

## GEIE NAFGCT / AEIE TGC-P

ANÁLISIS DE CONTEXTO TERRITORIAL PARA EL NUEVO EJE FERROVIARIO DE  
GRAN CAPACIDAD DE LOS PIRINEOS  
Presentación final

ANALYSE DE CONTEXTE TERRITORIAL POUR LE NOUVEL AXE FERROVIAIRE A  
GRANDE CAPACITE TRANSPYRENEEN  
Présentation finale

28 octubre de 2015  
28 octobre 2015



# Elementos de contexto del trabajo

## Programme de travail

### ▪ Fase 1

- Análisis
- Identificación
- Planning
- Guía

### ▪ Fase 2

- Entrevistas
- Análisis

### ▪ Fase 3

- Síntesis
- Proposiciones

### ▪ Phase 1 (octobre et novembre 2014)

- Analyse générale du contexte
- Identification des acteurs locaux, nationaux, internationaux
- Planning d'intervention
- Guide d'entretien

### ▪ Phase 2 (novembre 2014 à mars 2015)

- Entretien des acteurs
- Analyse des entretiens

### ▪ Phase 3 (mars à juillet 2015)

- Synthèse des entretiens, positionnement des acteurs
- Proposition de stratégie de concertation ultérieure

**Fase 2 - Análisis de Entrevistas e Imagen**

**Phase 2 - Analyse des Entretiens et Image**

# Elementos de contexto del trabajo

## Éléments de contexte de la mission

- **Entrevistas muy mediatizadas por los procesos electorales**
  - 22 y 29 marzo 2015: elecciones departamentales (FR)
  - 24 mayo: elecciones regionales y municipales (ES)
  - 6 y 13 diciembre 2015 : elecciones regionales (FR)
  - Antes del 20 diciembre 2015: elecciones generales (ES)
- **Reforma territorial en Francia: paso de 22 regiones a 13**
- **Opinión desfavorable de la comisión de investigación sobre la declaración de utilidad pública del proyecto de la línea de alta velocidad Burdeos-Toulouse y Burdeos-Dax (27 de marzo de 2015)**
- **Des entretiens très marqués par les échéances électorales**
  - 22 et 29 mars 2015: élections départementales (FR)
  - 24 mai: élections régionales et municipales (ES)
  - 6 et 13 décembre 2015 : élections régionales (FR)
  - Avant le 20 décembre 2015: élections générales (ES)
- **Réforme territoriale en France : passage de 22 Régions à 13**
- **Avis défavorable de la commission d'enquête sur la déclaration d'utilité publique du projet de LGV Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax (27 mars 2015)**

# Balance

## Bilan

Prioridad – Priorité	Entrevistas hechas Entretiens réalisés	Rehusan a participar – Refus de participation	No responden nuestro contacto - Demandes non abouties	TOTAL
Francia / France	61	5	18	78
España / Espagne	63	5	7	72
TOTAL	124	10	25	150

# Imagen AEIE (Francia) Image GEIE (France)

## FORCES

Expertise technique reconnue, source d'information potentielle pour le territoire.  
Démarche inédite d'ouverture et d'écoute du territoire avec cette étude  
Structure transfrontalière, garante d'une vision franco-espagnole

## OPPORTUNITES

Présentation systématique du GEIE par le groupement lors de chaque entretien  
Restitution de l'étude de contexte territorial auprès du territoire  
Participation à des manifestations extérieures (ex: colloques, forums..)

## FORTALEZAS

Conocimiento técnico reconocido, potencialmente fuente de información para el territorio.  
Este estudio ha sido un paso inédito de apertura y de escucha al territorio  
Estructura transfronteriza, garante de una visión franco-española

## OPORTUNIDADES

Presentación sistemática de la TGC Pirineos por la Asociación en cada entrevista  
Restitución del estudio de contexto territorial en el territorio  
Participación en eventos públicos (ejemplo: coloquios, foros,...)

## FAIBLESSES

Passif de la TCP dans les Hautes-Pyrénées  
Aucune communication sur les résultats des études  
Pas de communication institutionnelle,  
« NAF GCT » : une dénomination très peu lisible et a priori non identifiable  
Deux noms différents entre la France et l'Espagne  
Interrogations des acteurs sur la stratégie de SNCF Réseau : grands projets versus réseau existant

## MENACES

Attente forte des acteurs locaux / régionaux sur la transparence y compris les résultats des anciennes études  
Période d'élections régionales fin 2015  
Avenir de GPSO, et remise en cause du financement de SEA par certaines collectivités  
Devenir de Perpignan-Figuéras et de Lyon-Turin, et information publique sur la situation socio-économique

## DEBILIDADES

Huella de la TCP en los Hautes-Pyrénées  
Ninguna comunicación de los resultados de los estudios  
Ninguna comunicación institucional, "TGC Pirineos": una denominación muy poco legible y, a priori, no identificable  
Dos nombres diferentes al proyecto en España y Francia  
Preguntas de los actores sobre la estrategia de la SNCF: grandes proyectos versus red existente

## AMENAZAS

Fuertes expectativas de los actores locales/regionales sobre la transparencia y la distribución de los resultados de los anteriores estudios  
Periodo de elecciones regionales al final de 2015  
Futuro del GPSO, y reajuste debido a la financiación del SEA por parte de algunos municipios  
Futuro de Perpignan-Figuéras y de Lyon-Turin, e información pública sobre la situación socio-económica

# Imagen AEIE (España)

## Image GEIE (Espagne)

### FORCES

Soutien politico-financier de l'Union Européenne  
Bon accueil des acteurs rencontrés pour l'étude, de bon augure pour leur participation ultérieure  
Coopération internationale et transpyrénéenne

### FAIBLESSES

Méconnaissance pour la majorité des acteurs de l'existence du GEIE (ou confusion avec la Fundación Transpirenaica)  
Perception d'une entité opaque et peu efficace

### OPORTUNITES

Unanimité quant à l'intérêt de substituer le mode ferroviaire au mode routier  
Faire connaître l'existence du GEIE NAF GCT avec une stratégie maîtrisée dès l'origine  
Développer des processus participatifs de qualité

### RISQUES

Fortes attentes des acteurs, en partie activées par les entretiens réalisés pour cette étude  
Contestation citoyenne dans les vallées pyrénéennes  
Forte opposition en Catalogne, dont les autorités voient NAF GCT comme une menace pour l'Axe Méditerranéen

### FORTALEZAS

Respaldo político y financiero de la Unión Europea  
Buena acogida de las entrevistas realizadas para este estudio, lo que demuestra un enfoque participativo  
Cooperación internacional y transpirenaica

### DEBILIDADES

Desconocimiento de la existencia de la AEIE por la mayoría de los actores, o confusión con la Fundación Transpirenaica  
Percepción de ser una Agrupación opaca y poco eficaz

### OPORTUNIDADES

Unanimitat de que el tren puede ser un excelente replazo al transporte por carretera  
Dar a conocer la existencia de la AEIE con una estrategia guiada desde el principio  
Desarrollar procesos participativos de calidad

### AMENAZAS

Alta expectativas entre los actores, en parte promovidas por las entrevistas realizadas para este estudio  
Riesgo de contestación ciudadana en los valles pirenaicos  
Fuerte oposición en Catalunya, cuyas autoridades ven a la TGC Pirineos como una amenaza para el Eje Mediterráneo

**Fase 3 – Síntesis para uso interno y estrategia concertación**

**Phase 3 – Synthèse à usage interne et stratégie concertation**



# Estudio de caso 1: Lion-Turín

## REX 1: Lyon-Turin

- 2 secciones nacionales (accesos) y 1 sección transfronteriza binacional
  - Financiado de forma paritaria, no en función de las longitudes
  - Proyecto mixto pasajeros y mercancías (V220, 12.5‰).
  - Apoyo bastante equilibrado a un lado y otro de los Alpes, visto como la única manera para provocar una fuerte transferencia modal hacia las mercancías (≠ TGC Pirineos).
  - Concertación positiva en Francia (enfoque 'Démarche Grand Chantier') y mal gestionada en Italia.
- 2 sections nationales (accès) et 1 section transfrontalière binationale.
  - Financé à parité, non en fonction des longueurs.
  - Projet mixte voyageurs et fret (V220, 12.5‰).
  - Soutien assez équilibré de part et d'autre des Alpes, vu comme la seule manière de provoquer un fort transfert modal pour le fret (≠ NAF GCT).
  - Concertation positive en France (Démarche Grand Chantier) et mal gérée au départ en Italie.

# Estudio de caso 2: Travesía Central de los Pirineos (TCP)

## REX 2: Traversée Centrale des Pyrénées (TCP)

Una referencia muy a menudo mencionada en Francia como :

- La principal razón por la que el proyecto es sensible a nivel local
- Una fuente de enseñanzas para la continuación del proyecto

El proyecto es mayoritariamente percibido en Francia como un “contra ejemplo”:

- Enfoque únicamente técnico
- Apoyo político insuficiente
- Ausencia de información sobre los fundamentos del proyecto, dificultades para responder a los opositores.
- No tuvo ningún seguimiento el proyecto alternativo por Lannemezan (NTP)

Une référence très souvent mentionnée en France comme :

- La principale raison de la sensibilité locale du dossier
- Une source d’enseignements pour la suite

Le projet est majoritairement perçu en France comme « un contre exemple »:

- Approche uniquement technique
- Portage politique insuffisant
- Absence de partage d’information sur les bien fondés du projet, difficulté à répondre aux opposants.
- Aucune suite donnée au projet alternatif par Lannemezan (NTP)

# Estudio de caso 3: Guadarrama y Pajares

## REX 3: Guadarrama et Pajares

### Túneles de Guadarrama:

- La Dirección de Comunicación de ADIF realizó diversas actividades como la interlocución con los medios de comunicación o la organización de ruedas de prensa.
- Se puede decir que no hubo un debate público, participativo ni de consulta. Las actuaciones se enfocaron principalmente al ámbito de la comunicación social.
- Creación de un Centro de Información y Visitas

### Túneles de Pajares:

- En materia social las actuaciones puestas en práctica se asemejan a las aplicadas para el Túnel de Guadarrama
- Prioridad a las actuaciones en comunicación en detrimento de las de concertación limitadas estrictamente a los procesos de información pública señalados por la Ley.

### Tunnels de Guadarrama:

- La Direction de la Communication d'ADIF a réalisé de nombreuses actions de communication avec les medias et d'organisation de conférences de presse.
- On ne peut pas dire qu'il y eut un débat public, participatif ou consultatif : ces actions se sont surtout concentrées sur de la communication sociale.
- La création d'un Centre d'Information et de Visites

### Tunnels de Pajares:

- Au plan sociétal, les principales actions mises en œuvre s'apparentent celles réalisées pour le Tunnel de Guadarrama.
- Priorité aux actions de communication au détriment de celles de concertation, limitées aux impositions légales.

# Tipología de actores

## Typologie acteurs

- a) Los apoyos (++) : numerosos en España, poco numerosos en Francia.
- b) Los prudentes (+) : poco numerosos en España, numerosos en Francia; algunos apoyos condicionados, si beneficia a su territorio.
- c) Los críticos/escépticos/reservados (=)

Algunos españoles, la mayoría de los franceses: son reservados y esperan una señal fuerte de apoyo a nivel nacional o europeo para definir su posición

- d) Los opositores moderados (-) : sobre todo en España (« Canfraneros”) y poblaciones de zonas de montaña sin tradición ferroviaria.
- e) Los claramente negativos (--): los favorables al Eje Mediterráneo en España, un pequeño número de asociaciones ecologistas en Francia.

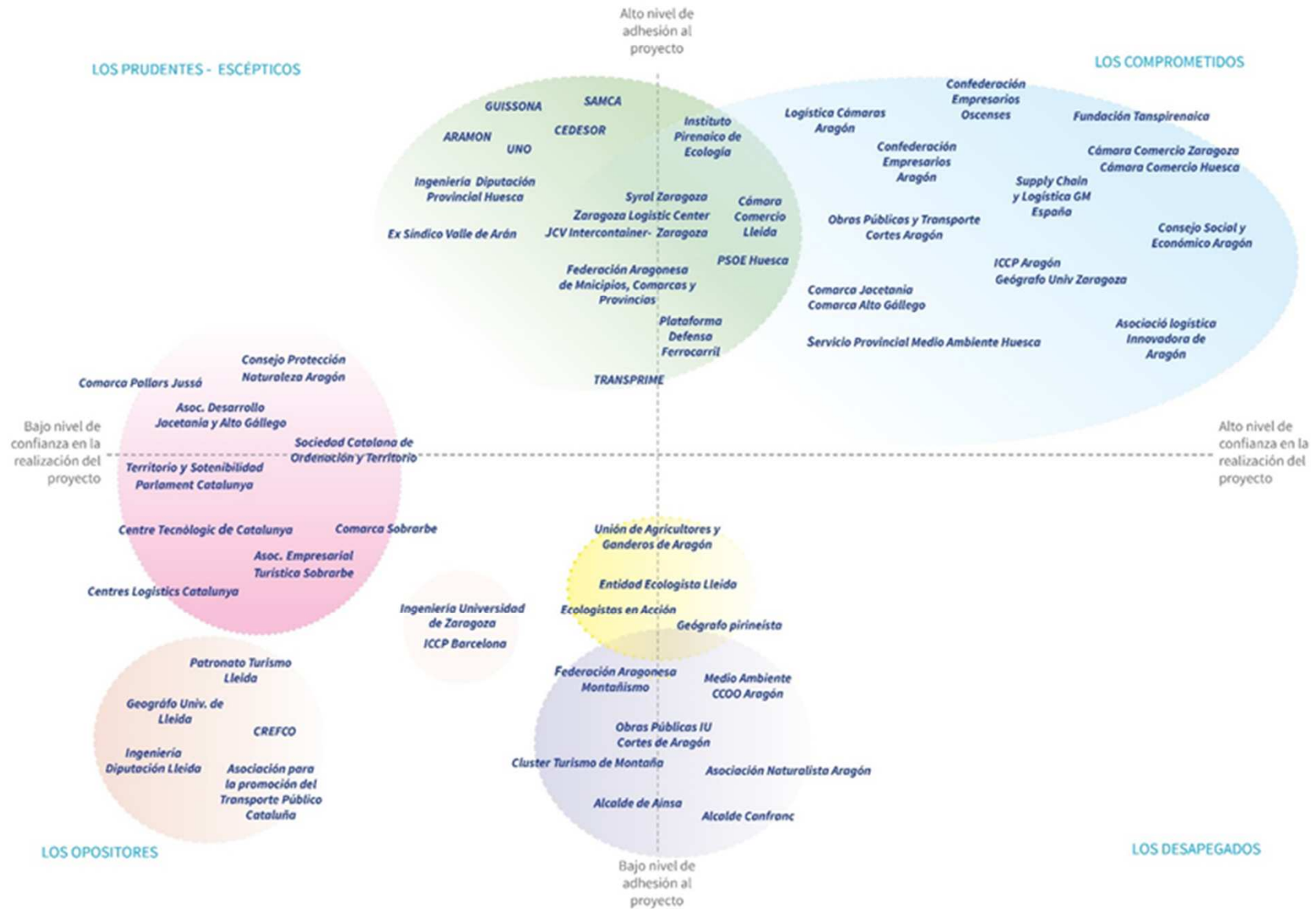
- a) Les soutiens (++) : nombreux en Espagne, assez rares en France.
- b) Les prudents (+) : assez rares en Espagne, nombreux en France ; dont certains conditionnels, s’il bénéficie à leur territoire.
- c) Les critiques/sceptiques/réservés (=)

Quelques Espagnols, la majorité des Français : est réservée et attend un signal fort à l’échelle nationale ou européenne pour prendre position

- d) Les opposants modérés (-) : surtout en Espagne (« Canfraneros”) et populations de montagne sans tradition ferroviaire.
- e) Les clairement négatifs (--): les favorables à l’Axe Méditerranéen en Espagne, un petit nombre d’associations écologistes en France.

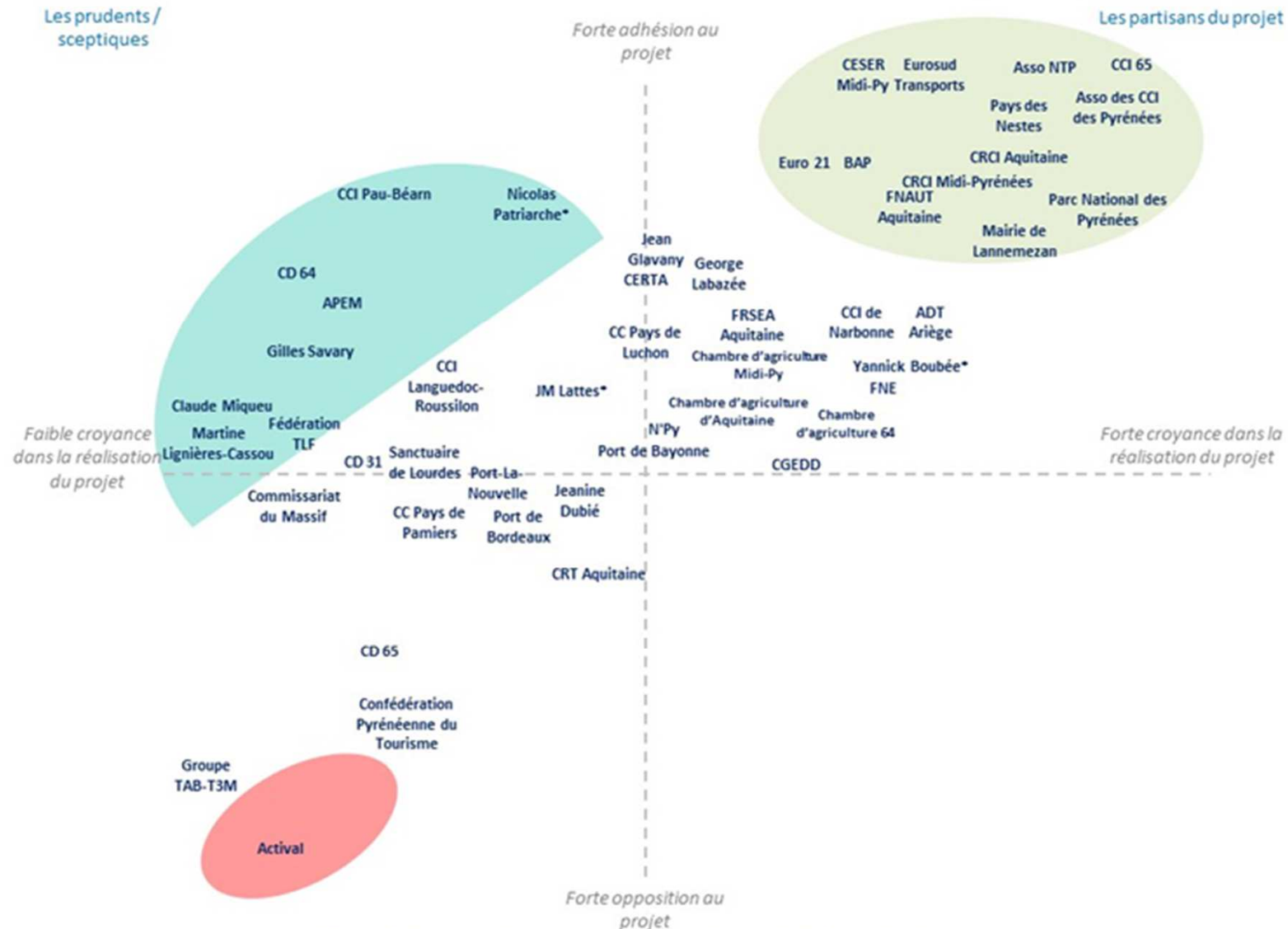
# Mapa de actores España

## Mapping des acteurs Espagne



# Mapa de actores Francia

## Mapping des acteurs France



\* Yannick Boubée s'exprimait en son nom et pas en celui de l'agglo de Tarbes. Il en va de même pour Nicolas Patriarche avec l'agglo de Pau et pour Jean-Michel Lattes avec Toulouse Métropole.

# Claves del proyecto en Francia

## FORTALEZAS

Paso natural para los intercambios comerciales entre la Península Ibérica / Magreb, y Europa del Norte y Central

Voluntad política de los estados, sobre todo de España

Políticas de reducción de las emisiones de gas de efecto invernadero

Relaciones antiguas entre el Béarn, Bigorre y Aragón

Debilidad de los ejes carreteros

Complementariedades Sur de Francia / Norte de España (productos agrícolas,...)

Existencia de un tejido industrial en el entorno a Olorón

Saturación en el futuro de los corredores litorales

## DEBILIDADES

Fuertes restricciones financieras en ambos estados

Mal recuerdo del proyecto TCP (Vignemale)

Otros proyectos de inversión (nuevas infraestructuras y reestructuración de la red existente)

Proyecto aparentemente con poco apoyo político de alto nivel y mal calificado por la Comisión Duron

Débil credibilidad del transporte ferroviario de mercancías (y de SCNF)

Recuerdo sobre el modo de financiamiento del Tours-Burdeos

Limitada organización del diálogo transpirenaico

Severidad de las normas (Parque Nacional de los Pirineos)

## OPORTUNIDADES

Acción de la Región Aquitania en el Pau-Bedous- Canfranc

Voluntad por reindustrializar el Bigorre y la zona de Lannemezan

Presencia de actores favorables dispuestos a armar un mensaje común

Sinergia vs. Regeneración de la línea ferroviaria Toulouse-Tarbes

Posibilidad de incluir en el proyecto el transporte de pasajeros

## RIESGOS

Incertidumbre en torno a la movilización de los apoyos

Reticencia hacia este tipo de proyectos (asociaciones,...) + oposición 'NIMBY'

Competencia modal: transporte carretero (camiones de 44 Tn) y marítimo (Autopistas del Mar)

Cambio en la composición de las regiones (fusiones)

Escasez de tierras agrícolas

# Fondamentaux du projet en France

## FORCES

Passage naturel pour les échanges entre la Péninsule Ibérique/Maghreb, et l'Europe du Nord/Centrale  
Volonté politique des Etats, surtout de l'Espagne  
Politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre  
Relations anciennes entre le Béarn, la Bigorre et l'Aragon  
Faiblesse des axes routiers  
Complémentarités Sud France / Nord Espagne (produits agricoles...)  
Existence d'un tissu industriel autour d'Oloron  
Saturation à venir des corridors littoraux

## FAIBLESSES

Fortes contraintes financières des deux Etats  
Passif du projet TCP (Vignemale)  
Autres projets d'investissements (nouvelles infrastructures et restructuration du réseau existant)  
Projet en apparence peu porté à haut niveau et mal noté par la Commission Duron  
Faible crédibilité du fret ferroviaire (dont SNCF)  
Passif du mode de financement de Tours-Bordeaux  
Structuration limitée du dialogue transpyrénéen  
Sévérité des normes (Parc National des Pyrénées)

## OPORTUNITÉS

Action de la Région Aquitaine sur Pau-Bedous- Canfranc  
Volonté de réindustrialiser la Bigorre et la zone de Lannemezan  
Présence d'acteurs 'pour' à-mêmes de porter un message commun  
Synergie vs. régénération de la ligne ferroviaire Toulouse-Tarbes  
Possibilité d'étendre le projet au transport de voyageurs

## RISQUES

Incertitude quant à la mobilisation des soutiens  
Réticence montante vis-à-vis de ce type de projet (associations...) + opposition 'NIMBY'  
Concurrence modale : transport routier (camions de 44 t) et maritime (dont Autoroutes de la Mer)  
Evolution du périmètre des Régions (fusions)  
Rareté des terres agricoles



# Claves del proyecto en España

## FORTALEZAS

Muchos actores apoyan firmemente el proyecto con una visión estratégica a largo plazo a nivel europeo y transcontinental

El apoyo de los empresarios y de los partidos mayoritarios aragoneses es muy fuerte

Una parte muy significativa de los actores lo consideran un proyecto técnica y económicamente viable

## DEBILIDADES

Buena parte de los actores catalanes (más alguno aragonés) ven el proyecto como una amenaza para la consolidación del eje mediterráneo

Recelo en los valles pirenaicos por los impactos ambientales y paisajísticos, y pocos beneficios locales que supondría

Parte de los actores consideran Canfranc como un proyecto más realista y sostenible

## OPORTUNIDADES

Unanimidad entre los actores del interés de usar más el ferrocarril frente al camión para el transporte de mercancías

La consolidación de Aragón y España como hub logístico

Reducción de los costes para las empresas al abaratar los costes de transporte además de ofrecer un nuevo paso a Europa

Descongestión de las conexiones ferroviarias litorales

## AMENAZAS

Creciente confrontación política del proyecto entre partidos mayoritarios/minoritarios aragoneses (TGC/Canfranc) o entre partidos aragoneses/catalanes (TGC/Eje Mediterráneo)

Que la escasa información existente sobre el proyecto al nivel local genere una sensación de vulnerabilidad al riesgo que desemboque en oposición al proyecto antes, incluso, de conocerlo

# Fondamentaux du projet en Espagne

## FORCES

De nombreux acteurs soutiennent fermement le projet dans une vision stratégique à long terme, européenne et transcontinentale

Très fort soutien des milieux patronaux et des partis politiques majoritaires d'Aragon.

Le projet est jugé techniquement et économiquement viable par une partie très significative des acteurs.

## FAIBLESSES

Une partie importante des acteurs catalans (+ quelques aragonais) estiment que le projet constitue une menace pour la consolidation de l'Axe Méditerranéen.

Craintes d'impacts environnementaux et paysagers dans les vallées pyrénéennes, et faibles bénéfices attendus,

Une partie des acteurs considère le projet Pau-Canfranc comme plus réaliste et viable.

## FAIBLESSES

Unanimité parmi les acteurs sur l'intérêt d'un plus grand usage du ferroviaire à la place du camion pour le transport de marchandises.

Consolidation de l'Aragon et de l'Espagne en tant que hub logistique.

Réduction de coûts pour les entreprises grâce à l'abaissement des coûts de transport, en sus d'offrir un nouveau passage vers l'Europe.

Désaturation des lignes ferroviaires littorales.

## RISQUES

Confrontation croissante entre les partis politiques majoritaires et minoritaires de l'Aragon (NAF GCT vs. Pau-Canfranc) ou entre partis aragonais et catalans (NAF GCT vs. Axe Méditerranéen).

Que la faiblesse de l'information disponible sur le projet ne génère une sensation de vulnérabilité, voire entraîne une opposition au projet avant même qu'il ne soit connu.

# Enfoque estratégico

## Approche stratégique

Todos coinciden en España en torno a la necesidad de partir de Zaragoza y de su plataforma logística PLAZA.

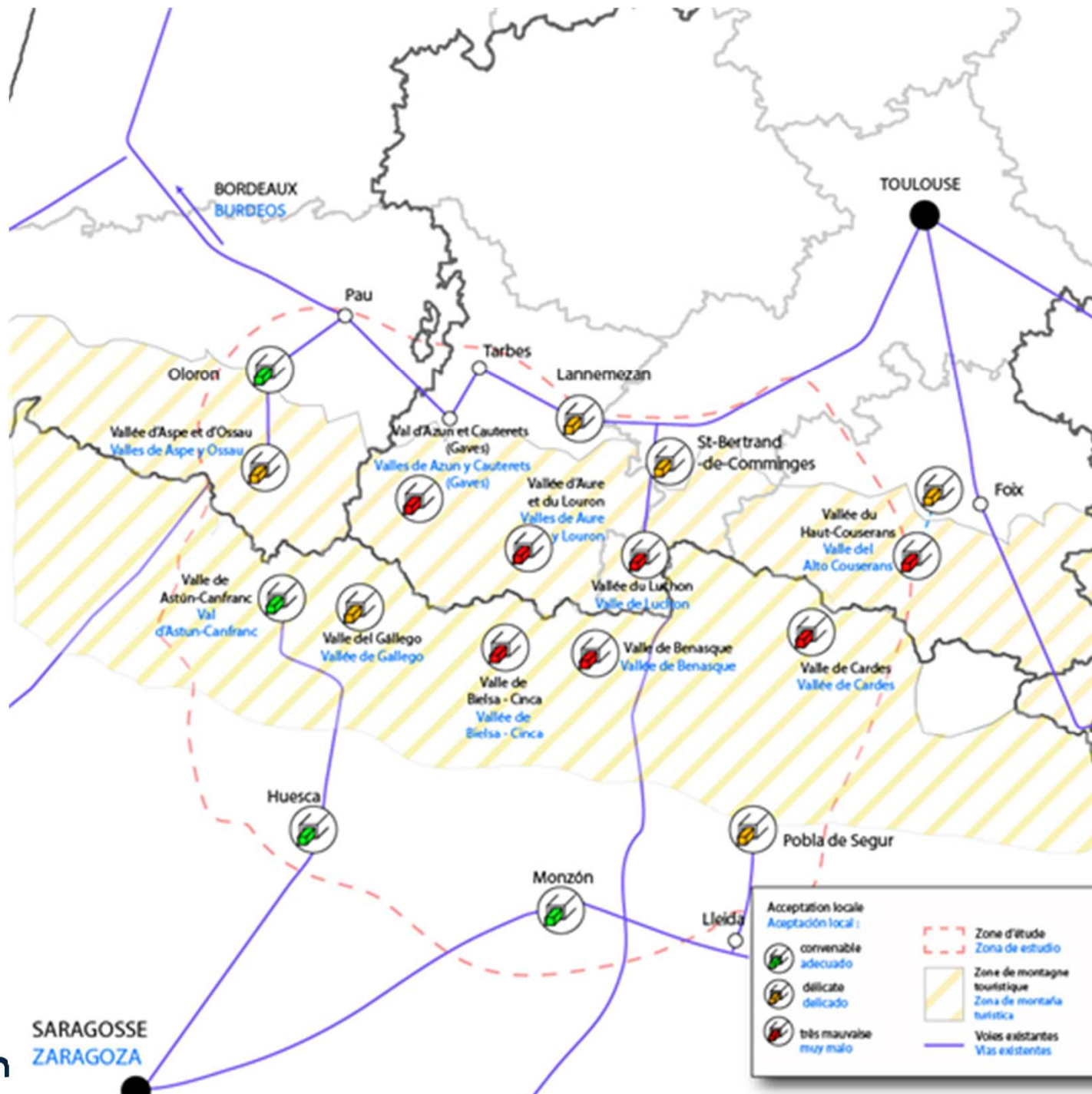
No sucede lo mismo en Francia, donde existe una triple separación territorial: estratégica, física y administrativa:

- Desde Zaragoza se va hacia Burdeos y el Corredor Atlántico, o hacia Toulouse para alcanzar Narbona y el Corredor Mediterráneo, o directamente hacia París vía el Macizo Central y Limoges.
- La TGC Pirineos deberá necesariamente conectarse con la línea Toulouse-Bayona, separados en dos (para el transporte de mercancías) por la rampa de Capvern (pendiente de 30%, entre Lannemezan y Tarbes): en gran medida, si se llega al oeste de Capvern se va forzosamente hacia Burdeos, y hacia Toulouse si se llega por el este.
- El proyecto implica fuertemente a la Región de Aquitania si va hacia Burdeos, y a la Región de Midi-Pyrénées si se dirige hacia Toulouse.

Il n'y a guère de débat en Espagne quant à la nécessité de partir de Saragosse et de sa plateforme logistique Plaza.

Il n'en va pas de même en France, où on trouve une triple séparation territoriale : stratégique, physique et administrative :

- Depuis Saragosse, on va, soit vers Bordeaux et le Corridor Atlantique, soit vers Toulouse puis, Narbonne et le Corridor Méditerranéen, ou directement vers Paris via le Massif Central et Limoges.
- NAF GCT se connectera fatalement à la ligne Toulouse-Bayonne, séparée en deux (pour le fret) par la rampe de Capvern (pente de 30%, entre Lannemezan et Tarbes) : dans une large mesure, si on arrive à l'Ouest de Capvern on va forcément vers Bordeaux, et vers Toulouse si c'est à l'Est.
- Le projet implique fortement la Région Aquitaine si on va vers Bordeaux, et la Région Midi-Pyrénées si on se dirige vers Toulouse.



# La concertación / comunicación

## La concertation / communication

- La concertación : una condición importante de éxito para la continuación del proyecto, respondiendo a la experiencia de la TCP.
  - 2 visiones posibles : una concertación muy abierta sobre la viabilidad, o un enfoque más centrado en los puntos de paso.
  - 3 condiciones de éxito para un debate que sea reconocido por todos los actores como legítimo
    - Transparencia
    - Claridad y calidad de los argumentos
    - Diversidad de los puntos de vista, teniendo en cuenta a las identidades locales
    - Apoyo político nacional y europeo
  - Sobre todo : conservar el vínculo con el territorio, crear bases para la confianza, concertar de manera progresiva y ágil
- La concertation : une condition majeure de réussite pour la suite du projet, en écho à la TCP.
  - 2 visions possibles : une concertation très ouverte sur l'opportunité, ou une approche plus cadrée sur les passages.
  - 3 conditions de réussite pour un débat reconnu comme légitime
    - Transparence
    - Clarté et qualité de l'argumentation
    - Diversité des points de vue, prise en compte des identités locales
    - Portage politique national et européen
  - Surtout : conserver le lien avec le territoire, créer les conditions de la confiance, concerter de manière progressive et agile

# Estrategia de concertación / comunicación

## Stratégie de concertation / communication

- A corto plazo: no establecer todavía contacto con el territorio, mejor dar a conocer la AEIE
    - Correo de agradecimiento por el estudio
    - Ficha síntesis del proyecto
    - Colgar el nuevo sitio Internet de la AEIE
    - Difusión de la síntesis externa después de las elecciones regionales francesas
  - A continuación desplegar una estrategia de concertación en 4 tempos :
    1. Consolidar los cimientos del proyecto (preparar la decisión política)
    2. Sensibilizar y movilizar a los actores involucrados (preparación la opinión)
    3. Co-construir los escenarios (preparar el debate público)
    4. Concertación reglamentaria – probable debate público probable
- A court terme : ne pas perdre le lien avec le territoire, mieux faire connaître le GEIE
    - Courrier de remerciement pour l'étude
    - Fiche de synthèse du projet
    - Mise en ligne du site internet GEIE
    - Diffusion de la synthèse externe après les élections régionales françaises
  - Puis déployer une stratégie de concertation en 4 temps :
    1. Consolider les bien fondés du projet ( préparer la décision politique)
    2. Sensibiliser et mobiliser les parties prenantes (préparer l'opinion)
    3. Co-construire les scenarii (préparer le débat public)
    4. Concertation réglementaire - Débat public probable