodiversité, le paramètre « vitesse » écrasant tous les autres ce qui est largement critiqué et pourrait évoluer prochainement.

Enfin, aucun projet n'est bon par principe pour le climat, il doit en faire la démonstration. Le temps nécessaire pour que la LGV devienne positive pour le climat sera vraisemblablement rallongé avec le bilan carbone actualisé. Sera-t-il compatible avec l'objectif d'une neutralité carbone en 2050 ? La question est posée.

Pour la LPO, le projet n'a à ce stade ni démontré son absence d'atteinte significative aux sites Natura 2000, ni son respect de l'ambition climatique de la France.

Je m'abstiendrai sur cette contribution.

Je vous remercie

À l'issue du rapport produit par la Commission 2 développement des territoires et mobilité, et voté en Assemblée plénière du CESER Nouvelle-Aquitaine, nous souhaitons avant tout mettre en avant ce à quoi nous tenons : la rénovation du réseau ferroviaire !

Délaissées, voire fermées comme la ligne Angoulême-Limoges, les lignes ferroviaires existantes nécessitent toute notre attention. C'est d'abord par l'entretien et la modernisation du réseau que nous gagnerons la bataille pour le report modal massif vers le train, les gains de temps de trajet et le confort pour les personnes, le soutien et le développement du fret, et la diminution des gaz à effet de serre conséquente.

Cela concerne donc les déplacements des personnes, la mobilité étant un droit fondamental avant d'être une nécessité ou un plaisir, mais également le fret ferroviaire, abandonné, qu'aucune construction de ligne LGV ne peut faire redémarrer simplement. Pas de magie avec les lignes LGV, elles ne font pas revenir les trains de marchandises par la grâce de leur existence ! pas plus qu'elles ne favorisent la mobilité du quotidien ou la dynamique des territoires par leur seule inauguration !

Aménager les lignes Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Hendaye, mettre en œuvre une liaison européenne nous reliant à l'Espagne, supprimer les bouchons ferroviaires au sud de Bordeaux et au nord de Toulouse, rénover la ligne POLT - Paris Orléans-Limoges-Toulouse - , réaliser un RER métropolitain à Bordeaux, entretenir et moderniser toutes les lignes secondaires du réseau, et en rouvrir comme Angoulême-Limoges, ces projets vont créer des emplois, renforcer l'attractivité de la mobilité en train et peuvent soutenir le développement du fret.

Réaliser tous ces projets, c'est aussi la préservation de presque 5 000 hectares de zones naturelles, agricoles et forestières, richesses de notre territoire néo-aquitain, qui en assurent le dynamisme et l'attractivité. Si la Nouvelle-Aquitaine est une des régions les plus attirantes aux yeux des nouveaux habitants, des entrepreneurs qui s'y installent, des touristes, c'est grâce à son patrimoine naturel, culturel, bâti qui offre cette qualité de vie si recherchée. Ce sont ces patrimoines, ces paysages, que nous devons collectivement préserver, en accord d'ailleurs avec les grands schémas régionaux comme le SRADDET et le projet Néo Terra.

Ce qui est moderne, c'est de prendre soin et de développer les richesses qui nous sont données. Pas de satisfaire les intérêts économiques particuliers à court terme de quelques-uns, ni de céder à l'illusion d'une vitesse dérisoire à l'échelle de l'accélération des désordres climatiques et de l'effondrement de la diversité du vivant qui remettent en cause les conditions de notre vie sur terre.

Quand on fait la balance entre ce que vont gagner quelques-uns, financièrement ou en minutes de trajet, et ce que nous allons tous perdre, en termes de mobilité quotidienne, d'espaces de nature et de paysages irrémédiablement barrés, saccagés, détruits, qui nous appartiennent collectivement comme biens communs, on mesure ce que signifie l'intérêt général.

Merci.

Au travers des débats qui nous occupent à propos de ce projet GPSO, se profilent les termes d'un dissensus qui traverse la société.

« Sommes-nous à la veille de résoudre les questions de renouvellement des ressources, de dérèglement climatique, d'épuisement des écosystèmes en nous appuyant sur l'innovation technologique, l'efficacité énergétique ? Ou ces problèmes vont-ils s'amplifier et se traduire par des difficultés de fonctionnement de nos sociétés ? ». On peut le formuler différemment mais ce cadre doit être posé d'une façon ou d'une autre. Parce que c'est celui qui est sous-jacent à nos débats.

Dans ce projet GPSO, il y a des propositions pertinentes si l'on considère que la vie économique et sociale va continuer grosse modo selon les mêmes règles à l'avenir. Mais qui ne le sont pas si l'on pense que les conditions de vie, le contrat social lui-même, risquent d'être profondément affectés par une difficulté croissante d'accès aux ressources.

Le but d'un rapport du CESER pourrait être d'essayer de clarifier, au mieux et sans penser les résoudre définitivement, ces questions, de façon à proposer d'éventuelles clés d'arbitrage. (par ex. une clé d'arbitrage pourrait être celle de la satisfaction prioritaire des besoins essentiels des habitants des territoires, versus celle de l'attractivité économique des agglomérations situées à moins d'une heure des futures gares TGV). Puis expliciter les obstacles, les contre arguments qui pourraient guider des arbitrages ou permettre de proposer des améliorations. En tout cas sortir du « tout en même temps ». Car « tout en même temps » est un choix implicite, le choix de ce qui est déjà sur les rails, mais sans que ce choix ne soit jamais assumé, puisqu'on en a parallèlement indiqué les limites et les inconvénients mais de façon pas assez structurée pour dessiner une contre-proposition possible.

En particulier le texte qui nous est soumis exprime, à différents endroits, la crainte qu'un assèchement des moyens financiers ne permette pas de mener à bien et le GPSO et l'amélioration indispensable des mobilités quotidiennes. Ce problème a été évoqué au cours de nos réunions. Qui plus est, il a été le sujet, sur un plan plus général, de débats lors de la présentation de l'avis sur le budget primitif 2023. Ces questions financières méritaient d'être examinées de façon beaucoup plus explicite et sans tabou, et pas seulement sous l'angle de la « transparence ».

Je regrette que cette contribution du CESER, malgré un travail de qualité et des efforts louables d'intégration de problématiques variées, soit restée, dans sa réflexion critique du projet, en deçà du scénario « Planification Écologique » présenté à la première ministre par le Conseil d'Orientation des Infrastructures. Lequel a démontré plus de d'indépendance vis à vis du pouvoir exécutif que n'a osé en montrer le CESER.

La Confédération Paysanne s'abstiendra.

INTERVENTION N° 6 – FRANÇOISE LECLERC – ASSOCIATION DES USAGERS DES TRANSPORTS DE LA RÉGION DE NOUVELLE-AQUITAINE

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

La FNAUT remercie la Commission 2 qui a su traiter dans son rapport le sujet du GPSO sans refaire le débat du « pour ou contre ».

La FNAUT est depuis toujours favorable au projet qui constitue :

1° une décision pertinente techniquement qui réduira la durée du trajet Bordeaux- Toulouse d'une heure, une performance inaccessible par la modernisation de la ligne existante ou même sa reconstruction partielle. L'étude indépendante de l'école polytechnique de Lausanne le démontre,

2° une décision utile à l'aménagement du territoire qui rattachera la Nouvelle Aquitaine, l'Occitanie et l'Espagne par le Y basque au réseau ferré Européen,

3° une décision bénéfique pour l'environnement par le gain de temps apporté par les lignes nouvelles qui induira un report massif du trafic aérien Paris-Toulouse et du trafic routier fret et voyageurs vers le rail, donc une réduction de leurs nuisances et de leurs émissions de gaz à effet de serre.

Le projet est complexe, et le seul réaménagement des lignes existantes ne peut répondre aux objectifs de décarbonation et de désaturation du réseau existant. Pour atteindre la vitesse de 220 km/h sur la ligne Bordeaux/Toulouse par exemple, il faudrait supprimer de nombreux passages à niveaux et reprendre son tracé sur une grande partie des courbes et le linéaire sur certains sites comme la tranchée de Talence/Cestas, Langon, Port-Ste-Marie, Ces reprises aboutiraient donc à des sections nouvelles. Ces aménagements lourds seraient très impactants pour les riverains et pour les usagers de la ligne durant la période très longue des travaux.

Les lignes nouvelles permettront de libérer des sillons sur les lignes classiques et la mise en place d'un réel cadencement vers Agen et Hendaye. C'est aussi la possibilité de créer des RER pour Bordeaux, Toulouse et entre St-Sébastien et Bayonne.

L'avis général est unanime en faveur du développement du transport ferroviaire dans la lutte contre le réchauffement climatique. La progression des fréquentations (+ 20% en 2022) est le témoin du glissement de l'utilisation de l'automobile et de l'avion vers le train.

Le projet GPSO répond à l'attente des voyageurs de se déplacer de façon efficace et écologique (50 fois moins de CO2/km que l'automobile) avec les trains du quotidien et les trains longue distance. C'est là l'essentiel pour l'avenir de la planète.

Merci pour votre attention.

INTERVENTION N° 7 – FLAVIEN THOMAS – CONSEIL FÉDÉRAL RÉGIONAL DE LA FSU NOUVELLE-AQUITAINE

Madame la présidente,
Mesdames et messieurs les conseiller.es,

La contribution du CESER sur le GPSO permet d'apprécier les éléments du débat. Nous faisons beaucoup de préconisations.

Mais posons-nous les questions : considérons-nous que ce projet devrait être caduc si ces préconisations ne sont pas suivies ? Quelles sont celles qui sont rédhitoires

Dans cette contribution nous décrivons avec justesse, les grands objectifs auxquels est censé répondre le GPSO, rapprochement des deux métropoles, développement des territoires, développement de la mobilité TER de proximité, réduction des émissions de CO₂, développement du fret avec le sud de l'Europe etc. Mais que se passe-t-il si ces promesses paraissent de moins en moins tenables ?

Particulièrement, si ces objectifs rentrent en concurrence les uns avec les autres surtout lorsque le financement est contraint et que des contrepropositions permettent de mieux y répondre notamment de développement durable des territoires par le ferroviaire de proximité.

Finalement les priorités entre ces objectifs sont-elles bien posées ? A la lecture on peut se questionner sur l'avis du CESER sur ce sujet. Les contreprojets, qui inversaient les priorités que ce soit sur le tracé choisi ou le renforcement des lignes existantes ont été trop rapidement écartés pour des raisons économiques. Pour la FSU, les contraintes écologiques et sociales actuelles doivent nous amener à mieux nous appuyer sur l'existant et à avoir une vision économe de notre développement : prendre sur la nature, en sous-estimant le coût écologique pour faciliter nos choix ne devrait plus être acceptable.

Par ailleurs, le CESER donne son avis sur des grands schémas SRADDET, SDAGE, etc., avec des objectifs souvent exigeants mais sur lesquels nous sommes souvent en accord. Est-ce que parce que le projet est porté par le conseil régional, nous devons mettre de côté ces engagements ? Je ne prendrai qu'un exemple : alors que la question de l'eau est particulièrement saillante et que nous demandons dans plusieurs avis une protection accrue, voir indérogeable, des zones humides, comment devons-nous considérer un projet dont le tracé a été décidé il y a plusieurs décennies et qui prévoit de passer sur ces mêmes zones ?

La question est donc pour nous : à partir de quand le CESER est légitime à conseiller l'abandon du projet ? Nous entendons que la contribution s'appuie sur la volonté politique affichée du conseil régional en faveur de GPSO, mais démocratiquement à partir de quels éléments la force politique qui porte un projet aussi lourd de conséquences, doit-elle accepter de le reconsidérer ? Le processus est long, jalonné d'étapes. L'avis du CESER ne devrait-il pas être un des éléments qui pourrait l'amener à s'interroger ? En s'interdisant de nous prononcer, sommes-nous dans notre rôle ?

À tout moment l'option de l'abandon du projet doit exister, nous sommes allés très vite, trop vite peut être dans la prise en compte du volontarisme du Conseil Régional, qui dans une société démocratique et consciente des enjeux et des priorités, devraient pouvoir évoluer.

INTERVENTION N° 8 – PHILIPPE BARBEDIENNE – FÉDÉRATION DES SOCIÉTÉS POUR L'ÉTUDE, LA PROTECTION ET L'AMÉNAGEMENT DE LA NATURE DANS LE SUD-OUEST

Madame la Présidente,
Chers collègues,

Le rapport présenté par la Commission 2 tente d'exposer de manière équilibrée :

- D'une part les arguments avancés par les partisans du projet en faveur de la grande vitesse -car, si tous les autres services attendus peuvent être rendus par le réseau existant modernisé, la grande vitesse reste le seul paramètre qui exige la création de lignes nouvelles.

- Et d'autre part, les réflexions de ceux qui pensent, au contraire, que la vitesse c'est dépassé, qu'il s'agit d'un projet obsolète, inadapté aux évolutions actuelles de notre société et aux priorités qui doivent être les siennes, notamment la lutte contre la consommation et la fragmentation des espaces naturels, celle contre l'effondrement de la biodiversité, la réduction urgente de nos émissions de gaz à effet de serre, et enfin, l'impérieuse nécessité de réduire les gaspillages énergétiques.

Malgré l'incontestable objectivité des personnes qui ont animé la Commission et que je tiens à remercier, un tel travail ne saurait être totalement neutre, du fait qu'il s'interdit non seulement d'apporter un jugement tranché, mais encore de faire de simples propositions alternatives qui risqueraient de bousculer l'édifice fragile, laborieusement mis en place par les promoteurs du GPSO.

C'est ainsi que prenant acte de la volonté exprimée par le Conseil Régional de réaliser ce projet quoi qu'il en coûte, le CESER se prive d'examiner sa pertinence et souhaite se limiter à formuler des propositions pour qu'il soit le plus utile ou le moins nuisible possible aux néo aquitains.

À l'époque actuelle, cela nous semble très insuffisant.

Le site **Natura 2000** de la vallée du Ciron - **un paradis pas encore perdu** - est le pire endroit pour construire les voies entrelacées d'un triangle ferroviaire, mais il n'est pas question dans ce rapport de proposer autre chose...

Il en est de même du tracé de ligne nouvelle Bordeaux-Dax rallongée de plus de 30 km par rapport à l'existant. Pas question d'oser critiquer les choix gravés dans le marbre de la DUP.

Le rapport se garde bien aussi de reconnaître que, toutes choses étant égales par ailleurs, l'énergie de traction est directement proportionnelle au carré de la vitesse et que sur leurs nouvelles lignes dédiées, les TGV consommeraient beaucoup plus qu'en restant sur les voies existantes modernisées. Il n'évoque nulle part l'incidence du projet sur les 8 sites Natura 2000 impactés et reste très discret sur l'iniquité d'une taxe qui frappera ceux qui pâtiraient de la ligne, tout en exonérant ses premiers bénéficiaires que sont les habitants d'Île de France.

Les 14.000 participants à l'enquête publique, eux, ne se sont pas fixé de telles barrières et c'est pourquoi 93% de leurs avis n'étaient pas favorables au projet. Les 21 commissaires enquêteurs, eux non plus, ne se sont pas autocensurés et ont conclu leur rapport par un avis défavorable parfaitement argumenté.

Ailleurs qu'en Aquitaine, la signature d'une DUP après -et malgré- une telle enquête publique aurait suscité une forte réprobation. Mais il semble convenu que les conclusions des enquêtes ne doivent être suivies que quand elles sont favorables aux projets voulus par quelques élus influents...

En conclusion, **la SEPANSO ne peut approuver un rapport qui entérine un tel projet aux bénéfices incertains, mais dont les dommages environnementaux et sociaux seraient, eux, certains, définitifs et irréversibles.**

Nous sommes en 2023. Présenté par ses promoteurs comme un projet du futur, le GPSO n'est qu'un projet du passé, dispendieux et contraire à l'intérêt général. Si certains refusent de l'entendre, il nous appartient de le dire.



ceser-nouvelle-aquitaine.fr
contact@ceser-nouvelle-aquitaine.fr

SITE DE BORDEAUX

14 rue François de Sourdis
CS 81383
33077 Bordeaux Cedex
Tél. : 05 57 57 80 80

SITE DE LIMOGES

27 boulevard de la Corderie
CS 3116
87031 Limoges Cedex 1
Tél. : 05 55 45 19 80

SITE DE POITIERS

15 rue de l'Ancienne Comédie
CS 70575
86021 Poitiers Cedex
Tél. : 05 49 55 77 77