

6)- L'analyse de la situation :
le dossier de la TCP aujourd'hui, une succession d'échecs

Au terme de cette mission une intime conviction est partagée, celle du temps perdu et du manque de rigueur dans la conduite de ce dossier de la traversée des Pyrénées.

L'analyse des échecs qui suit a été longuement débattue.

Nous avons le devoir d'analyser le fonctionnement des institutions (ou leurs dysfonctionnements) avec le recul nécessaire et surtout la distance qui rend le jugement crédible, parce qu'il se construit en dehors des pressions locales.

Nous avons écouté tous les témoignages, toutes les paroles militantes et de nombreux experts. Nous avons visité les sites et les réalisations stratégiques pour cette mission et ainsi nourri nos débats, puis nos arbitrages.

Ils concluent au constat suivant.

6.1 - Un échec politique

II est d'abord français

Le cheminement de la décision sur un projet aussi important, dans le contexte des difficultés financières du tunnel de la Manche, suppose une volonté politique clairement exprimée. La complexité des réponses multimodales de la traversée des Pyrénées, créait l'ardente obligation pour les Gouvernements français successifs, de porter une ambition d'aménagement du territoire par des choix structurants de maillage des grands réseaux, autoroutiers, ferroviaires, aériens et des technologies d'information et de la communication. Cette « intermodalité-territorialisée » n'a pas été engagée concrètement pour cette traversée des Pyrénées par l'Etat français dans des programmations pluriannuelles, notamment financières. Ce même Etat, par son silence, a laissé se développer des initiatives micro-territoriales de Collectivités qui ne seront pas in fine les décideurs. Ces collectivités ont à l'évidence un devoir de vigilance et surtout d'initiatives pour leurs territoires. Elles sont dans leurs rôles quand elles engagent des projets ou qu'elles organisent des actions de « lobbying ». Il ne peut leur être fait de reproches de vouloir d'abord, porter une ambition, et ensuite de décliner des réponses concrètes, pour la mettre en oeuvre. Le rôle de l'Etat français, surtout dans sa recherche d'une décentralisation et d'une déconcentration harmonieuses, est de coordonner ces ambitions dans une cohérence européenne en disant clairement quel est son projet.

Nous faisons un constat de carence, mais, la prochaine conférence intergouvernementale de décembre 2004, apportera peut-être les clarifications attendues.

II est aussi franco-espagnol

Les outils de travail entre la France et l'Espagne existent. Ils sont aussi bien européens qu'intergouvernementaux ou interrégionaux comme la Communauté de Travail des Pyrénées. Ils sont aussi associatifs, militants ou universitaires, ou issus de la volonté des Collectivités Régionales, comme Eurosud. Il est inutile d'en dresser la liste.

**Un dialogue réel, voire complice, existe
entre les Régions françaises et les Régions espagnoles.**

Pourquoi alors ce décalage entre les méthodes mises en oeuvre, voire cette absence de méthode commune entre ces deux pays, pour examiner, dès le début de la réflexion, avec l'Europe, les Etats et tous les acteurs concernés, le volet sans doute le plus sensible, celui des différents tracés entre le Pays Basque et la Catalogne.

Nous avons constaté à Huesca une impressionnante unanimité, plutôt culpabilisante pour la France, de toutes les sensibilités de la société espagnole, alors qu'au même moment nous constatons la profonde division de la société française.

Entendre tous les élus présents des différents niveaux de Collectivités (Région, Département, Communes...), les représentants patronaux et ouvriers, les militants du monde associatif exprimer la même volonté, défendre le même projet est une belle leçon de démocratie. Le chemin côté français sera long si les mêmes erreurs commises hier sont reproduites demain.

La proposition de loi initiée par les Députés des Hautes Pyrénées, par exemple, est apparue prématurée et non concertée avec les instances françaises et espagnoles. Des contacts entre Parlementaires des deux pays auraient peut être permis de donner une autre dimension à la démarche en posant la problématique de façon plus globale.

6.2 - Un échec démocratique

Notre commission a été très étonnée de constater que des décideurs français, élus, responsables associatifs et décideurs économiques, notamment consulaires, concernés par les autres tracés, n'avaient jamais été associés à ce débat.

Les conclusions étaient elles écrites d'avance ? Pourquoi ? Par qui ?

Des voix autorisées se sont interrogées, au cours des auditions, sur l'indépendance de certaines structures productrices d'avis, devenus des références ! Faut-il donner du crédit à ces hypothèses ? Le constat de cette méconnaissance du dossier et de ses variantes par des « décideurs - aménageurs » des territoires basco-béarnais et landais ne peut qu'alimenter cette thèse.

Le Président du Conseil Général des Pyrénées Atlantiques, des Maires de son Département et du Département des Landes ont découvert, lors de nos auditions, les plans que nous présentions programmant des tracés sur les territoires dont ils ont la responsabilité. Comment ne pas s'étonner, par exemple, que les Maires de Dax et d'Hendaye, situés sur des fuseaux stratégiques, n'aient jamais été destinataires de ces dossiers ni associés aux débats politiques et techniques préparatoires aux conclusions des études.

Ce partenariat était pourtant la première étape d'une vraie réflexion lorsque l'étude a été confiée à la société SYSTRA.

Cet échec démocratique peut être décliné à un triple niveau :

- celui des élus régionaux, financeurs de l'étude SYSTRA

Le Conseil Régional Midi-Pyrénées a décidé de financer cette étude.

L'Assemblée Délibérante n'a jamais été destinataire des conclusions de ce travail. C'est pourtant une pratique constante que des élus financeurs d'études, soient destinataires de leurs

conclusions. Le coût très faible pour un projet de cette envergure, 95680 euros financé à 50 % par des crédits INTEREG III B, est une autre interrogation. Les études réalisées en Espagne ou sur d'autres massifs montagneux sont régulièrement supérieures au million d'euros.

Pourquoi alors, a-t-on laissé croire, que pour une somme aussi faible, l'étude confirmait un tracé, en éliminant d'autres et devait naturellement se prolonger par des études complémentaires sur ce seul tracé ?

Certes d'autres rapports, notamment en Espagne, donnent les mêmes conclusions, mais d'autres Régions de ce pays émettent aussi des réserves sur la pertinence du tracé dans la vallée du Lavedan. Nous avons entendu des paroles très fortes autour de la non pertinence de ce tracé, parce que reliant « des déserts économiques ». Un débat suivi de délibérations (au moins méthodologiques) devant le Conseil Régional Midi Pyrénées, puis entre Régions françaises et espagnoles aurait permis d'alimenter le débat local avec de vrais arguments.

- celui des populations locales et de leurs représentants

La période électorale du printemps 2004 n'a pas été la meilleure période pour organiser une circulation sereine et objective des informations sur la traversée (centrale ou pas) des Pyrénées. **L'envoi en pleine campagne électorale, d'une plaquette de présentation du projet de TCP par la vallée du Lavedan a servi de détonateur.** Elle a été reçue comme la preuve d'une décision majeure non précédée des élémentaires concertations préalables. Elle est sans doute à l'origine des incompréhensions, des inquiétudes, des colères et des interpellations de candidats, dont la mission était justement de promettre une instruction transparente de leurs projets d'aménagement et de développement des Hautes Pyrénées, dans un contexte de métropolisation autour de la capitale régionale.

Les équilibres politiques n'ont pas été bouleversés pour autant après les élections, mais des rancœurs, des déceptions et peut être une aggravation de la crise citoyenne se sont développées.

Le colloque européen des 23 et 24 janvier 2003 à la Chambre de Commerce et d'Industrie de Tarbes, aurait dû être le vrai départ d'un débat citoyen. Cet acte manqué a favorisé la prégnance de la rumeur, parfois de la désinformation, dans une micro société locale qui n'a pas disposé d'arbitrages politiques clairs et d'informations fiables pour débattre sereinement.

- celui des socioprofessionnels, publics et privés,

Nous avons rencontré des professionnels des transports et d'autres secteurs économiques, favorables au tunnel « dit du Vignemale ». Nous avons aussi rencontré des professionnels, tout particulièrement dans le secteur du tourisme valléen, opposés à ce projet. Mais nous avons là aussi constaté une vraie carence dans l'information de ces décideurs économiques. Une question lancinante, déjà évoquée dans ce texte, est régulièrement restée sans réponse. L'Espagne a fait le choix de Saragosse dans un maillage territorial interrégional cohérent. Quel est le choix français ? La plate-forme Eurocentre décrite dans le paragraphe 4.6 témoigne d'un engagement réel des grands décideurs régionaux autour de la métropole régionale Midi Pyrénées.

En l'état actuel de la réflexion, et de l'absence de volonté politique clairement exprimée, les Hautes Pyrénées, leurs acteurs économiques et leurs habitants, regarderont passer les trains. Cette hypothèse est évidemment inacceptable.

La réponse à cette question n'était pas immédiatement possible, mais le flou autour des choix économiques socio-spatiaux n'a pas permis un vrai débat avec ces professionnels. Les distances « rentables » entre plates-formes logistiques, par exemple, sont le plus souvent situées, dans les auditions, au dessus de 500 kilomètres. Elles confirment les sites d'Agen, de Montauban, de Toulouse et de Bordeaux. Alors quelles réponses économiques pour les Hautes Pyrénées autre que l'hypothèse évoquée ci-dessus ?

Le futur débat sur la traversée des Pyrénées ne pourra faire l'économie de cette réflexion, côté français, quel que soit le tracé choisi.

6.3 - Un échec technique

Nous avons souhaité intégrer dans les annexes de ce rapport une présentation quasi exhaustive des différentes études et contributions publiées depuis 10 ans.

La conception d'un projet de tunnel de cette envergure doit intégrer dans une définition globale, parce qu'intra européenne, les tracés en amont et en aval du tunnel. Cette traversée des territoires n'est jamais « un long fleuve tranquille ». Les nuisances diverses doivent être intégrées dès le départ par l'affichage d'une volonté politique claire, non seulement pour rassurer mais surtout pour trouver les réponses adaptées aux difficultés sociétales qui s'exprimeront, quels que soient les tracés décidés entre Hendaye et Perpignan.

Ces oublis évoqués ci-après, ne nécessitaient pas une étude détaillée dans cette première phase. Mais en l'état actuel de la réflexion européenne et nationale, ils devaient être affichés politiquement, plus fortement.

Ce n'est pas le cas, tout particulièrement pour trois sujets majeurs, l'environnement, les mesures d'accompagnement économiques et le trafic voyageurs :

- l'environnement

La définition des contraintes environnementales semble avoir été incomprise dans notre vallée du Lavedan. La prise en compte du biotope dans les différents travaux montre bien la volonté de protéger les espèces animales et végétales.

Une intime conviction citoyenne s'est auto alimentée sur la non prise en compte de l'homme dans ce biotope.

La matrice multicritères du rapport SYSTRA a été analysée au cours de nos travaux. Nous confirmons notre désaccord avec son contenu notamment dans l'analyse de ces contraintes environnementales. Nous avons constaté la faiblesse de cet affichage politique dans les différents rapports. **Il faut pourtant répondre à cette inquiétude en disant dans un discours politique fort, que tout grand projet d'aménagement structurant ne peut se faire sans acceptation sociale**, encore moins contre des micro sociétés locales, qu'elles soient de la vallée du Lavedan ou d'ailleurs.

Ces sociétés se sont organisées au cours des siècles. Aujourd'hui elles sont, chez nous, fortes de leurs choix passés. Ils sont touristiques et thermaux. Ils sont aussi industriels. Ils concrétisent ce que des universitaires appellent dans des travaux récents, « une économie résidentielle ».

Ces sociétés locales sont, enfin, fortes de leurs liens sociaux construits avec le temps. Elles ont, pierre après pierre, édifié un équilibre « économie-écologie » témoignage précurseur d'un développement durable.

Dans plusieurs sites alpins, la saturation du trafic routier, voire l'asphyxie routière par le trafic des poids lourds, inacceptable dans une société qui se veut moderne, a facilité la programmation de tunnels, reçus comme des réponses pertinentes et urgentes à un « mal vivre » valléen, tout particulièrement pour la sécurité des riverains.

Aujourd'hui, dans notre massif, la saturation des axes routiers n'est pas dans les Pyrénées centrales. La proposition qui nous est faite introduit au contraire de nouvelles nuisances, absentes avant la programmation du projet. La problématique différente exige une approche différente et des réponses adaptées.

**Mais pourquoi pas une TCP ! Quelles garanties environnementales ?
Quelles réponses techniques ? Quels financements ?**

- les mesures d'accompagnement économique

Afin d'éviter une écriture redondante nous ne reprendrons pas les arguments déjà évoqués dans ce texte. Le chapitre sur la visite au tunnel de la Manche, en Suisse sur les sites du Lötschberg et du Gothard, complétera aussi ce volet stratégique de la construction d'un tunnel pour les territoires traversés.

Oui, un tunnel et ses voies d'accès sont un **équipement hautement structurant pour le territoire**. Nous l'avons vérifié lors de ces visites.

- mais de quels territoires parle-t-on ?
- de quels équipements parle-t-on ?
- de quelle solidarité interrégionale parle-t-on entre Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon ?
- de quelle loyauté infra régionale parle-t-on entre les capitales régionales et les Départements traversés ?
- de quelle cohérence géographique et économique entre zones multimodales logistiques parle-t-on ?

L'auto proclamation de la pertinence d'une zone multimodale dans le secteur de Pyrène-Aéropole ou/et du Grand Tarbes, séduisante, voire stratégique pour les Hautes-Pyrénées, reste un acte de foi sans validation politique par les acteurs majeurs concernés. Le chapitre consacré à Eurocentre montre que le chemin à parcourir sera long. Les arbitrages intra régionaux concrétiseront l'esquisse du projet et la loyauté induite.

**Mais pourquoi pas une ambition économique pour les Hautes Pyrénées ! Quelles garanties préalables ? Quel calendrier et quelle méthode pour prendre la décision ?
Quels sites ? Quels financements ?**

- le trafic voyageur

Nous avons vérifié au cours de nos auditions la faiblesse de ce volet pourtant déterminant.

Pour l'instant il est sans contenu économique, sans stratégie spatiale et surtout sans validation préalable par de futurs gestionnaires. Nous avons aussi entendu des avis techniques divergents sur les incompatibilités fonctionnelles entre fret et voyageurs (y compris en Suisse). Il nous semble pourtant que les conditions sont réunies pour concevoir une vraie liaison ferroviaire internationale, pour voyageurs. **Le travail reste à faire.**

Alors pourquoi pas un projet de liaison ferroviaire pour voyageurs entre la France et l'Espagne!

**Quels marchés identifiés ? Interrégional ? International ?
Quels gestionnaires ?**

L'analyse de ces carences ne doit pas pour autant nous faire oublier le constat sur l'état préoccupant du transport européen et la nécessité d'engager un nouvel aménagement ferroviaire de la traversée des Pyrénées.

Ce constat est aujourd'hui très largement validé. Nous le faisons nôtre :

- ❑ **l'asphyxie routière** irréversible et dangereuse pour la sécurité et l'environnement
- ❑ **la saturation des couloirs au Pays Basque et en Catalogne** (94 % du trafic routier notamment des poids lourds)
- ❑ **le fret ferroviaire, une réponse pertinente** aux problèmes de pollution atmosphérique, d'accidents et de congestion des structures de transport
- ❑ **l'intégration** des liaisons ferroviaires franco-espagnoles dans le grand projet européen d'infrastructure ferroviaire
- ❑ l'aménagement de **liaison (s) de basse altitude transpyrénéenne à grande capacité**
- ❑ la réalisation rapide **de réponses multimodales**

Les études sérieuses et transparentes souhaitées dans la conclusion générale permettront de préciser les déclinaisons territoriales de ces nouvelles circulations des biens et des personnes.

6.4 - Un succès économique, politique et démocratique... ...en Espagne !

Déjà évoquée dans ce texte la réalité espagnole ne doit pas être idéalisée. Mais les faits sont têtus et la volonté des dirigeants nationaux et régionaux a dépassé le stade des intentions. Nos visites nous ont permis de constater l'importance des investissements réalisés aussi bien dans les infrastructures routières et ferroviaires que dans les zones d'activités.

L'exemple espagnol : la plate-forme de Saragosse dans une cohérence à la fois européenne et infra régionale, première plate-forme logistique européenne.

Les bouleversements du monde économique ont modifié les demandes des entreprises. La recherche d'un ajustement toujours plus précis de l'offre à la demande conduit les entreprises à mettre l'accent sur la réduction des stocks, la régularité et la fiabilité des flux. Pour répondre à ces besoins, des moyens financiers techniques et humains plus importants ont été nécessaires. Ils ont contribué à la naissance de nouvelles entités les prestataires logistiques. Par ailleurs, la mondialisation de l'économie a élargi le champ d'action des entreprises et a renforcé l'exigence de réseaux de transports performants. Ainsi, les prestataires logistiques et les réseaux de transports revêtent une importance stratégique pour les entreprises.

Ces mutations du monde économique ont modifié, chez les entreprises, les critères de choix des territoires d'installation. Pendant longtemps, les entreprises se sont concentrées sur les territoires riches en ressources naturelles (eau, charbon, minerai, mer, neige, etc.). Aujourd'hui, c'est la qualité des organisations locales qui est devenue déterminante.

Nous sommes ainsi passés d'une « géographie des coûts à une géographie des organisations » (Pierre Veltz).

Certains territoires ont acté, voire ont anticipé, ce changement en créant des plates-formes logistiques. De ce point de vue, la plate-forme logistique Plaza à Saragosse est remarquable. Saragosse occupe une situation géostratégique privilégiée. Elle est le centre de six aires métropolitaines du Sud Ouest européen (Bordeaux, Toulouse, Bilbao, Madrid, Valence et Barcelone).

Par ailleurs, elle est très bien desservie en réseaux routiers, ferrés et aériens.

Fort de la volonté de situer la Communauté Autonome d'Aragon dans les grands axes du transport et de la logistique au niveau européen, son Gouvernement a impulsé en 1999 l'étude d'un avant projet de plate-forme logistique à Saragosse.

En mars 2000, Plaza était officiellement présentée.

En juillet 2000, le Gouvernement d'Aragon créait, avec la participation de la Mairie de Saragosse, la Caisse d'Epargne de Saragosse, Aragon et Rioja (Ibercaja) et la Caisse d'Epargne de la Inmaculada (Caja Inmaculada), la Société anonyme Plaza S.A. Avec un capital social de 18 109 034 euros (participation publique majoritaire), son objectif est de « projeter, promouvoir et construire la plate-forme logistique de Saragosse ».

Aujourd'hui, Plaza est la première plate-forme logistique européenne. Elle dispose d'une surface sol aménagée d'environ 12 000 000 mètres carrés (1 200 hectares).

Elle est basée sur un centre intermodal de transport qui dotera cette place d'une forte valeur ajoutée. A Plaza, les principaux itinéraires et trafics du Nord-Ouest de la Péninsule Ibérique s'entrecroisent, elle constitue également le carrefour de l'ensemble de la Péninsule et du reste de l'Europe pour les transports routiers, ferroviaires et aériens. Pour conforter cette position stratégique, les Gouvernements espagnol et aragonais réclament la création d'une traversée centrale des Pyrénées.

En conclusion, les décideurs espagnols pèseront de tout leur poids pour que la traversée des Pyrénées :

- soit centrale,
- soit réalisée dans le prolongement de l'axe Saragosse / Huesca,
- réponde au cahier des charges européen : « à grande capacité sur le tracé Sinès, Algeçiras, Madrid, Paris ».

et le message de nos amis espagnols est triple :

- **c'est un projet global** (transcontinental ou supra européen) qui doit prendre en compte le local.
- **la dimension environnementale est leur priorité** (nous savons faire !) notamment pour protéger leur économie touristique. Ils considèrent que des deux côtés du massif cette priorité doit se concrétiser par des réponses techniques fiables, maîtrisables aujourd'hui.
- **la communauté espagnole aragonaise est rassemblée et unanime** autour de ce projet. Tous les représentants des Collectivités Locales, des entreprises, des syndicats de salariés, des Chambres Consulaires l'ont confirmé solennellement.

7)- Conclusion générale

Lors de leurs travaux, les membres de la mission départementale se sont astreints à un quadruple devoir de clarté, de rigueur, de lucidité et d'ambition. Il en est résulté un constat sans concessions sur les études menées jusqu'à ce jour, suivi de propositions constructives quant à l'aménagement et au développement futur de notre Département.

1. En premier lieu et définissant une position sans ambiguïté,
Le Conseil Général des Hautes-Pyrénées donne un avis défavorable aux conclusions de l'étude SYSTRA proposant comme seule solution possible une traversée de la vallée d'Argelès prolongée par un tunnel sous le Vignemale.
2. Considérant que seuls, l'Europe, les Etats français et espagnols ont la légitimité pour mener à bien de vraies études opérationnelles,
Le Conseil Général des Hautes-Pyrénées souhaite participer aux débats nécessaires entre ces instances et les Collectivités territoriales du massif.
Il reste disponible pour s'associer à de vraies études opérationnelles de la traversée des Pyrénées, menées dans le cadre d'accords intergouvernementaux.
3. Sensible aux menaces réelles qui pèsent sur l'avenir de notre Département, écartelé entre des métropoles régionales de plus en plus fortes,
Le Conseil Général des Hautes-Pyrénées se prononcera le moment venu, dans une démarche responsable et lucide, sur un éventuel projet de traversée maîtrisé, transparent parce qu'issu d'un vrai débat démocratique, prenant en compte les enjeux tant sociétaux que politiques, économiques, techniques et environnementaux.
4. Porteur d'une ambition forte de développement et d'aménagement de son territoire, refusant le scénario de « l'archipel éclaté » (document DATAR évoqué au chapitre 4.7),
Le Conseil Général des Hautes-Pyrénées propose que le Département se porte candidat pour élaborer un schéma de développement économique et d'aménagement de son territoire, pour accompagner la candidature annoncée de la Région au titre des expérimentations permises par la nouvelle loi de décentralisation.
Cette réflexion programmatique prolongera et actualisera les travaux précédents « Bigorre 2001 », « Hautes-Pyrénées 2015-2020 », « Grand Tarbes 2020 » et tous les autres documents actuels ou futurs de programmation de nos Pays.
5. Considérant que ce que nous venons de vivre constitue l'exemple de ce que les aménageurs et développeurs des territoires ne doivent pas faire,
Le Conseil Général des Hautes Pyrénées décide de présenter les conclusions de ce rapport aux différents décideurs concernés :

- M. le Commissaire européen aux transports, Jacques Barrot
- MM. les Ministres français et espagnols de l'Équipement et des Transports
- Mmes et MM. les Députés européens de la Région du Sud-Ouest
- Mmes et MM. les Parlementaires français et espagnols du massif pyrénéen

- Mmes et MM. les Elus des Assemblées Délibérantes des Régions et des Départements, d'Aquitaine, de Midi Pyrénées, de Languedoc-Roussillon, d'Aragon, de Navarre, du Pays Basque et de la Catalogne.