

Lurraldea

Conseil de Développement
du Pays Basque

Conseil des Elus
du Pays Basque

AVIS ADOPTE LE 09 DECEMBRE 2006
PAR L'ASSEMBLEE PLENIERE
CDPB/CEPB

PROJET FERROVIAIRE BORDEAUX ESPAGNE :
PROPOSITION DE CONTRIBUTION DE PAYS BASQUE 2020

Le Conseil des élus et le Conseil de développement du Pays Basque ont engagé en juillet 2005 une réflexion pour élaborer un nouveau projet de territoire « Pays Basque 2020 ». La problématique des déplacements et des infrastructures a été l'un des axes majeurs de cette réflexion. Un atelier de travail, regroupant une centaine de personnes de sensibilités différentes, s'est réuni une douzaine de fois entre octobre 2005 et octobre 2006 pour approfondir ces enjeux et formuler des préconisations dont certaines portent sur le projet ferroviaire Bordeaux Espagne.

En complément de ces réflexions, le Conseil de développement et le Conseil des élus ont organisé le 22 novembre 2006, un débat en leur sein en présence de la Commission particulière en charge du débat public et de Réseaux Ferrés de France.

Sur la base de toutes ces réflexions et des résultats de l'expertise indépendante, menée par deux cabinets suisses (SMA et Prog Trans), présentés à Dax le 05 décembre 2006, l'assemblée plénière de Pays Basque 2020¹, réunie le 09 décembre 2006, apporte la contribution suivante au débat public.

¹ L'assemblée plénière (68 personnes) regroupe les membres du Conseil d'administration du Conseil des élus, du Conseil de direction du Conseil de développement et du Comité de pilotage de Pays Basque 2020.

Les enjeux du projet pour le développement du Pays Basque

1- Le transfert modal du fret et les conditions de son développement

L'Assemblée plénière réaffirme que le transfert modal du fret de la route vers le fer ou la mer est essentiel pour faire face à la croissance des flux routiers sur le corridor atlantique². Ce report modal du fret apparaît comme l'élément central du projet ferroviaire Bordeaux Espagne qui constitue donc une opportunité majeure pour résoudre les problématiques de transport liées au trafic international de marchandises, que nous connaissons dans notre région. Par ailleurs, la mise en service du Y basque d'un côté, et de la LGV Bordeaux-Paris de l'autre, réduira les temps de parcours vers le sud et vers le nord de notre territoire. La modification de l'offre ferroviaire aura donc des répercussions importantes sur les mobilités.

Les résultats de l'expertise indépendante font apparaître que les hypothèses d'évolution du fret ferroviaire sont à manier avec prudence compte tenu de l'absence de recul en Europe sur le mode « autoroute ferroviaire » qui devrait absorber, dans le projet de RFF, près de la moitié du fret ferroviaire. Les résultats de l'expertise confirment que d'ici 2020 les voies actuelles entre Bordeaux et Hendaye sont à même de répondre aux prévisions d'augmentation de trafic, sous réserve que des améliorations et des aménagements soient apportés et qu'au-delà de 2020 – si de nouveaux besoins sont confirmés – il conviendra de « faire un saut dans les infrastructures ». Dès lors, plus qu'une réponse basée sur des prévisions établies, le projet ferroviaire Bordeaux Espagne renvoie à des choix politiques et stratégiques : relever le pari du fret, en créant une nouvelle offre ferroviaire susceptible de générer une nouvelle demande.

Ce pari peut se révéler gagnant si certaines conditions sont réunies.

Le développement important du fret ferroviaire n'est envisageable (et envisagé par RFF) que dans la perspective d'une mise aux normes européennes UIC du réseau ferroviaire espagnol – et en particulier des lignes concernées par le corridor atlantique – tel que le prévoit le Plan stratégique des infrastructures de transport (« PEIT ») du gouvernement de Madrid, adopté en 2005. C'est dans cette perspective que les gouvernements français et espagnol ont évalué conjointement l'évolution du trafic ferroviaire entre les deux pays³ (BIPE).

Dans ce sens, les projets de RFF et des institutions françaises et espagnoles prévoient la montée en puissance du fret ferroviaire par l'aménagement des voies actuelles d'ici 2020 :

- de 2007 à 2013 : report progressif sur le fer du fret international par le transfert route/rail et le lancement d'un nouveau service autoroute ferroviaire sur la façade atlantique au fur et à mesure de la réalisation des projets programmés par les autorités françaises et espagnoles,
- de 2013 à 2020 : développement du fret ferroviaire international incluant la montée en puissance de l'autoroute ferroviaire, grâce à l'achèvement de l'Y basque en 2013 (ligne nouvelle mixte à écartement européen) permettant des liaisons directes jusqu'à Vitoria, aux aménagements de la ligne existante entre Irun et Bordeaux (voies d'évitement, mise au gabarit des tunnels entre Tours et Hendaye, modernisation de la signalisation...), à la suppression du bouchon ferroviaire nord de

² Deux hypothèses sont envisagées par la Mission Pyrénées du Ministère des Transports français sur l'évolution du transport de marchandises dans le corridor atlantique à horizon 2025 :

- Route : 45 MT en 2003 et 66 à 85 MT en 2025
- Fer : 2 MT en 2003 et 13 à 20 MT en 2025
- Mer : 76 MT en 2003 et 113 à 164 MT en 2025.

³ Voir les travaux prospectifs confiés au BIPE par le Ministère des transports et son homologue espagnol.

Bordeaux (mise à 4 voies), et à la LGV Bordeaux –Tours en 2016 (libérant ainsi de la capacité sur la ligne existante au nord de Bordeaux) ;

- à partir de 2020 (avec le projet ferroviaire Bordeaux-Espagne) : accélération du développement de l'autoroute ferroviaire et développement du fret classique grâce à la mise à écartement européen des grands axes du réseau ferré espagnol actuel (en plus du Y Basque) et aux 2 voies supplémentaires créées entre Bordeaux et l'Espagne.

Le projet ferroviaire Bordeaux-Espagne devrait ainsi contribuer au développement d'un vrai corridor dédié au fret ferroviaire. Si la progression du trafic global de marchandises était moindre que prévue, le projet ferroviaire aurait l'avantage de pouvoir permettre un vrai « report modal » (au vrai sens du terme), et de réduire le trafic routier au profit du trafic ferroviaire.

Comme les instances de Pays Basque 2020 l'ont affirmé à plusieurs reprises, la réalisation d'une infrastructure n'est donc pas la condition suffisante à un report de trafic. Il faudra d'évidence un fort volontarisme des pouvoirs publics (européens, nationaux et régionaux) pour rendre cet objectif et ce pari réalisables par :

- l'instauration d'une tarification de l'usage des infrastructures collectives de transport pour corriger les disparités actuelles des coûts à la tonne transportée et rendre ainsi le fret ferroviaire compétitif par rapport à la route ;
- l'offre de services performants aux opérateurs de transport (maintenance des réseaux, coût, délai, fiabilité...) rendant le rail attractif ;
- l'investissement dans de nouvelles technologies et de nouveaux matériaux,
- la réunion des conditions pour « massifier » et allonger les trains, alourdir les charges,
- le développement de nouvelles capacités et connexions avec les infrastructures maritimes (ports de Bilbao, Pasaia, Bayonne, Bordeaux).

2 – La contribution du développement du ferroviaire au double défi « climat/énergie »

L'assemblée plénière de Pays Basque 2020 affirme clairement son choix pour le développement du ferroviaire au nom du nécessaire transfert modal de la route vers le fer et d'une « mobilité durable ». Elle considère en effet que le développement du trafic ferroviaire – dans la mesure où il est en capacité de capter une part importante du trafic routier (de marchandise et de voyageurs) – est une nécessité pour l'avenir. Dans la perspective d'un changement climatique (réduction des émissions de CO₂) et d'un épuisement des ressources fossiles, l'activité ferroviaire peut contribuer au développement d'un « transport durable »⁴.

Toutefois, nous ne pouvons mesurer à ce jour les changements que devront adopter nos sociétés face à ce double défi climat/énergie, et son impact sur les modes de production et sur le fonctionnement futur des transports, de la gestion des marchandises et de la mobilité. Dans tous les cas, le projet ferroviaire Bordeaux-Espagne et les aménagements de la ligne actuelle d'ici 2020 devront être exemplaires sur le plan énergétique, tant au niveau des infrastructures que de leur mode d'exploitation future.

⁴ Selon la définition internationale, l'Agence internationale de l'énergie, les principes de Vancouver.

3- Les impacts socio-économiques, spatiaux et environnementaux en Pays Basque

3.1 Les impacts socio-économiques

Si l'enjeu du transfert modal est au cœur du projet ferroviaire, le développement du trafic voyageur qu'un tel projet devrait permettre sur le corridor atlantique est important⁵.

Le projet ferroviaire Bordeaux-Espagne peut bénéficier au territoire par la réduction des temps d'accès aux grands pôles européens proches (Bordeaux, Toulouse, Bilbao, Paris, Madrid, ...) et faciliter l'accès aux centres de décision (rapprochement des marchés, des fournisseurs et des clients, développement de la clientèle d'affaire, amélioration de la mobilité des cadres d'entreprises, ...). Il peut également avoir des effets sur l'activité touristique par une attractivité accrue du territoire, l'ouverture vers de nouvelles clientèles, le développement de la saisonnalité (pré et post saison), mais aussi l'accroissement des séjours de courte durée.

En même temps, la grande vitesse expose le territoire à la concurrence avec les autres régions reliées également au réseau à grande vitesse. Comme le montre de nombreuses études⁶, le TGV est un accélérateur ou amplificateur des tendances déjà pré-existantes. Il peut donc être un risque pour un territoire sans stratégie assez forte ; il peut tout au contraire être une chance si une stratégie est envisagée sur le long terme et s'accompagne d'une forte mobilisation locale.

Le projet ferroviaire Bordeaux-Espagne renvoie un territoire comme le Pays Basque à sa capacité à se doter d'une stratégie économique forte, concernant notamment son offre commerciale (qualité produits, prix, etc.), sa politique industrielle, touristique et culturelle.

3.2 Les enjeux spatiaux

Le projet ferroviaire Bordeaux-Espagne va sensiblement modifier l'aménagement et le développement du Pays Basque. S'il peut contribuer au renforcement de l'attractivité démographique et économique du Pays Basque, il va aussi amplifier les enjeux en termes de maîtrise foncière, d'urbanisme, de logement et de déplacement. L'impact sur l'agriculture – lié au prélèvement de parcelles pour la réalisation du projet, et au développement de l'attractivité du territoire – devra être également pris en compte.

Outre la mesure des impacts, un vrai travail de prospective et de mobilisation des acteurs sera nécessaire pour tirer profit de cette nouvelle infrastructure. En cela, le second axe du projet Pays Basque 2020 « *construire un territoire équilibré, harmonieux et solidaire* » prend tout son sens.

Ainsi, le projet Bordeaux-Espagne doit être l'occasion d'affirmer notre double volonté :

- de faire du Pays Basque un point de centralité pour les flux de voyageurs et pour le développement de la logistique et non un « couloir de passage » ;
- veiller à un aménagement et un développement soutenable et équilibré de notre territoire.

⁵ Les prévisions tablent sur un passage de 3.2 millions de voyageurs en 2002 à 6.7 millions (hypothèse basse) ou 7.8 millions (hypothèse haute) en 2020.

⁶ Voir notamment les travaux de la DATAR (rapport de 2003 sur les transports, Territoires 2030 de 2005), Jean-Louis Guigou (sur l'aménagement de l'espace et du temps sur un territoire), Lucile Hochdorffer (sur l'effet du TGV sur la ville de Tours), Jean-Marc Offner (sur les effets structurants des transports), François Plassard (sur les villes et le TGV, le transport et les territoires), Jean-François Troin (sur les gares TGV et les territoires), etc.

3.3 Les questions environnementales

La qualité de l'environnement est un des atouts essentiels du Pays Basque. Tout projet d'infrastructure suscite de l'inquiétude sur un territoire étroit entre mer et montagne et en grande partie urbanisée. L'acceptabilité sociale du projet doit être au centre des préoccupations des promoteurs. Elle tient autant de la qualité du processus de concertation qui sera mis en œuvre dans la phase préparatoire du projet que des solutions techniques qui seront adoptées pour respecter l'environnement.

Même si les perspectives de réalisation sont encore lointaines (15 à 20 ans au plus tôt pour l'ensemble du projet soumis au débat public), il est nécessaire et souhaitable que le détail du projet (fuseaux, gare, couplage avec les réseaux existants) soit précisé dès que possible pour que les entreprises, habitants et collectivités concernés puissent se préparer et anticiper les évolutions.

En conclusion, la gouvernance du territoire devra être au rendez-vous pour tirer profit d'un tel projet (et non subir ses conséquences), pour aménager durablement le territoire et régler les problèmes de déplacements.

Les conditions nécessaires pour un nouveau projet ferroviaire en Pays Basque

L'assemblée plénière de Pays Basque 2020 affirme clairement son choix pour le développement du ferroviaire au nom du nécessaire transfert modal de la route vers le fer et d'une « mobilité durable » et formule dans ce sens les six préconisations suivantes.

I – Amorcer et rendre crédible le transfert modal par l'aménagement des voies actuelles et des politiques publiques incitatives

Comme nous l'avons montré précédemment, différents aménagements sont envisagés par Réseaux Ferrés de France entre 2007 et 2020, pour améliorer la circulation des marchandises sur la ligne actuelle et engager un report modal du fret dans les meilleurs délais. On ne saurait attendre 2020 pour effectuer ce report. Plus cette phase sera active, plus elle déterminera la croissance du fret ferroviaire attendue avec de nouvelles lignes ferroviaires. C'est une période « test » dans la capacité collective à réussir le développement du fret dès aujourd'hui et à lever les doutes exprimés lors du débat public sur la réalité de ce report modal.

La réussite de ce transfert conditionnera la pertinence de lignes nouvelles.

II – Engager les études nécessaires pour la création de nouvelles infrastructures à horizon 2020

L'expertise indépendante atteste que les lignes actuelles aménagées peuvent répondre au trafic estimé par RFF à horizon 2020 et qu'au-delà, si le développement du ferroviaire se confirme, de nouvelles infrastructures seront nécessaires.

Dans le dossier soumis au débat public, RFF propose trois scénarii :

- la mise en quatre voies de la ligne existante entre Bordeaux et la frontière (scénario 1)
- la création d'une nouvelle ligne par l'Ouest des Landes (scénario 2)
- la création d'une nouvelle ligne par l'Est des Landes (scénario 3)

Pour la traversée du Pays Basque, les scénarios 2 et 3 sont identiques avec une ligne mixte pour les trains de marchandises et de voyageurs et une gare nouvelle.

L'Assemblée plénière considère qu'il faut dès à présent engager la phase étude d'un projet de nouvelles infrastructures dédiées principalement au fret ferroviaire pour répondre aux défis européens de report modal du fret et de mobilité durable face aux enjeux climat/énergie.

Dans ce sens et au regard des scénarii de RFF, le dédoublement de la ligne existante sur la zone littorale très urbanisée apparaît peu concevable en raison des difficultés techniques et des nuisances que cela entraînerait aux nombreux riverains localisés autour de cet axe.

Il faut donc étudier les hypothèses qui permettent de développer un réel couloir de fret tout en évitant les impacts négatifs sur les paysages et les écosystèmes, sur le développement urbain futur de la « zone intermédiaire », et le déplacement du nœud ferroviaire voyageur à l'extérieur de l'agglomération centre. Ainsi toutes les solutions envisageables devront être appréciées très finement : mise en tranchées couvertes ou sous tunnels de la quasi intégralité du nouveau tracé consacré au fret, étude d'un passage sous l'Adour, depuis le sud des Landes et jusqu'à une gare située dans l'agglomération.

La création de cette nouvelle infrastructure devra permettre de développer sur les lignes actuelles l'offre de TGV et de TER, mais aussi d'envisager un projet ambitieux de transport cadencé sur l'Eurocité basque, de Bayonne à Saint Sébastien.

III - Faire des nouvelles infrastructures des modèles en termes d'innovation environnementale et sociale

Les aménagements prévus d'ici 2020 et les nouvelles infrastructures prévues au-delà, devront être un modèle d'innovation et de performance environnementale et énergétique au niveau européen. Ils devront prendre en compte la spécificité de notre territoire : un nœud transfrontalier, concentrant un gros trafic international, avec des espaces remarquables (maritimes, paysages, montagnes). A l'image de l'Y basque dont plus de 60% du tracé est prévu sous tunnels, l'enfouissement d'une grande partie des nouvelles infrastructures est donc la condition de l'acceptabilité d'un tel projet en Pays Basque. Les modalités de cet enfouissement et leurs conséquences doivent être étudiées très précisément en appréciant au plus fin les nuisances et en apportant les réponses les plus innovantes en termes de protection visuelle et phonique.

Par ailleurs, les travaux d'aménagements de la ligne actuelle (d'ici 2020) et les nouvelles infrastructures (pour le nouveau corridor de fret) pourraient être facteurs d'intégration sociale. A ce titre, l'Assemblée Plénière de Pays Basque 2020 préconise des clauses d'insertion sociale dans les marchés publics concernés (favorisant l'accès à l'emploi de personnes en difficulté), en conformité avec l'esprit de son projet de territoire.

IV – Exiger la réciprocité entre le projet ferroviaire Bordeaux-Espagne et le territoire

Il ne saurait y avoir de nouvelle infrastructure sans amélioration des infrastructures existantes, sans connexions avec celles-ci. Le projet ferroviaire Bordeaux Espagne doit permettre au Pays Basque de devenir un « carrefour européen » en matière logistique (en lien avec le versant espagnol) et d'échanges humains. Un projet d'infrastructure de cette ampleur n'est envisageable que si est traitée au même niveau, et en partenariat avec les acteurs du territoire, la question des infrastructures

secondaires : rénovation des lignes ferroviaires, études sur le développement de l'offre ferroviaire (littoral, vallée de la Nive, vallée de l'Adour) et interconnexion avec l'Eurocité Bayonne – Saint Sébastien. Une étude devra être menée pour déterminer les fonctions d'une « nouvelle gare » et identifier le projet facteur de développement et d'aménagement cohérent pour le territoire.

Dans ce sens, l'assemblée plénière de Pays Basque 2020 souhaite que le projet ferroviaire permette un vrai maillage ferroviaire du territoire, grâce à :

- l'arrêt de tous les trains de voyageurs en Pays Basque, dans une gare au cœur de l'agglomération et connectée avec les autres infrastructures et une offre de transport public adaptée ;
- la desserte de toutes les gares du littoral par le TGV, sur les lignes actuelles aménagées,
- le développement d'un transport cadencé du sud des Landes à Saint Sabastien,
- les connexions nécessaires avec la plateforme multimodale de Mouguerre (CEF) et le port de Bayonne
- le développement de transport cadencé sur les lignes secondaires (aménagées ou rénovées suivant le cas) : vers Saint-Jean Pied de Port, Saint Vincent de Tyrosse, Urt-Puyoo
- et plus généralement le développement de l'offre de TER qui répond à une mobilité du travail : cadence élevée, desserte des zones d'emploi et de d'habitat.

V – Associer les acteurs du territoire aux choix à faire à toutes les étapes du projet.

Le projet ferroviaire Bordeaux-Espagne aura des impacts très importants sur le devenir de ce territoire. Il conditionnera son développement économique et social, réinterrogera son identité, son patrimoine, son image.

Les acteurs de ce territoire doivent avoir l'assurance de maîtriser leur devenir, et pour cela participer à toutes les étapes de ce projet, aux choix en termes de fonctionnalités, d'infrastructures secondaires, de gare,... Il en va de la réussite du projet et du développement maîtrisé du Pays Basque.

VI – Obtenir des décideurs nationaux et européens de nouvelles règles en faveur du ferroviaire et du maritime

Le projet Bordeaux - Espagne est avant tout une problématique européenne (et française) pour résoudre la question du fret européen de marchandises.

Le développement de modes alternatifs au transport routier ne sera possible sans un renouveau des politiques de transport en termes d'investissements (matériel roulant...), de politique fiscale (pour rendre le fer plus compétitif que la route, pour les marchandises comme pour les voyageurs), et sans un accompagnement du développement du transport maritime.

S'il est encore prématuré d'examiner les clés de financement du projet ferroviaire Bordeaux-Espagne, il faut rappeler que le tronçon Dax-Vitoria, inscrit dans la liste d'Essen établie en 1994, peut bénéficier de financements européens pouvant aller jusqu'à 50% pour les études. Cette opportunité est à saisir rapidement sous peine d'en perdre le bénéfice.