



I | H | E | D | A | T | E

Institut des hautes études de développement et d'aménagement des territoires en Europe



La politique des infrastructures de transport en France et en Europe

Michel Savy, professeur à l'Université Paris XII et à l'École des ponts

J'aurais souhaité vous présenter une chronologie rapide des événements relatifs à la politique des infrastructures de transport en France. Nous pourrions ainsi mettre en perspective la situation actuelle telle qu'elle a été présentée par Gérard Longuet.

Il s'agit évidemment d'un thème très large que nous pourrions envisager de nombreuses manières, y compris sous un angle très théorique. Il existe toute une littérature sur les infrastructures, leur tarification optimale, leur méthode d'évaluation. Nous sommes en effet engagés dans une procédure permanente de planification mobilisant ces différents moyens. Il existe par ailleurs un vrai débat politique sur la question, mais il ne saurait se substituer aux considérations économiques qui président à la validation des projets.

Plutôt que de rentrer dans la question à travers ces approches-là, je préfère me livrer à une chronologie de différents événements intéressants, événements faisant émerger des questions fondamentales, pas tant du point de vue de la théorie économique que de celui de la perception sociale du rôle des infrastructures dans l'épanouissement de la société toute entière. Nous verrons aussi quel est le jeu auquel se prêtent les acteurs, leurs modes de décision, et les manières de mettre en question la notion même de « décision ».

Notre chronologie n'est pas exhaustive. Elle commence au début de ce millénaire, marqué par le gouvernement Jospin et les schémas de services collectifs (SSC). Ces schémas s'inscrivent dans l'esprit de la loi Voynet d'aménagement du territoire, elle-même inspirée de la loi Pasqua de 1995, sans la remettre en cause à bien des égards. La loi Pasqua prévoyait un schéma d'aménagement du territoire qui n'a finalement jamais été élaboré, pour différentes raisons économiques et politiques ; la réforme de cette loi prévoit, quant à elle, l'élaboration de neuf SSC : ils concernaient notamment la santé, l'énergie, la recherche, les télécoms, les espaces verts, les équipements sportifs ; les transports étaient présents dans deux schémas, ceux des voyageurs et des marchandises.

Arrivé aux affaires, Monsieur Raffarin a annoncé la remise à plat de l'ensemble des projets concernant les transports en France. Son gouvernement demanda alors à l'Inspection des finances et au Conseil général des ponts et chaussées de faire un « audit » de tous les projets en suspens, c'est-à-dire une évaluation de tout ce qui était contenu dans les tiroirs des différentes administrations successives, afin de nourrir un débat politique sur la question et permettre l'avènement d'une réelle discussion de fond entre les différents acteurs et partenaires.

A côté de cet audit, un document plus prospectif a été commandé à la Datar. La Datar a joué le rôle de coordinateur de différentes visions ministérielles, en privilégiant une vision spatiale des projets en devenir. Ce travail devait essentiellement servir à préparer un débat parlementaire qui a finalement eu lieu au sein des deux Chambres, débouchant sur un Conseil interministériel d'aménagement du territoire (Ciadt) habilité à procéder aux arbitrages nécessaires et arrêtant les choix de projets.

Différents rapports, plus thématiques, commandés à des parlementaires sont également venus alimenter ce débat. Ils portaient sur les questions du fret ferroviaire, du transport maritime, et du transport routier. Ces travaux ont également été l'occasion d'une réflexion collective.

Le débat parlementaire a duré une journée entière dans chacune des deux chambres, sans pour autant se conclure par un vote. Le Ciadt du 18 décembre 2003 s'est alors livré à plusieurs arbitrages : il a décidé de retenir ou non tel ou tel projet, mais également des perspectives futures à privilégier. Il a ainsi défini les grands objets ou structures dont la France devrait se doter d'ici à vingt-cinq ans, et les modalités de leur financement. Monsieur Longuet pourra davantage nous éclairer sur ce point.

Deux ans plus tard, Monsieur Raffarin a été remplacé par un nouveau Premier Ministre. Auparavant, à l'issue d'un conflit de notoriété publique opposant des ministres sur la question du maintien dans le secteur public des autoroutes, il avait tranché dans le sens de leur maintien dans le domaine public. L'idée était que la rente autoroutière permettrait d'alimenter l'Afit. Monsieur de Villepin, prenant la succession de Monsieur Raffarin, a décidé de les privatiser. Cela pose aujourd'hui un sérieux problème de financement à long terme des nouveaux projets. En effet, la rente autoroutière devait alimenter l'Afit, avec des finalités diverses, en particulier, il était possible de reverser l'argent perçu par la route pour financer le rail, ou les voies fluviales ou d'autres secteurs considérés complémentaires entre eux. Cette vision d'une complémentarité entre secteurs légitimait de tels choix de financement.

D'autres éléments ont influencé le travail gouvernemental : outre une conjoncture particulière, il s'agit de l'entrée en scène d'une petite association appelée TDIE, par ailleurs assez liée à l'Ihedate — une bonne partie de ses dirigeants en sont d'anciens auditeurs. En plus, la dimension européenne a aussi commencé à être prise en compte, ce qui a bouleversé une démarche au départ proprement nationale.

Parcourons à présent plus en détail cette chronologie qui nous amènera à mieux saisir la situation actuelle et ses enjeux principaux.

I. Des schémas de services collectifs à la création de l'Afit

1. Les schémas de services collectifs du gouvernement Jospin

Les SSC ont été à la fois loués et critiqués. Il s'agissait de schémas thématiques, initiés dans un esprit assez novateur, du moins au regard des intitulés, qui tranchaient avec une certaine tradition de l'étude des infrastructures plus basée sur la demande, les usages et les services plutôt que sur l'offre.

Ces SSC ne s'intéressaient qu'aux infrastructures strictement nécessaires. L'objet était de mieux employer le stock existant et d'éviter au maximum les constructions nouvelles, tout en pointant les

réelles carences qui appelaient à des innovations majeures. Cette vision alliait donc l'offre à la demande, de même qu'elle s'attachait à concilier différents modes de transport, à la différence d'une autre tradition historique marquée par une étanchéité entre différents schémas directeurs – des routes, du rail, des voies navigables – où la concurrence l'emportait sur la complémentarité. Il s'agissait donc là de plus privilégier l'harmonie entre les secteurs, avec, en plus, un certain souci environnemental probablement plus prononcé que dans les schémas antérieurs. Les temps et les préoccupations avaient changé.

Pour simplifier, disons que les SSC répondaient à deux leitmotivs principaux : privilégier le rail pour le fret et les transports collectifs pour les individus. Ils répondaient en même temps à des soucis plus « territoriaux », notamment la vision d'une couverture nationale débouchant sur un branchement correct sur les liaisons européennes – avec une surestimation délibérée des liaisons transfrontalière ? De même que dans la loi Pasqua et les schémas suivants, Charles Pasqua – qui a voté « non » à Maastricht – montrait un intérêt spécifique pour les questions à caractère européen.

En outre, ce schéma national devait être complémentaire de schémas régionaux, chaque région étant chargée d'établir un schéma régional d'aménagement. La cohérence d'ensemble était assurée par les contrats de plan, devant matérialiser cette complémentarité entre l'État et les régions.

Cela étant, malgré d'immenses apports méthodologiques et conceptuels, ces schémas ont été, à juste raison, très critiqués. Ils contenaient d'abord très peu de cartes : l'idée initiale était d'éviter les débats sur les tracés, en considérant qu'il ne fallait pas polluer les débats essentiels sur la ramification nationale par des contentieux entre localités voisines ; les cartes étaient donc assez vagues, avec des signaux astucieux pour représenter certaines liaisons dont le passage exact serait sujet à discussion. Or il est tout de même assez difficile de parler de « territoires » sans carte précise. Cette lacune n'a pas aidé à encourager la participation parlementaire ou citoyenne au débat.

Par ailleurs, le chiffrage paraissait assez flou, et les priorités étaient multipliées. Or, si tous les projets sont dits « prioritaires », en réalité, aucun ne l'est réellement.

Quoi qu'il en soit, si je me souviens bien, seul le SSC Transports avait été validé en Conseil d'État, bénéficiant ainsi d'une existence juridique authentique. Plus tard sa pertinence a été remise en cause. Quant aux autres SSC, ils sont toujours de simples « documents de travail », sans que le processus ait été porté à son terme. En effet le gouvernement issu des élections législatives de 2002 a décidé une remise à plat généralisée de ces projets, afin d'éclairer la situation de fond en comble.

2. L'audit commandé par le gouvernement Raffarin

Il s'agissait donc de ressortir les nombreux projets qui, au fil des ans, étaient restés dans les tiroirs et d'en faire le point, projet par projet, avec à chaque fois une série de questions essentielles :

- Qu'en est-il de l'élaboration technique du projet ? Les études technologiques et géologiques ont-elles été menées à leur terme ?
- Quelle est la qualité du chiffrage du montant des travaux requis ? Les études économiques ont-elles été réalisées ?

- Le tracé initialement prévu est-il réellement réalisable, compte tenu des résistances locales éventuelles ?
- Quel est l'état d'avancement général du dossier et quelle est son opportunité réelle ?

Aujourd'hui, les conséquences de cet audit sont toujours palpables. C'était là un travail considérable : une poignée de hauts fonctionnaires avait réexaminé avec beaucoup de sérieux une centaine de projet en quatre mois. Ils ont pour cela appliqué les outils en vigueur, notamment le taux de rendement économique interne (TRI), qui est l'outil synthétique de la doctrine française du calcul coût/avantage, avec des effets externes plus ou moins monétarisés dans l'étude.

Le résultat a été très décevant pour les auteurs : l'audit a été très mal accepté, non seulement par la presse mais aussi par les élus et l'ensemble de la classe politique, jusqu'aux ministres qui l'avaient commandé avant de s'en désolidariser. S'ils ont reconnu la qualité du travail, ils ont estimé qu'il ne les engageait nullement. Cela n'a pas été sans effet : le Conseil général des ponts et chaussées, véritable « gardien du temple », et en particulier son vice-président, Claude Martinand, a même mis en chantier un travail destiné à expliquer un tel décalage entre les acquis de la science et de l'expérience des technocrates – le terme n'est ici pas péjoratif – et les attentes réelles de l'opinion.

C'est pourquoi il était judicieux de demander à Monsieur Longuet sa propre opinion sur les critères de sélection des projets retenus dans la liste du 18 décembre. Sa réponse en termes de « cohérence territoriale » est fort intéressante. J'espère qu'elle correspond à la réalité, et que les décisions ne sont pas prises en fonction du plus bas taux de financement. Cela était précisément un point sur lequel l'audit a été critiqué. La lecture projet par projet semblait en effet ignorer l'utilité d'une vision plus transversale, analysant la question en termes de réseaux et de continuités d'itinéraires, et ne pas tenir compte des grands avantages de la démarche de la DATAR, dont les résultats, à l'inverse de ceux de l'audit, ont été très bien reçus dans la presse — *L'Express* y a consacré douze pages. En effet, l'espace a une visibilité et donc une légitimité politique interdisant que tel ou tel projet soit envisagé isolément. Au contraire, il faut appréhender le sens profond de la continuité de corridors, dont le seul calcul économique ne permet pas de rendre réellement compte.

Q : Ce non-respect de la « cohérence » d'ensemble se ressent déjà dans la liste du Ciadt. Nous évoquons tout à l'heure la route nationale 88 : les transformations ne concernent que le segment situé dans l'Aveyron, à l'Ouest de l'autoroute A75 ; il ne s'agit que d'un bout de cette route, en dépit de l'appellation « Projet global ».

MS : Les ingénieurs comme les Inspecteurs des finances travaillant conformément à leur cahier des charges, ils ont classé les projets selon leur intérêt socio-économique, tel qu'ils le percevaient. De fait, la plupart des projets les plus intéressants étaient des projets routiers – contournements d'agglomérations et quelques liaisons nouvelles. Les consultants ont aussi parfois clairement pointé, en prenant leurs responsabilités, les projets perçus comme inutiles ou ruineux : il s'agissait surtout des projets Lyon-Turin, Seine-Nord, sources de gaspillage certain d'argent public.

En revanche, les objectifs environnementaux des accords de Kyoto ne leur semblaient pas ou très peu familiers. Il s'agissait donc d'une doctrine et d'outils ayant peut-être servi par le passé, mais aujourd'hui désuets ou inadaptés. D'où la prise de conscience du Conseil général des pont, qu'illustre bien cette phrase de Claude Martinand : « Plus on compte, moins bien on compte, car ce qui compte,

c'est ce qu'on ne compte pas ». Prononcée par le gardien de la doctrine du calcul économique, insérée dans un rapport sur le « développement durable » réalisé pour le Conseil économique et social, cette phrase est savoureuse. Vous pouvez la vérifier en téléchargeant gratuitement ce rapport sur le site du CES.

3. Le travail de la Datar

Parallèlement, la Datar a, quant à elle, coordonné un travail interministériel, avec pour apport principal la création d'un Observatoire des transports en Europe – auquel j'ai personnellement contribué. La dimension internationale a enfin été prise en compte, le débat ayant ainsi pu sortir du cadre franco-français. Cette comparaison a utilisé des indicateurs incroyablement simples : les densités d'infrastructures par kilomètre carré et par habitant suffisent, pour une bonne part, à démontrer une partie des bases de la polémique. En effet, dire que la France était « asphyxiée » s'est avéré faux : en termes d'équipement moyen, la France est plutôt bien lotie par rapport aux autres pays européens, toutes choses égales par ailleurs. Il est cependant vrai qu'il peut paraître malvenu d'établir un niveau « moyen » d'équipement, car on ne saurait comparer l'Île-de-France aux Cévennes dans un même indicateur global.

Dans tous les cas, il ne s'agissait pas de démontrer que tout allait pour le mieux, mais simplement de permettre une réflexion plus sereine, moins alarmiste, et un repérage des vraies nécessités du pays en matière de transports.

Q : Mais si l'on considère la situation de régions telles que la Vénétie ou la Ruhr, on se rend compte que l'Europe est tout de même largement saturée...

MS : Absolument, mais la situation française est meilleure. La congestion du réseau français est moindre. Il faut préserver cet avantage économique, ne pas le laisser se dégrader. Ici, nous raisonnons en termes de construction. La fluidité du réseau d'infrastructures françaises est aussi supérieure à d'autres – à l'anglaise évidemment, mais également à la néerlandaise, l'allemande et la nord-italienne. Les autres grandes régions industrielles d'Europe sont donc handicapées par rapport aux régions françaises. L'Île-de-France concentre sur ses routes environ 80 % des embouteillages de France, ce qui laisse de la marge aux autres régions françaises.

Il s'agissait donc d'un raisonnement plus géographique, plus d'aménageur que de comptable, identifiant les corridors, les portes d'entrée, les grands ports (Le Havre), les fonctions de transit ; ici j'évoque la meilleure comme la pire des choses, dépendant de dépendant de la manière dont ces fonctions de transit sont gérées et dont les ressources découlant des péages sont localement redistribuées. La Datar a aussi défendu un souci d'équité territoriale plutôt que la stricte efficacité au sens économique, restrictif.

Cette vision était aussi une vision de long terme, débouchant sur une révision des doctrines habituelles : le taux d'actualisation des projets en France, de 8 % par an, traduisaient une grande préférence pour le présent, évacuant la grille de lecture du développement durable qui s'attache à distinguer les avantages des inconvénients de long terme. Entre-temps, ce taux d'actualisation a pu être ramené de 8 % à 4 %, ce qui est politiquement assez intéressant à noter.

Pour l'ensemble de ces raisons, et notamment en vertu de sa conception d'une rigueur de travail allant au-delà du seul calcul économique, ce document a été beaucoup mieux accepté que le premier.

4. Le débat parlementaire

Le débat parlementaire a par la suite confirmé cette préférence ainsi que l'impact du document : il ne s'agissait pas seulement d'un débat d'itinéraires et d'opportunités de projets. On y discutait aussi de financement et de tarification. Même si le débat a aussi été vecteur de considérations locales, particularistes – au sujet des tracés – la part consacrée au financement et à la tarification a été considérable, dans des proportions impensables auparavant.

Ce document, à l'inverse du premier, a donc été parfaitement bien repris par les médias et l'opinion, et donc aussi par l'élite.

Je souhaite vous présenter quelques éléments relatifs à l'état du transport en Europe qui ont appuyé le débat. Tout d'abord, s'agissant du rapport entre la densité du réseau routier et celle de la population, la tendance globale est relativement satisfaisante. On remarque des corrélations certaines.

- Les Pays-Bas sont à la fois les plus densément peuplés et les plus densément couverts par la route.
- Par rapport à la moyenne européenne, d'autres pays sont sous-équipés, notamment le Royaume-Uni. Depuis un demi-siècle, les Britanniques n'innovent pas en la matière.
- La Finlande, très peu densément peuplée, fournit aujourd'hui un effort de couverture exceptionnel.
- La France, pays assez bien peuplé, se situe assez nettement au-dessus de la moyenne européenne.

On peut procéder au même type de mesures pour les autres secteurs ; en ce qui concerne la route ou les autoroutes, on obtiendrait sûrement le même résultat satisfaisant, rassurant pour notre pays. Toujours est-il, encore une fois, qu'il ne s'agit que d'une moyenne nationale, qui ne dispense pas de penser à des questions importantes comme le franchissement des Pyrénées à l'Est et à l'Ouest, ou encore le corridor rhodanien et les investissements qu'il réclame d'urgence.

Le débat parlementaire a duré une journée entière. Il me semble que l'association TDIE, évoquée précédemment, avait largement exploité l'occasion. Ce débat a été alimenté par les documents que je vous ai présentés, mais aussi quelque peu perturbé par la lecture de ceux de TDIE. La réalité n'a pas seulement été lue avec les lunettes du conseiller général ; les financements ont été très questionnés, et l'on peut dire que les débats avaient effectivement mûri.

Du point de vue doctrinal, deux visions se sont nettement opposées : une plutôt gestionnaire et libérale, invoquant le principe de l'utilisateur payeur ainsi que d'autres idées analogues ; une plus « aménagée », « prospective » ou « soutenable ». Cette dernière préconisait des actions faisant

émerger d'autres sources de financement public, le passage de la demande à l'offre ; mais Monsieur Longuet lui-même est plutôt un « aménagiste soutenable » qu'un « libéral gestionnaire », comme il l'a dit tout à l'heure. En fait, les clivages effectifs ne correspondaient pas nécessairement aux clivages attendus.

Au sein même du gouvernement a eu lieu un vif débat — avec des fuites en direction des médias — entre, pour schématiser, les défenseurs de la propriété de l'État sur les autoroutes et les partisans de leur privatisation, comme Nicolas Sarkozy. Monsieur Raffarin avait donc arbitré dans le sens d'une sauvegarde de cette source de financement des projets d'infrastructures, malgré les développements récents. À cet égard, notez que Monsieur Longuet nous a avertis du problème du financement des projets de l'Agence une fois dépensés les quatre milliards d'euros du produit de la privatisation.

5. Le travail de l'association TDIE

Parallèlement à ces développements, un véritable lobby s'est progressivement constitué : TDIE. Il s'agit d'une petite association — association multimodale dans tous les sens du terme, politiquement notamment : elle peut avoir un président de gauche comme de droite — dont l'action interfère avec le calendrier du gouvernement. Les parlementaires alimentent les débats, là où le dialogue manquait sur ces questions. Par ailleurs, le recensement des projets d'infrastructures a été plutôt bien reçu dans la presse. Il concernait tous les communes de France, et la confrontation des chiffres a permis d'obtenir des résultats assez intéressants. On l'a enrichi des souhaits des régions dans les années suivantes.

Il peut paraître curieux que cette association, « indépendante » mais recevant des financements publics, ait été à la source de telles manifestations, en lieu et place des administrations publiques.

La comparaison des modes de financement, de construction et d'entretien d'infrastructures en Europe, élaborée par TDIE, donne une idée de la répartition des compétences entre les différentes institutions, les clés et les moyens employés.

Il existe toujours un véritable débat sur ces points, auquel participe d'ailleurs Monsieur Bergougnoux, qui a animé la semaine dernière un atelier sur l'acceptabilité sociale des infrastructures. Le débat embrasse la question des liens entre infrastructures, développement économique et problèmes politiques : il faut regarder vers l'avenir, ne pas relâcher les efforts d'investissement public ou privé en équipement, et attirer l'opinion sur l'importance de ces questions dans le cadre de la campagne pour les élections présidentielles de 2007.

À cette époque, cette association avait soutenu l'idée d'une pérennisation des ressources de la rente autoroutière, regrettant par la suite le choix d'une décision contraire.

Voici les résultats de ce recueil d'enquêtes, identifiant quelques axes prioritaires :

- les deux corridors Nord-Sud, comme l'a confirmé tout à l'heure Monsieur Longuet ;
- les voies rhodanienne et atlantique ;
- quelques liaisons Est-Ouest ;

- l'arc méditerranéen ;
- et bien d'autres sujets constituent des questions cruciales.

Néanmoins, on peut adresser plusieurs critiques à l'égard de ce document. Il avait été intitulé « Enquête sur les besoins des régions », mais cela a été contesté : parler des besoins impliquait un jugement de valeur préalable, une validation anticipée des demandes. Il s'agit de vrais choix politiques.

TDIE a réalisé une cartographie avec un classement assez simple — projets régionaux, nationaux, européens —, un chiffrage et une addition. En comparant avec d'autres pays, l'on remarque que l'effort de la France en matière d'équipement est inférieur à celui de certains de ses voisins — notamment l'Espagne, qui vit une mutation remarquable, et dont les sociétés de plateformes rachètent nombre de leurs concurrentes françaises et anglaises.

Cette association constituait néanmoins un lobby puissant et solide auprès des parlementaires et de la classe politique en général.

Q : Cette carte ne présente pas le nouvel « axe transversal » tant évoqué reliant l'Europe de l'Est à l'Atlantique. Est-ce juste une question d'échelle de la carte ?

MS : L'enjeu du transport sur la façade atlantique demeure très limité pour les pays de l'Est ; il ne pèse que 5 % du PIB européen, et les trafics entre la Lituanie et La Rochelle ne sont pas de taille à justifier la création d'une nouvelle autoroute.

Q : Entre le Portugal, le Pays Basque et le centre de l'Europe, le trafic demeure important.

MS : Absolument, mais les corridors atlantique ou méditerranéen y suffisent.

Le schéma de TDIE représentant les autoroutes françaises actuelles est également intéressant. On y remarque de nombreuses transversales, mais pas de véritable pénétration Est-Ouest entre Paris et Bordeaux ou Narbonne, et seulement une seule liaison Nord-Sud, toute récente.

TDIE a en outre recensé les projets de ligne à grande vitesse et présenté les additions financières correspondantes. Il est intéressant de noter que les calculs des régions tablaient sur des coûts faibles ; or, beaucoup pensaient, *a priori*, qu'elles exagèreraient leurs propres besoins, pour être mieux financées.

Si le calcul économique semble aujourd'hui en crise, le savoir-faire collectif est d'autant important : mis côte à côte, l'ensemble des acteurs parviennent à des choix raisonnables, non explosifs en termes budgétaires. Ce savoir-faire partagé, informel, rassure quant à l'utilité des décisions futures, plus rationnelles.

II. Le Ciadt du 18 décembre 2003 et la création de l'Afit

Alimenté par l'ensemble de ces éléments, le Ciadt du 18 décembre 2003 a clos cette période de préparation et de vifs débats — au sein même du gouvernement. Il n'a pas débouché sur un schéma, mais plutôt sur une liste de projets. C'est là une critique que je lui adresse : le résultat est insuffisant.

Les décisions prises sont éminemment politiques, puisque les deux projets critiqués par l'audit, Seine-Nord et Lyon-Turin, ont explicitement été retenus par le gouvernement. Pour simplifier, l'arbitrage a tranché plus en faveur de la vision de la Datar. Il y avait d'ailleurs moins de projets routiers et plus de projets ferroviaires que ce que préconisait l'audit. Le gouvernement a donc plus arbitré dans le sens du développement durable.

L'Afit a alors été créée pour pérenniser ces projets, en y associant les régions et avec comme base de financement la rente autoroutière. Ici, les péages étaient privilégiés par rapport aux dividendes des sociétés d'autoroute, alors même qu'elles sont en passe de devenir rentables, une fois leur dette amortie.

Il s'agissait alors de savoir dans quelle mesure cette liste sera suivie de réalisations, et quels seraient les financements effectifs : y aurait-il une loi de financement pluriannuelle ? Au final, à défaut d'une telle loi, un dispositif de suivi effectif a été mis en place, pour que le CIADT n'apparaisse pas uniquement comme un spectacle.

Cela étant, ces décisions solennelles datant de 2003 ont été remises en cause à leur tour en 2005 avec l'arrivée d'un nouveau Premier Ministre, qui a décidé de privatiser les autoroutes.

Voici quelques-unes des décisions prises en matière routière :

- à l'horizon 2025, le territoire sera extrêmement bien maillé. En 1970, la seule autoroute existant était la liaison Lille-Paris-Lyon-Marseille ; en une ou deux générations, l'effort d'investissement dans le transport tant de voyageurs que de marchandises a été considérable.
- on voit se dessiner un second et un troisième anneau autour de Paris
- des itinéraires Est-Ouest coupent le Massif Central en plusieurs morceaux — il était auparavant impénétrable.
- des insuffisances persistent dans la vallée du Rhône.

On peut néanmoins parler d'une homogénéisation du territoire. Comme je l'ai souligné ce matin, le réseau autoroutier semble traiter à peu près équitablement l'ensemble du territoire. Il est donc arrivé à maturité.

Les décisions du Ciadt sont finalement assez convergentes avec les opinions recueillies auprès des régions, ce qui est rassurant. Encore une fois, les normes de priorité ne sont cependant pas affichées.

La décision de mettre en place un système de suivi s'illustre par la publication par le Ciadt du 14 octobre 2005 d'un tableau de bord de l'avancement de la réalisation des décisions de 2003 (ces documents sont téléchargeables, chacun peut juger de l'avancement effectif des travaux).

Le problème majeur demeure le manque de perspective une fois dépensés les 4 millions d'euros de la vente des autoroutes ; ici l'incertitude persiste.

Le débat n'est pas seulement national, mais aussi européen, et ce d'autant que la France est un pays de transit : beaucoup de projets la concernant intéressent aussi ses voisins. Le Traité de Maastricht mentionnait la notion de « réseaux transeuropéens », avec plusieurs finalités : le marché unique, la cohésion territoriale et sociale. Sans réseau européen dans l'information, l'énergie ou le transport, l'Europe ne semblait pas réalisable. Le décalage entre le discours et la réalité demeure néanmoins notoire.

Dès 1994 a eu lieu un sommet des chefs de gouvernement, au cours duquel treize projets dits « prioritaires » ont été arrêtés. Dix ans plus tard, moins de la moitié étaient engagés, et seulement deux réalisés.

La relance du processus est alors apparue nécessaire : une commission, présidée par une commissaire à la concurrence, poste clé en Europe, a été mise en place. Elle regroupait des fonctionnaires experts. Leur tâche n'était pas de mener à bien un véritable audit, comme dans le cas français, mais davantage de prendre en compte les diverses exigences nationales, dans un souci d'équilibre. Théoriquement, on tablait sur une augmentation des moyens de la Commission pour la réalisation des réseaux transeuropéens. La liste comportait notamment une série de projets dits à démarrage rapide (*quick start*) juridiquement et socialement mûrs. La démarche était donc plus politique que technocratique.

L'État français a fait en sorte que les deux projets Seine–Nord et Lyon–Turin soient retenus, espérant leur donner plus de légitimité et un apport de financement européen.

Vous pourrez comparer la liste des treize projets initiaux à celle des *quick start* de 2003 pour aller plus loin. A l'horizon 2020, les besoins d'investissement européens ont été chiffrés à 600 milliards d'euros, dont seulement 6 à 7 % seraient alimentés par l'Union européenne. Celle-ci semblait alors manquer de moyens à la hauteur de ses ambitions en termes de financement d'infrastructures.

Les projets transeuropéens se caractérisent généralement avant tout par leur dimension transfrontalière : un projet à l'intérieur des frontières d'un seul pays ne sera pas privilégié. Le fait que les projets soient plus rentables au niveau européen que national est aussi déterminant : c'est une sorte de prime européenne pour le soutien de projets périphériques visant à créer une société unie fondée sur un marché unifié. Les projets ferroviaires, fluviaux ou maritimes sont plus nombreux que les projets routiers : le développement durable est privilégié, avec, comme conséquence potentielle, un rééquilibrage entre la route et le rail ; beaucoup annoncé oralement, celui-ci n'est cependant pas visible dans les statistiques réelles.

III. Les enjeux actuels et les décisions à venir en France et en Europe

Nous pouvons à présent nous interroger sur les démarches des prises de décisions du début des années 2000 à aujourd'hui. Théoriquement, les projets devraient être évalués avec une rigueur scientifique, par un calcul économique complexifié, permettant d'intégrer des effets externes jadis négligés. En France ceux-ci sont traduits en euros, ailleurs il appartient aux politiques de classer à leur guise des indicateurs considérés *a priori* comme non monétaires – la vie humaine, la vie animale, la tonne de carbone. Il suffirait de financer d'abord les projets prouvés meilleurs que les autres, et de considérer les autres avec les fonds restants. Les logiques économique et politique devraient converger.

En réalité, les ministres prennent parfois des décisions inverses de celles préconisées par le calcul économique, dont les fondements mêmes peuvent être questionnés.

Q : Mais on a déjà pu monétiser les effets externes ?

MS : Monsieur Boiteux, président d'honneur d'EDF et successivement de deux groupes de travail du Plan sur la monétarisation des coûts externes, a fait une comparaison internationale montrant qu'entre deux chercheurs de nationalités différentes, les prix théoriques peuvent varier sur une échelle de un à dix. Même en prenant en compte ces « coûts Boiteux », avec des taux d'actualisation élevés, cela ne change pas grand-chose.

Il faut du temps pour prendre des décisions et les appliquer : comme l'audit l'avait fait remarquer, on compte entre quatorze et vingt ans en France entre l'idée d'un projet et sa mise en œuvre par un ministre. Cette période est celle des débats, des recours, et des précautions ou protections postérieures renchérissant les projets. Il s'agit donc d'un temps long : le canal Rhin-Rhône a été solennellement annoncé par trois présidents de la République avant d'être finalement abandonné.

Un nombre croissant d'acteurs contribuent à ces décisions, phénomènes collectifs complexes, chacun défendant son point de vue et ses intérêts. Aujourd'hui, la notion d'« intérêt général » – plus altruiste – semble moins légitime qu'il y a vingt ans : les intérêts particuliers sont confondus et l'on fait la somme des rapports de force en présence.

Les décisions passent par des débats, des expertises contradictoires, des contre-expertises, des négociations. Auparavant, l'« intérêt général » justifiait souvent de ne pas dédommager les victimes des nuisances d'un projet ; aujourd'hui lorsque quelqu'un craint d'être spolié, de voir ses économies (sa maison) mises en péril par un projet d'infrastructure, il peut être dédommagé correctement.

Des tentatives de « démocratie directe » existent, mais la démocratie consiste-t-elle à demander, par exemple, uniquement aux habitants de Chamonix leur opinion sur le passage de camions à proximité, sachant que les avantages vont du Sud de la Calabre au Nord de la Norvège ? Comment comptabiliser à grande échelle les avantages et inconvénients d'un projet ?

L'exemple suisse est intéressant. Pour l'Observatoire des transports en Europe, le sujet n'était pas à la mode jusqu'en 2000 : les procédures suisses – votations, référendums d'initiative populaire, etc. – étaient considérées comme spécifiques et non transposables. Or, peu à peu, cet exemple a été plus attentivement observé, comme l'illustre la tenue d'une table ronde à Bruxelles sur la question. Les

Commissaires relevaient l'adéquation dans ce pays entre les discours et les pratiques en matière d'infrastructures de transport. De fait, de décisions tout à fait singulières ont été prises, notamment lorsqu'une votation a accepté un plan déconseillé par le gouvernement fédéral : pour faire en sorte que les liaisons Nord-Sud puissent être ferroviaires, les citoyens se sont auto-imposés une augmentation de la taxe sur les carburants.

En France, les hommes politiques se sont nettement démarqués de la rationalité technocratique. Sur la liste arrêtée le 18 décembre 2003, beaucoup de personnes interviendront à l'avenir : la bataille n'est jamais terminée, jusqu'au point d'irréversibilité. Certains veulent retarder ou accélérer tel ou tel projet, les arbitrages n'étant jamais définitifs.

Aujourd'hui, nous sommes à la veille d'échéances électorales importantes. Les différents candidats se prononcent sur des programmes élaborés à moyen ou long terme. Il s'agit de savoir quelle sera la place des transports. Certaines choses très surprenantes ont déjà été dites.

Q : Une décision particulière n'a-t-elle pas rendu non opposable le schéma de service collectif de transport ?

MS : Absolument, car il s'agit, de mémoire, du seul schéma collectif pour lequel la procédure administrative ait été menée à terme. Il a été validé en Conseil d'État, puis explicitement invalidé : il n'a plus de pertinence administrative, n'étant plus opposable à quiconque.

Q : Il ressort de votre présentation que la rationalité prime rarement. Au sujet de l'arbitrage sur les autoroutes, il est particulièrement étonnant que l'on ait pu remettre en cause, deux ans plus tard et malgré un long débat, le principe central du financement de l'Affit par la rente issue du monopole. Avez-vous une explication sur ce point, notamment en termes de jeux de lobbies ?

MS : Je n'ai pas trouvé aujourd'hui d'explication plus satisfaisante que celles que peuvent avancer mes concitoyens, ne disposant pas d'information particulièrement révélatrice à ce sujet. Le gouvernement et la majorité étaient divisés sur la question, certains parlementaires s'étant clairement exprimés contre l'avis de leur propre gouvernement. Or le Premier Ministre est celui qui a arbitré.

Q : Dans le fond, il s'agit surtout d'un rapport de forces entre ministères.

MS : Bercy a, certes, toujours été hostile aux tentatives précédentes de créer un fonds d'affectation de ressources fiscales, comme aux financements pluriannuels. C'est une doctrine permanente qui s'est à nouveau imposée après deux ans de patience avant l'arrivée d'un ministre plus favorable à cette exigence technocratique. La dette publique, très lourde, y est aussi pour quelque chose.

Q : Lorsque l'on gère un budget familial, un des principes de base est de vendre les « bijoux de famille » lorsque l'endettement devient insoutenable...

MS : Mais il s'agit plus là d'une « poule aux œufs d'or » que de « bijoux de famille ».

Q : La durée du contrat n'est pas si longue ; la rente est récupérable par la suite.

MS : Organisons une conférence sur la question en 2035 pour faire le bilan de cette affaire.

Q : Le schéma semble tout évoquer, sauf la problématique aéroportuaire. À une époque, on évoquait beaucoup l'idée d'un troisième aéroport parisien, qui serait construit en région Centre par exemple. Qu'en est-il aujourd'hui ?

MS : Je pense que le gouvernement considère la question close : ce projet serait inutile. Cette vision peut évoluer, surtout si l'on estime qu'il faut désencombrer l'Île-de-France en limitant, par exemple, les vols de nuit autour de Roissy. L'hypothèse de la construction d'un troisième aéroport consacré surtout au fret aérien est plausible.

Q : En tant que spécialiste du *hub*, tu devrais préciser que la plus importante partie du fret réalisée par Air France Cargo – premier transporteur de fret mondial aérien – et Fedex passe par les soutes des avions de voyageurs. Si le fret de Roissy était supprimé, il y aurait là un manque à gagner.

MS : Le fret général passe pour moitié dans les soutes des avions de ligne, et pour moitié dans les avions-cargos. Par ailleurs, les « expressistes » peuvent très bien opérer depuis une autre base : DHL est à Leipzig, après avoir quitté Bruxelles, et UPS est à Liège ; seul Fedex occupe un grand aéroport polyvalent comme Roissy. L'activité de fret pourrait donc très bien être déplacée ailleurs : Metz et Nancy, et surtout Vatry, en Seine-et-Marne, étaient candidats.

Tant que Fedex pourra rester à Roissy, il ne demandera pas d'autre aéroport. DHL n'a quitté Bruxelles que lorsque la pression des riverains est devenue insupportable.

Q : Tout cela n'est pas si simple. Des cadres de Fedex Europe nous ont proposé de venir développer ces questions dans un de nos séminaires l'année prochaine. Il faut aussi prendre en compte la question de l'emploi local : Fedex ne concerne pas que l'aéroport.

MS : Certes. J'avais réalisé l'expertise pour une installation éventuelle de DHL à Strasbourg. La municipalité a d'abord soutenu le projet, avant de faire face à une levée de boucliers et de s'en retirer. La préfecture régionale avait fait réaliser une expertise environnementale et une expertise économique. La seconde relevait la création de milliers d'emploi, y compris sans qualification, ce qui n'est pas forcément méprisable. Certes, les professeurs de médecine habitant les quartiers huppés de Strasbourg se retrouvaient en bout de piste de l'aéroport : ils ont plus facilement perçu les inconvénients sanitaires du projet. L'argument a porté ces fruits, et le projet a été annulé. Je suis convaincu de l'intérêt économique du fret express.

Q : Même le fret express ne justifie pas à lui seul la création d'un troisième aéroport.

MS : L'aéroport de Vatry existe déjà et fonctionne, à 150 km de Paris : cet aéroport H24 dédié au fret, est disponible. Peut-être que dans dix ans cette anticipation sur les nouvelles obligations politiques concernant Roissy se révélera très fructueuse. Jacques Savatier remarquait hier que la qualité du service postal se dégradait suite à la limitation des vols de La Poste au départ de Roissy – à la demande des riverains.

Q : Le couvre-feu à Orly ne sert qu'à ménager les riverains. Lorsque l'on évoque ce troisième aéroport, cette question se pose à nouveau. Les personnes ayant récemment acheté une maison sur les terrains concernés y sont naturellement hostiles.

MS : Il faudrait que les enjeux d'urbanisme soient mieux examinés dans de telles situations.