

Michel Savy
avril 2014

Article pour la revue *Transports*, avril 2014

La politique française des transports à un tournant : une lecture territoriale et à long terme

**Michel Savy, professeur à l'Université Paris Est
(École d'Urbanisme de Paris et École des Ponts-ParisTech)
directeur de l'Observatoire des politiques et des stratégies de transport en Europe**

Même si l'expression est trop souvent galvaudée, on peut dire que la politique des transports de notre pays vit ces temps-ci un tournant. Le rapport de la Commission 21, validé par le gouvernement qui en avait passé commande, ne consiste pas seulement à classer les projets, trop nombreux, du Schéma national d'infrastructures de transport faisant suite à la loi Grenelle 1 et à s'adapter à la rigueur budgétaire. Il exprime un changement de doctrine. Pour autant, ce changement résulte d'un processus de maturation dont on peut identifier et rappeler les prémices dans une perspective relativement longue. La référence au temps se doublera d'une référence au territoire, tant il est vrai que le transport est, par essence, une activité spatiale.

Le lien entre les politiques de transport et les politiques d'aménagement sera le fil conducteur de cette chronique. Celle-ci s'appuie sur une méthode simple et systématique : la relecture de la collection des rapports annuels d'activité de la Datar depuis sa création à aujourd'hui, alors que cette institution cinquantenaire va bientôt se fondre dans le Commissariat général à l'égalité des territoires¹. La place des questions de transport dans les politiques d'aménagement du territoire a connu au long des 50 dernières années d'amples variations. Pourtant, au fil des ans, de grandes phases se dégagent et structurent cet article². Elles ne sont pas propres au secteur des transports mais s'inscrivent dans une périodisation socioéconomique et politique plus large ce qui montre, *a posteriori*, qu'au-delà d'inévitables aléas les politiques de développement, d'équipement et d'aménagement du territoire montrent une assez forte cohérence³.

1. Expansion économique et modernisation de l'équipement de base du pays

L'équipement de la France en matière d'infrastructures de transport résulte de la succession de périodes d'avancée rapide et de stagnation. Réputée avoir "le plus beau réseau

¹ La collection de tels documents ne commence qu'avec l'*Annexe au projet de loi de finances pour 1967*, en exécution du plan pour 1965 et 1966. Un tel bilan annuel prendra, plus tard, la forme du *Rapport annuel de la Datar*. On constate quelques interruptions, parfois sur plusieurs années consécutives, mais la *Lettre de la Datar* ou, aujourd'hui, *Territoires en mouvement* permettent de reconstituer un enchaînement complet.

² NB : la chronique et la périodisation des politiques routières a été établie par Raphaëlle Ducret, alors étudiante à l'Université Paris Est.

³ Pour la périodisation ici retenue, cf. Savy M, "50 Years of Regional Planning in France", in WANG Hongyang, Savy Michel and ZHAI Guofang (ed.), *Territorial Evolution and Planning Solution: Experiences from China and France*, Paris, Atlantis Press, 2010.

routier du monde" après la reconstruction d'après-guerre, la France attend les années 1950 pour décider d'un programme de construction d'autoroutes, sans financement budgétaire. La loi du 18 avril 1955 établit le statut des autoroutes et le principe des concessions. Un Schéma général d'autoroutes de liaison est adopté en 1958. En 1970, on relie Lille à Marseille via Paris et Lyon.

De son côté la Datar (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) concentre d'abord son action sur la reconfiguration de la géographie économique du pays, portée par l'expansion fordiste : salarisation et urbanisation, "décentralisation" industrielle, localisation des activités tertiaires, restructuration rurale, développement touristique. Tandis que la diffusion de l'automobile bouleverse les mobilités, dans le rapport d'activité de la Datar pour 1968 le transport apparaît uniquement sous l'étiquette du soutien à l'innovation pour développer l'aérotrain, le naviplane, les transports hectométriques.

À partir de 1970 l'idée avance d'un schéma d'aménagement de la France incluant la localisation des grands équipements. Les schémas directeurs d'infrastructures (pour les divers modes de transport et les télécommunications) sont alors des dispositifs politiques clefs. Dans son Projet de plan directeur routier, la Datar propose de relier Paris aux métropoles d'équilibre et celles-ci entre elles et de connecter cet ensemble au réseau international, corrigeant ainsi la priorité donnée aux axes de plus fort trafic potentiel. Plus tard, en 1978, un Schéma d'aménagement à long terme du réseau national préconisera la réalisation de liaisons transversales complétant la configuration radioconcentrique autour de Paris et une attention particulière aux pans Ouest et Sud-ouest du territoire national.

À la même époque sont établis un premier Schéma directeur des télécommunications et un Schéma directeur de l'équipement aéronautique. Par la suite, chaque rapport annuel comprendra des cartes de la desserte aérienne du territoire, mettant en valeur les liaisons entre villes de province et avec d'autres villes européennes.

Le rapport pour 1972 annonce le lancement d'une ligne d'aérotrain entre La Défense et Cergy-Pontoise. Le thème des transports ferroviaires apparaît pour la première fois en 1973, année du dixième anniversaire de la Datar. Le diagnostic est que les grandes lignes sont de bonne qualité (avec une vitesse de 120 à 140 km/h), mais que les liaisons transversales, insuffisantes, devraient bénéficier de rames à turbine à gaz. La grande vitesse terrestre reste l'apanage du futur aérotrain.

Cette période, qui s'achève avec la fin des "Trente glorieuses", aura ainsi vu une réorganisation profonde des activités sur le territoire et la mise en place des grands itinéraires d'une infrastructure nouvelle, l'autoroute. Celle-ci répond à la fois à l'accession à l'automobile d'une large part des habitants et à une nouvelle répartition des activités productives, mais l'écart s'est creusé entre les zones ainsi desservies, à commencer par les quatre plus grandes métropoles, et les autres.

2. Crise économique et homogénéisation du territoire

La crise économique du milieu des années 1970 amène la Datar à soutenir en urgence les régions frappées par le chômage. Faute de création d'emplois à redistribuer, elle prête attention à la qualité de la vie, au développement des villes moyennes, à la mobilité comme condition de fluidité des marchés du travail. Les premiers schémas de transports collectifs régionaux sont élaborés.

Pour organiser l'espace, l'accent est mis sur les télécommunications qui ont pris un grand retard : le niveau d'équipement du pays ne répond pas aux besoins d'une économie désormais tertiarisée et décentralisée, un puissant programme de rattrapage est engagé. Alors

que la construction des autoroutes concédées se poursuit, la Datar préconise un effort particulier vers l'Ouest, le Sud-ouest et le Massif central jusqu'alors délaissés.

Le rapport de 1975 reprend l'annonce par le président de la République du lancement de la liaison fluviale mer du Nord – Méditerranée. Il mentionne aussi la construction d'une nouvelle ligne ferroviaire entre Paris et Lyon, sans préciser qu'elle sera à grande vitesse tandis que, dans un contexte de crise de l'énergie, le projet d'aérotrain est abandonné.

Ce n'est qu'en 1978 qu'apparaît le thème d'un réseau de LGV. D'emblée, la Datar insiste sur le risque de ne construire qu'une étoile autour de Paris et sur la nécessité d'extensions allant vers l'Ouest et le Sud-ouest autant que vers le Nord et l'Est, sans négliger la modernisation du réseau ferré traditionnel.

Pour la première fois également sont évoqués les effets d'entraînement économique de zones d'activités liées au transport de marchandises (c'est l'émergence du thème de la logistique comme facteur de développement régional). La Datar est partie prenante, avec la SNCF, dans une politique de soutien au fret ferroviaire à travers une modulation territoriale des tarifs et la mise en place de gares multifonctions.

L'alternance politique de 1981 déclenche la décentralisation, redistribuant les compétences entre niveaux institutionnels en matière d'aménagement. Le domaine des transports occupera une large place dans les Contrats de plan État-Région à venir. En 1982 est votée la LOTI (Loi d'orientation des transports intérieurs) qui fixe la doctrine en matière de politique des transports et est toujours en vigueur aujourd'hui, mais il n'en est pas fait mention dans le rapport de la Datar pour la même année. Celui-ci montre une attention renforcée pour les transports publics régionaux et locaux et, pour la première fois, pour les transports urbains avec le renforcement du RER et du métro parisiens et la construction des métros de Lyon, Marseille et Lille et de plusieurs tramways. Alors que le TGV entre Paris et Lyon vient d'entrer en service, la Datar annonce dès 1983 le lancement des études du TGV Atlantique. En 1984 sont envisagés les effets probables de l'élargissement de la Communauté européenne à de nouveaux membres, notamment l'Espagne, et la nouvelle concurrence qui s'ensuivra sur le marché du fret.

La série des rapports annuels s'interrompt ensuite mais la *Lettre de la Datar* annonce en 1986 les mesures d'accompagnement routier de la construction du lien fixe transmanche, et en 1987 une réunion des ministres des transports pour la construction d'un TGV reliant Paris, Londres, Cologne, Bruxelles et Amsterdam. Un numéro spécial de la *Lettre* situe la politique des transports dans sa dimension européenne, désormais indispensable.

En 1990-1992 un nouveau Schéma directeur national des autoroutes est approuvé, dont l'objectif est de placer tout point du territoire à moins d'une demi-heure d'un échangeur autoroutier, donnant la priorité aux itinéraires transversaux et "échappant à la logique francilienne". Dans le même ordre d'idée, le Schéma directeur des liaisons ferroviaires à grande vitesse insiste sur la desserte des régions périphériques et du centre de la France, sur l'ouverture vers l'Europe et sur la complémentarité entre grande vitesse et réseau secondaire.

Abondant en promesses, le rapport d'activité pour la même période fait également état d'une "autoroute ferroviaire" pour le transport de fret et le renforcement du transport intermodal classique, devant déboucher sur un schéma d'organisation des plates-formes de trafic-fret. Le tunnel Lyon - Turin est mis à l'étude (pour une entrée en service en 2000) ainsi qu'une percée des Alpes entre Cuneo et le nord de Nice et celle des Pyrénées avec le tunnel du Puymorens et l'étude de celui du Somport.

La Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de 1995 vise à déboucher sur un Schéma national d'aménagement du territoire. L'objectif est annoncé de mettre tout point du territoire à moins d'une demi-heure d'une gare TGV ou d'un échangeur d'autoroute. Dans le même temps, à l'échelle européenne, est publié le Schéma de

développement de l'espace communautaire (SDEC), document de réflexion stratégique mais qui n'a guère de force normative.

Si elle a connu une difficile restructuration industrielle et une montée durable du chômage, cette période a engagé une égalisation de la desserte du territoire national par les infrastructures modernes que sont les autoroutes, les LGV et les télécommunications, et une meilleure connexion avec les pays limitrophes.

3. Vers un développement et un aménagement durables ?

Avec la mise en place d'un modèle de production flexible et la mondialisation des investissements et des échanges, la technologie et les connaissances jouent désormais un rôle croissant dans l'activité des territoires. Dans le même temps, une prise de conscience internationale s'opère peu à peu, appelant à un "développement durable". Une nouvelle phase s'enclenche.

C'est l'esprit de la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de 1999, amendant la loi de 1995. Elle prévoit la confection de plusieurs Schémas de services collectifs, remplaçant le précédent Schéma national qui n'a pas abouti. Deux des neuf schémas thématiques seront consacrés au transport (de personnes et de marchandises). Ils se caractérisent par une appréhension préalable des besoins de mobilité et une meilleure utilisation des capacités existantes, dans une conception multimodale. La définition du service doit précéder le dimensionnement des moyens adéquats. Pour le transport de marchandises, ces schémas préconisent les modes alternatifs et complémentaires à la route ; pour les voyageurs, les transports collectifs urbains régionaux et interurbains. Si la démarche est novatrice, elle ne précise pas les solutions financières et ne fixe pas de priorités. Malgré leur nouveauté et leur importance, le contenu de ces schémas n'est pas repris dans les rapports d'activité successifs de la Datar jusqu'en 2001. Il est vrai que la Délégation est alors intégrée dans un grand ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire qui publie les bilans des deux entités dans deux volumes jumeaux.

Le rapport pour 2002, inachevé et non diffusé⁴, revendique une "stratégie de rupture" politique avec les pratiques précédentes. Dans la perspective d'un débat parlementaire, le gouvernement confie à la Datar une étude prospective des besoins de transport, envisageant l'ensemble du territoire et sa desserte, pour compléter l'audit des projets pendant réalisé par le Conseil général des ponts et chaussées et l'Inspection générale des finances. Si cet audit préconise surtout la réalisation de projets routiers, le gouvernement ne suit pas ses recommandations et marque sa préférence pour des solutions ferroviaires ou fluviales. Il retient notamment les projets, toujours en débat aujourd'hui, de canal Seine - Nord (désormais Seine - Escaut) et de liaison ferroviaire à grande vitesse entre Lyon et Turin via un tunnel de base sous les Alpes. Il dresse en 2003, lors d'un CIADT (Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire), la liste de "50 grands projets pour une France attractive dans une Europe dynamique". Très ambitieux, ces choix ne sont pas plus financés ni hiérarchisés que dans les schémas antérieurs.

En 2005, devenue la DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires), la Délégation met les transports sous le signe de la "compétitivité territoriale", à laquelle contribue notamment la logistique. Les précédents schémas multimodaux de services collectifs de transport sont déclarés caducs. L'Agence de financement des infrastructures de transport de France, récemment créée, perd sa principale

⁴ mais accessible sur le site internet de la Datar.

ressource avec la privatisation de la concession des autoroutes, mais reçoit une partie du montant de la vente : comment financera-t-on ensuite les projets du CIADT de 2003 ?

L'année 2008 est marquée par plusieurs "grands dossiers" : présidence française de l'Union européenne, plan de relance de l'économie, mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Cette dernière expression désigne le débat sur le développement durable associant en 2007 l'ensemble des parties prenantes, dont le gouvernement s'est engagé à transcrire dans la loi les décisions consensuelles. C'est ainsi qu'est voté par le Parlement un objectif ambitieux d'extension du réseau de TGV et d'autres infrastructures, ainsi que la mise en chantier d'un nouveau Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) qui doit succéder à la liste de projets du CIADT de 2003.

En 2009, la Datar a retrouvé son sigle historique (mais "attractivité du territoire" y a remplacé "action régionale") et contribue à l'élaboration du SNIT, notamment par l'étude des impacts des TGV sur le territoire. Cependant l'action de la Délégation semble insister surtout sur le rattrapage des inégalités territoriales en matière de transport d'informations, qu'il s'agisse de couverture par le téléphone mobile ou d'accès au haut débit numérique.

Récemment enfin, la crise financière et économique déclenchée en 2008 pèse sur l'activité économique et sur le budget de l'État, qui s'est endetté lourdement. En 2012, le gouvernement confie à une commission de parlementaires et d'experts, dénommée Mobilité 21, la tâche de classer les projets d'un SNIT impossible à financer dans son intégralité. De manière caractéristique, cette commission envisage systématiquement les projets dans leur contexte territorial. Dans ses recommandations, une démarche nouvelle se met en place. Désormais, les ressources disponibles doivent d'abord être affectées à l'entretien, et souvent à la régénération, d'un stock d'infrastructures ferroviaires mais également routières trop longtemps négligé. Quant aux investissements, ils sont réduits et doivent autant porter sur les nœuds congestionnés des réseaux (ports maritimes coupés de leur hinterland, grandes gares) que sur des tronçons nouveaux. Les autoroutes additionnelles se limiteront à des contournements d'agglomération. Enfin, la stratégie du "tout-TGV" a atteint ses limites et des solutions plus graduées selon leur environnement spatial, s'appuyant sur la modernisation des lignes ferroviaires existantes, lui seront comparées.

*

En 50 ans, les politiques sont ainsi passées de plans sectoriels d'équipement initial à des démarches multimodales plus complexes. Il faut désormais compléter un dispositif en place déjà robuste en prenant en compte à la fois les infrastructures et les services, les besoins de mobilité et les contraintes économiques et environnementales. Tout du long, l'attention aux territoires est venue compléter, voire corriger, les logiques économiques et techniques sectorielles.

L'avenir à long terme du système de transport de l'Europe occidentale, plus intégré et ouvert sur la mondialisation, sera marqué par une moindre croissance démographique et économique. Le changement technique et social n'en sera pas pour autant figé. De grands progrès sont nécessaires pour satisfaire aux nouvelles aspirations à la mobilité, améliorer la sécurité, l'efficacité économique et l'empreinte écologique des transports. Il conviendra d'organiser les déplacements de bout en bout selon des chaînes multimodales, en rationalisant les circuits logistiques, en augmentant par la gestion de l'information la capacité effective des infrastructures, etc.

Dans ces mouvements qui s'esquissent, la question territoriale sera plus vive que jamais. Ne parle-t-on pas aujourd'hui de TOD (*transport oriented development*) ? Les

innovations bénéficieront-elles surtout aux habitants des "*smart cities*" les plus prospères dans le monde ou connaîtront-elles une diffusion plus large aux échelles régionale, nationale, continentale, globale ? Une volonté tenace d'aménagement du territoire, indissociable des politiques de transport, restera bien nécessaire.

*

Références :

Logistique et territoire (2006), Paris, La Documentation française.

<http://www.datar.gouv.fr/logistique-et-territoire-2006>

50 ans d'aménagement du territoire (2013), Paris, la Documentation française.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/catalogue/9782110094025/index.shtml>

Michel Savy and June Burnham (2013), *Freight Transport and the Modern Economy*, London, Routledge.

<http://www.routledge.com/books/details/9780415577502/> .

Mobilité 21 "Pour un schéma national de mobilité durable" (2013), Rapport au ministre chargé des transports, de la mer et de la pêche.

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Mobilite-21-pour-un-schema.html>

Bulletin Transport / Europe, Observatoire des politiques et des stratégies de transport en Europe (depuis 2000)

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-bulletins-de-l-OPSTE.html>