

## Expression du CESER sur le Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO)

Séance plénière du 6 octobre 2021

Après une longue période d'incertitudes, l'Etat s'est en avril 2021 engagé sur la réalisation de la première phase du Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest, sous réserve que le financement soit bouclé. Si la création d'une ligne nouvelle entre Bordeaux et Toulouse, ainsi que les aménagements ferroviaires nécessaires en entrée/sortie de ces deux villes, semblent donc actés, la réalisation de la deuxième phase, vers Dax et l'Espagne, est quant à elle repoussée à un horizon plus lointain, au-delà de 2037.

Dans cette première contribution consacrée au GPSO, le CESER de Nouvelle-Aquitaine n'entend pas trancher les débats qui ont opposé et opposent encore aujourd'hui partisans et détracteurs de ce projet. L'Assemblée propose plutôt de se tourner vers l'avenir en ouvrant une réflexion sur les conditions à réunir pour qu'un tel projet, s'il va à son terme, profite pleinement à la Nouvelle-Aquitaine et à ses territoires.

### *Une liaison à grande vitesse, mais aussi de nouvelles capacités pour les transports du quotidien et le fret*

Le CESER a régulièrement l'occasion de le rappeler dans ses différentes expressions. Face aux enjeux de plus en plus pressants du changement climatique, à l'effondrement de la biodiversité ou encore de l'épuisement des ressources naturelles, il est plus que jamais nécessaire d'engager une véritable transition écologique et énergétique de nos modèles de développement. Le Conseil régional porte, à travers sa feuille de route *Néo Terra*, une véritable ambition en la matière.

Face à la nécessité de diminuer au maximum notre empreinte carbone, l'un des premiers enjeux est celui de la sobriété des déplacements. Une réflexion devrait ainsi être menée sur les moyens de limiter les déplacements contraints du quotidien, en articulant mieux logements et emploi, en maîtrisant plus efficacement l'étalement urbain. Pour autant, il est nécessaire de répondre aux besoins de mobilité qui existent aujourd'hui, en favorisant la sobriété dans les modes de déplacement (report modal, innovation technologique).

Le transport ferroviaire, faiblement émetteur de gaz à effet de serre au regard de sa capacité de charge, est un atout à mobiliser dans les stratégies de report modal. Dans cette perspective, la rénovation et la modernisation de l'ensemble du réseau, y compris de lignes actuellement suspendues (Limoges-Angoulême par exemple) constituent un enjeu fort.

La LGV Bordeaux-Toulouse a sa place dans ces démarches de report modal : en diminuant de manière significative les temps de parcours, le TGV permettrait ainsi de concurrencer la voiture et l'avion, très présent notamment dans les relations entre Toulouse et Paris. La mise en service d'une ligne nouvelle, ainsi que les aménagements ferroviaires au sud de Bordeaux (AFSB) qui y sont liés, permettraient par ailleurs de libérer des sillons sur les voies actuelles, aujourd'hui saturées, afin :

- d'augmenter le nombre et la régularité des TER en circulation, condition nécessaire en particulier au développement du RER métropolitain autour de Bordeaux que le CESER appelle de ses vœux ;
- de favoriser le développement du report modal du transport de marchandises vers l'Espagne, en complément d'autres mesures indispensables : la mise en service de la LGV devra en effet, pour le CESER, s'accompagner de mesures incitatives, notamment fiscales, pour favoriser l'usage du rail.

## *Des conditions à réunir pour que GPSO profite pleinement à la Nouvelle-Aquitaine et à ses territoires*

Le CESER souhaite que ce projet, s'il va à son terme, s'inscrive dans une vision globale du transport ferroviaire et, plus largement, de l'aménagement du territoire :

- à l'échelle européenne : le GPSO s'inscrit dans les priorités européennes des transports ; il s'intègre en effet, par la liaison avec l'Espagne, dans le corridor Atlantique du Réseau TransEuropéen de Transport (RTE-T) et constituerait de ce fait un outil de développement des liaisons au sein de l'Arc Atlantique. Il s'inscrit dans le constat d'un relatif retard du maillage des infrastructures de transport européennes sur ces territoires et s'inscrit dès lors dans une logique de solidarité territoriale avec les régions plus enclavées du Sud de l'Espagne et du Portugal. Le CESER ne peut que constater que la réalisation de la ligne vers Dax et l'Espagne, à vocation européenne et donc susceptible à ce titre de mobiliser des financements européens plus importants, est reportée au-delà de 2037 ;
- à l'échelle interrégionale et nationale : la LGV Bordeaux-Toulouse, en renforçant le maillage du réseau à grande vitesse dans une partie du territoire qui en était largement dépourvu, a pour ambition de faciliter les déplacements longue distance dans le sud-ouest et ce faisant, de mieux connecter l'Arc Atlantique au bassin méditerranéen. A l'heure où les débats publics pointent souvent l'hypercentralisation parisienne excessive du territoire hexagonal, les nouvelles connexions entre les régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie peuvent permettre d'envisager de nouvelles formes de coopérations interrégionales, dans une logique d'aménagement transversal Sud Ouest-Sud Est du territoire. Cet objectif, s'il est légitime, ne doit pas conduire à occulter les enjeux qui subsistent en termes de relations interrégionales. La remise en service de la liaison Bordeaux-Lyon en est une illustration. De même, le CESER est particulièrement attentif au devenir de la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT), qui doit rester attractive pour continuer à désenclaver les territoires du massif central tel que l'ex Limousin. De plus, la partie sud de la ligne (Brive-Toulouse) pourrait être menacée par la création d'une desserte rapide 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 ;
- à l'échelle régionale : sans remettre en cause le principe d'un maillage à grande vitesse, le CESER est convaincu qu'une priorité doit être accordée aux « transports du quotidien ». Dans de nombreux territoires, faute d'une offre de transport suffisante, les habitants n'ont d'autres choix que de se déplacer en voiture. Favoriser le report modal, tout en luttant contre la précarité énergétique qui touche de nombreux ménages, implique 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, au détriment des transports du quotidien. 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. Conscient de cet enjeu, le législateur a 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 trains du quotidien, qui sont complémentaires et s'alimentent mutuellement. Il demande en revanche que la réalisation de la LGV ne se fasse pas au détriment du reste des liaisons. La mobilité intra régionale doit rester la priorité des priorités du Conseil régional : c'est d'abord autour de l'amélioration des déplacements du quotidien que résident des enjeux importants et que doivent donc être priorités les investissements régionaux.

L'Assemblée souhaite *a minima* que les engagements pris dans le protocole d'accord sur les petites lignes ferroviaires se concrétisent dans les délais prévus. Au-delà, le CESER demande qu'une programmation pluriannuelle des investissements dans le ferroviaire soit établie par l'Etat 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. Le CESER invite à remettre le voyageur au cœur des réflexions, en modélisant les temps de parcours, les ruptures de charge, pour identifier les leviers d'amélioration.

Les expériences précédentes ont montré que les LGV ne constituaient pas à elles seules un facteur automatique de dynamisation des territoires. Elles tendent à accentuer des tendances préexistantes : les effets d'une LGV sont ainsi étroitement liés aux ressources, aux potentialités économiques et sociales des territoires qu'elle dessert. L'enjeu, pour le CESER, doit être de penser le développement territorial afin d'éviter un « effet tunnel » d'une LGV qui ne bénéficierait qu'aux villes desservies. L'arrivée de la grande vitesse ferroviaire suppose, pour permettre une véritable diffusion de l'effet LGV dans les territoires :

- d'anticiper des stratégies de développement adaptées dans les territoires, à travers, par exemple, l'intensification des coopérations entre agglomérations ; une vigilance s'imposera également sur d'éventuels effets indésirables pour les territoires, en termes par exemple d'étalement urbain ;
- de permettre un accès facilité des territoires à la ligne à grande vitesse : l'articulation des TER et des liaisons classiques et, plus généralement des différents réseaux de transport avec la LGV est dans cette perspective, essentielle pour garantir des correspondances rapides ; de ce point de vue, les horaires ne doivent pas seulement être pensés pour les métropoles desservies, mais également intégrer les besoins des autres territoires. Le CESER souhaite par ailleurs que la LGV desserve les gares de centre-ville, sans créer de gares nouvelles ex-urbanisées qui imposent souvent aux voyageurs des ruptures de charge importantes.

Afin d'éviter une surenchère du coût du logement, le CESER considère par ailleurs indispensables des anticipations en acquisitions foncières publiques pour constituer un parc de logements sociaux à tarifs raisonnables ainsi qu'un encadrement strict du prix du foncier et des loyers, garantissant ainsi la mixité sociale et un « droit à la ville » pour tous.

Pour être acceptée, ou tout au moins apparaître plus acceptable, par les territoires traversés, la réalisation de la LGV devra s'accompagner d'une prise en compte plus forte des nuisances induites, en particulier des pointes maximales d'intensité du bruit que subissent les riverains.

## *Tirer les enseignements de l'évaluation menée sur la LGV Sud Europe Atlantique*

Le CESER rappelle que la mise en circulation de la Ligne à Grande Vitesse Sud Europe Atlantique entre Tours-Bordeaux a donné lieu à des études d'impact et à des bilans. Si les singularités de chacun des deux projets ne permettent pas de transposer directement les enseignements d'un projet à l'autre, le projet GPSO gagnerait cependant à être construit en s'appuyant sur les enseignements issus de ces travaux.

Le CESER attire en particulier l'attention sur la nécessité de construire et d'anticiper les impacts de la LGV GPSO en s'appuyant sur les conclusions de l'évaluation des impacts de la ligne Tours-Bordeaux. Cette évaluation comporte en effet plusieurs volets (environnemental, mobilité, développement économique, tourisme), qui permettent une lecture globale des incidences d'un tel projet sur un territoire. Cette évaluation, conduite à la demande du Conseil régional, a pour objectif de mettre en lumière les impacts de la mise en service de cette LGV à un niveau d'analyse plus fin que les rapports réglementaires réalisés dans le cadre de projets semblables.

Le CESER regrette que les conclusions de l'évaluation réalisée sur la LGV SEA Tours-Bordeaux n'aient, à ce jour, toujours pas été présentées en Comité de Pilotage alors que le calendrier initial prévoyait une finalisation des travaux en mars 2021.

Dans la perspective où le CESER puisse être mobilisé sur d'autres aspects du projet GPSO, le CESER souhaite attirer l'attention sur l'importance de pouvoir avoir accès aux conclusions de cette évaluation en amont d'un quelconque avis.

## Un financement à confirmer

Le CESER sera attentif au montage financier du projet, dont le coût total est estimé à 13 milliards d'euros. Il note que celui-ci s'oriente vers la constitution d'une société publique de financement qui constitue, pour l'Assemblée, un point d'attention. Les expériences passées, notamment le contesté partenariat public-privé utilisé pour la ligne SEA, invitent en effet à la vigilance quant à la structuration de cette société de projet, dont le CESER attend qu'elle garantisse sécurisation des financements et transparence. Le CESER souhaite que le cadre de financement du projet de LGV Bordeaux-Toulouse tire les enseignements des expériences passées pour éviter de rencontrer les mêmes difficultés.

Par ailleurs, le CESER note que le coût a déjà sensiblement augmenté depuis les premières estimations. Il invite à faire preuve de la plus grande vigilance pour éviter tout risque de dérive des coûts, souvent constatée sur les grands projets d'infrastructures.

Le CESER met en garde sur les dangers et limites d'un financement du projet, par des collectivités territoriales pour une grande partie. Alors que leurs ressources sont déjà limitées, un tel engagement au financement d'une infrastructure nationale hors champs de compétence, pourrait obérer leur capacité à financer les politiques publiques dans leurs propres domaines de compétence, à commencer par les transports du quotidien.

## Dépasser les enjeux contradictoires inhérents aux grands projets d'infrastructures

La LGV aura nécessairement un impact environnemental important lié à la consommation foncière induite, notamment par la perte de terres agricoles et forestières. Sans en tirer de conclusion définitive au regard notamment de ses aspects positifs avec lesquels cet impact négatif doit être mis en balance, force est toutefois de reconnaître qu'un tel projet ne s'inscrit pas dans le sens de la sobriété foncière portée dans le SRADDET et *Néo Terra*<sup>1</sup>. Plus spécifiquement, le CESER s'interroge sur l'impact de la LGV, pour les territoires traversés, sur l'objectif de réduction de 50 % de la consommation d'espace fixé par le SRADDET. En brisant les continuités écologiques, le projet aura par ailleurs un impact sur la biodiversité, par exemple sur des écosystèmes fragiles comme celui du Ciron, dont le caractère unique doit être impérativement protégé. Ces impacts doivent être pleinement intégrés dans la conception et le fonctionnement de l'infrastructure.

GPSO, comme d'autres grands projets d'infrastructures, se situe au cœur d'enjeux contradictoires qu'il est nécessaire de mettre en balance, entre :

- d'un côté la nécessité de développer les alternatives aux modes de transports les plus polluants et inciter au report modal pour limiter, entre autres, l'empreinte carbone liée aux déplacements ;
- et de l'autre, la tout aussi nécessaire sobriété foncière et protection de la biodiversité, qui participent également à la lutte contre le changement climatique.

Les éléments d'analyse manquent pour se prononcer pleinement sur le projet. Pour autant, de nombreuses questions se posent :

- le gain de temps sur le trajet, le report modal et les enjeux d'aménagement du territoire justifient-ils la consommation foncière induite, la démultiplication de la consommation énergétique<sup>2</sup>, la destruction d'écosystèmes et de réseaux hydrographiques précieux, la réduction des puits de carbone utiles à l'atténuation du changement climatique ? Les besoins des territoires et acteurs concernés justifient-ils les coûts environnementaux et financiers induits ?
- les émissions de gaz à effet de serre dues à la construction de la ligne seront-elles compensées

<sup>1</sup> Le CESER renvoie au rapport *La maîtrise du foncier en Nouvelle-Aquitaine : des bonnes intentions aux bonnes pratiques*, qu'il a produit en juillet 2019 à la demande du Président du Conseil régional. Ce rapport souligne l'enjeu non seulement environnemental, mais aussi économique, agricole et social, d'une consommation excessive d'espace telle que la connaît la Nouvelle-Aquitaine et appelle à un nouveau modèle de développement, plus économe en foncier.

<sup>2</sup> La consommation énergétique des trains est proportionnelle au carré de la vitesse. Aussi, un train qui va deux fois plus vite consomme quatre fois plus d'énergie.

par le report modal espéré depuis le réseau routier (tant pour les voyageurs que pour le fret) et aérien ? A quelle échéance ?

- à partir de quel moment la sobriété des déplacements et le recentrage des échanges sur des territoires de proximité risquent-ils d'enrayer les nécessaires solidarités et coopérations territoriales ? Si ces préoccupations paraissent s'inscrire dans l'esprit d'une réduction des impacts écologiques, il convient de s'interroger sur une logique de repli sur soi, où l'attachement légitime au « local » viendrait s'opposer à l'ouverture aux autres et au besoin d'échanges, qui sont tout aussi indispensables au bien-être de nos sociétés.

L'arbitrage est par essence politique. Pour autant, au-delà du seul projet GPSO, une réflexion globale sur la manière de dépasser ces enjeux contradictoires est indispensable. Au-delà de l'habituelle mise en balance des avantages et des coûts d'un projet, il est nécessaire d'identifier les lignes directrices, les critères permettant d'arbitrer de manière plus « objective » entre des enjeux contradictoires, parfois de même nature : à partir de quel moment le coût environnemental d'une infrastructure de transport ou d'un parc éolien doit-il y faire renoncer ? Cela suppose d'inscrire le projet de LGV dans une véritable stratégie d'ensemble prenant à la fois en compte :

- la concrétisation du report modal (à travers par exemple la nécessité de bilans carbone avant-projet, complets et reposant sur des hypothèses réalistes, afin de comparer les émissions avec et sans projet, ou avec des projets alternatifs) ;
- mais aussi les enjeux d'aménagement vertueux du territoire et de développement des coopérations interrégionales.

Cette ambition ne pourra toutefois se concrétiser sans une véritable volonté politique de planifier et d'organiser cette stratégie, afin de répondre pleinement aux besoins des néo-aquitains.

La définition de telles lignes directrices permettrait, au-delà d'une approche au cas par cas, de déterminer les règles générales d'appréciation des grands projets d'infrastructure auxquelles les porteurs de projet puis, au moment de trancher, les pouvoirs publics pourraient se référer.



---

Proposition de la Commission 2 « Développement des territoires & Mobilité »  
Présidente : Camille de AMORIN BONNEAU, Rapporteur : Rima CAMBRAY

Avec les contributions des Commissions :

3 - « Environnement »

Présidente : Christine JEAN, Rapporteur : Bernard GOUPY

B – « Évaluation des politiques régionales »

Président : Julien RUIZ, Rapporteur : Christian CHASSÉRIAUD

---

Vote sur l'expression du CESER  
« **Le Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO)** »

**126 votants**  
**115 pour**  
**4 contre**  
**7 abstentions**

**Adopté à la majorité absolue des suffrages exprimés**

**Emmanuelle FOURNEYRON**  
Présidente du CESER de Nouvelle-Aquitaine