

---

# La politique française des infrastructures de transport

IHEDATE, avril 2007

---

Michel Savy

- professeur à l'Université de Paris 12 et à l'École nationale des ponts et chaussées
- directeur de l'Observatoire des politiques et des stratégies de transport en Europe

---

# Introduction

- Un thème immense, aux multiples entrées
- Objet de débats permanents
- Un choix de démarche : la chronique commentée des récentes décisions en France
  - éclaire les outils d'analyse disponibles
  - les acteurs et leurs jeux
  - les modes de décision

# Chronologie

- p. m. : Schémas de services collectifs de transport (voyageurs et marchandises) de la précédente législature
- 2002 : M. Raffarin ne veut pas hériter sans inventaire des projets de ses prédécesseurs
- Audit confié à l'Inspection générale des finances et au Conseil général des ponts et chaussées
- Document de prospective par la DATAR, coordonnant une réflexion interministérielle
- Divers rapports parlementaires thématiques (fret ferroviaire [Haenel et Gerbaud], maritime [Richemont], routier [Hillmeyer])
- Débat parlementaire (Assemblée nationale et Sénat)
- CIADT, décembre 2003
- 2005 : M. de Villepin annonce la privatisation des autoroutes
  
- En outre et parallèlement :
  - propositions de TDIE
  - ~~projets et décisions au niveau communautaire~~

# Schémas de services collectifs de transport

- 9 schémas thématiques, dont 2 pour le transport (et non un schéma national unique comme dans la loi de 1995, non appliquée)
- Partir de la demande pour en déduire le service nécessaire (et non des infrastructures)
- Multimodal (et non juxtaposition de schémas directeurs par modes) voire intermodal
- Utilisant au mieux les infrastructures existantes ("écolo")
- Avec des choix politiques :
  - souci d'environnement
  - fret : ferroviaire
  - urbain : collectif
  - couverture territoriale, ouverture sur l'Europe (comme Pasqua en 1995)
- Reliant niveaux national et régional (schémas emboîtés, contrats de plan)
- Critiques :
  - pas de cartes
  - pas de financement ni même de chiffrage
  - pas de priorités claires

---

# Audit des projets (IGF et CGPC)

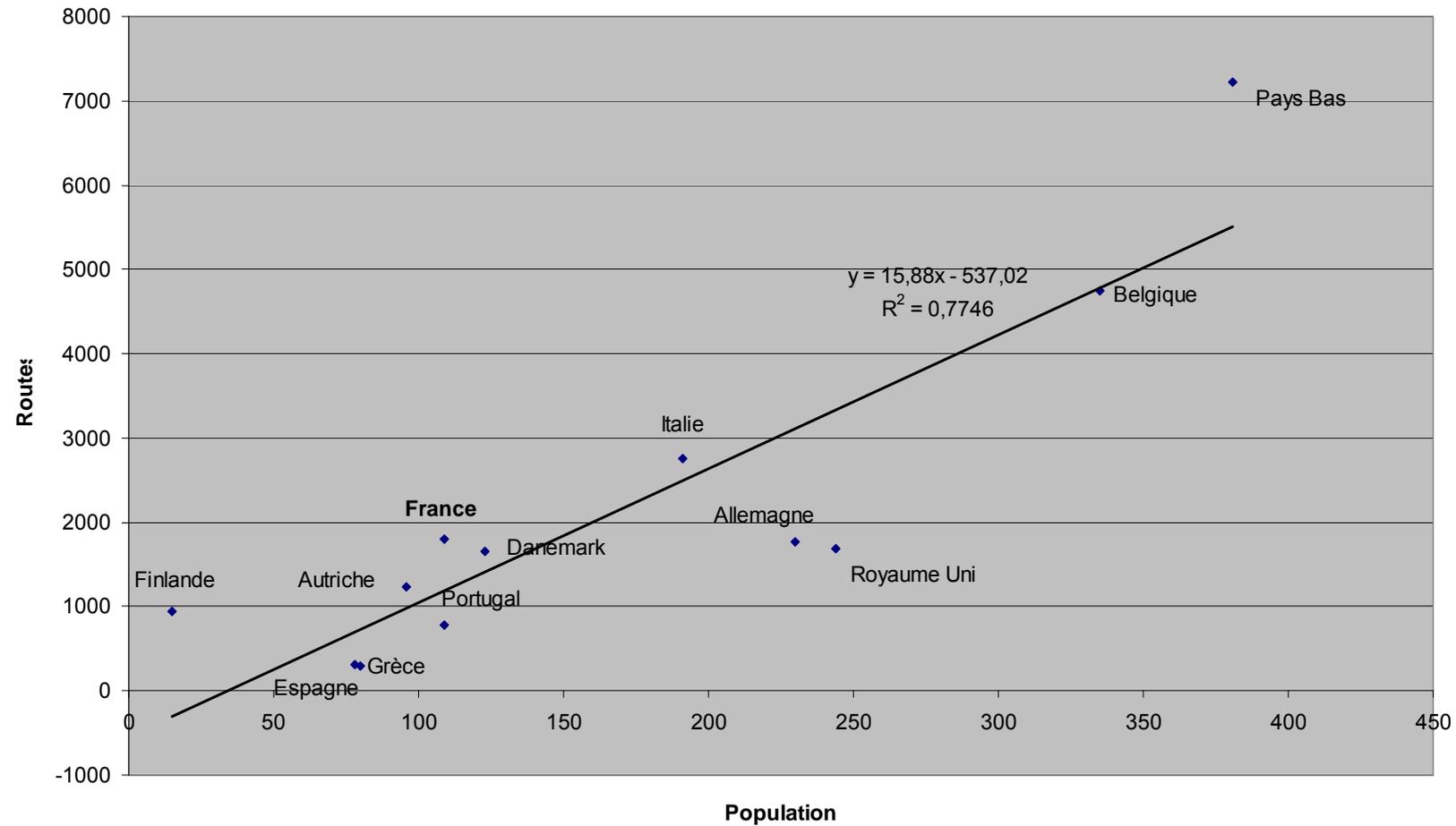
- Faire la lumière sur les projets déjà "dans les tiroirs" (et seulement ceux-là)
- Définition technique, montant prévu des travaux, prévisions de trafic, avancement administratif, opportunité
- Travail considérable en quelques mois (plus de 100 projets audités)
- Évaluation selon les critères du calcul économique (TRI)
- Assez mal reçus par la presse et l'opinion, les ministres s'en démarquent :
  - présenté comme une liste d'objets, sans effet de réseau
  - le TRI aboutit à retenir surtout les projets routiers, interurbains et en contournement, écarte Seine-Nord et Lyon-Turin
  - peu de prise en compte de l'environnement (Kyoto) ou des idées nouvelles (magistrale Ecofret)
- Ouvre une remise à jour de la méthode au sein du CGPC

---

# Document de prospective de la DATAR

- Un point de vue comparatiste (OPSTE ?)
    - titre du document : *"La France en Europe : quelle ambition pour la politique des transports ?"*
    - la France est mieux équipée que la moyenne des autres pays de l'UE, mais elle doit gérer des points et corridors sensibles
  - Raisonnement spatial multiscalair : ex. le rôle des métropoles dans le territoire national
    - raisonnement d'aménageur plus que d'économiste, explicitement politique :
      - corridors, portes d'entrée du territoire, transit
      - équité (territoriale et sociale) vs. efficacité
    - vision à long terme (contre l'influence d'un taux d'actualisation élevé, remis en cause depuis)
    - intégrant les soucis d'environnement (ex. Ecofret)
  - Financement et tarification des infrastructures
  - Document plus lisible et pédagogique (cartes), bien repris par la presse
-

# Densité d'infrastructures en Europe



---

# Débat parlementaire

- Long débat à l'Assemblée et au Sénat (une fois tous les dix ans ?)
- Alimenté par les documents précédents...
- ... et par les documents de l'association TDIE
- Non limité aux revendications ou rejets locaux
- Outre les projets, le financement et la tarification
- Permet un mûrissement des débats, préparant les choix du gouvernement
  - orientation gestionnaire et libérale (faire payer les utilisateurs, limiter les investissements aux segments financièrement rentables)
  - orientation aménagiste et "soutenable" (ne pas relâcher l'effort d'investissement, pérenniser les sources de financement public, transférer des fonds d'un mode de transport à un autre)

# Un "lobby" : TDIE

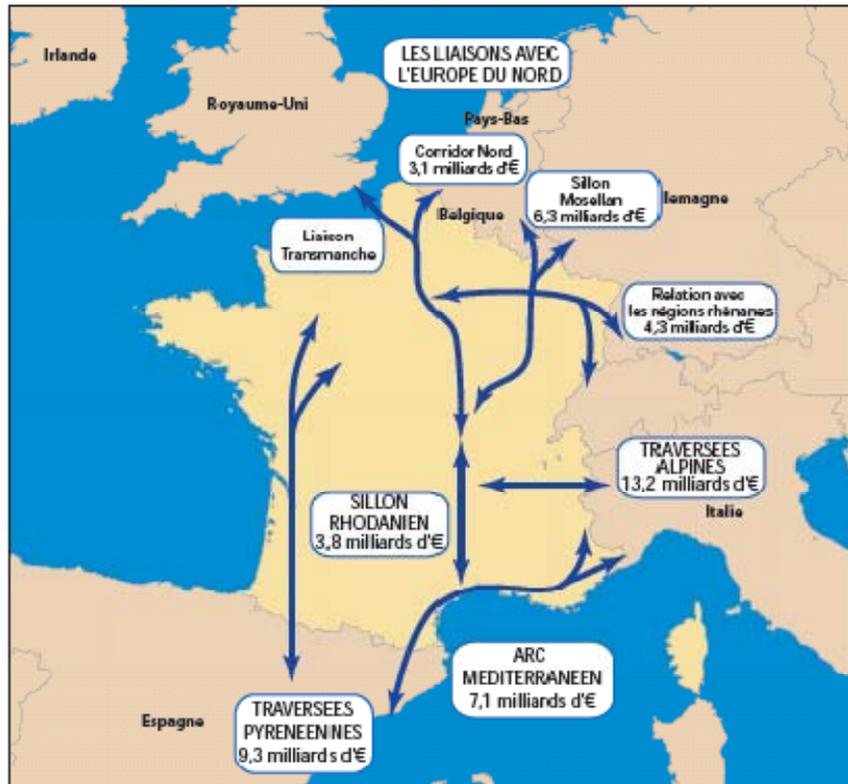
- Interfère délibérément avec le calendrier du gouvernement
- Association multimodale et politiquement plurielle
  - animée par des parlementaires
  - pour alimenter les débats sur la politique des transports (recensement des projets en France, "benchmarking" des modes de financement des infrastructures en Europe, acceptabilité des infrastructures, etc.)
- Visant principalement le Parlement et le gouvernement
- Soutenant l'idée qu'il faut maintenir un effort d'équipement
- Initiatives inscrites dans le calendrier politique (avant et après le CIADT)
  - recensement des "besoins" des régions, cartographiés, chiffrés et additionnés avant le débat parlementaire
  - recherche d'un financement pérenne, pluriannuel
  - participation à la mise en place de l'AFITF
- Initiatives renouvelée pour la campagne présidentielle de 2007 (inventaire des projets, questionnaire, plate-forme,)

# Projets des régions (TDIE, 1)



Recensement des besoins régionaux - Idées-forces

## Projets de niveau européen



### Projets de niveau européen

32 milliards pour le fer  
8 milliards pour la route  
7 milliards pour les autres modes

Total: 47 milliards d'euros HT (hors liaison transmanche)  
soit près de 1/3 du montant global des investissements recensés

NB : a précédé le CIADT  
Collecte des projets des régions  
(projet ≠ "besoin")  
Cartographie  
Classement (régionaux, nationaux,  
européens)  
Chiffrage  
Comparaison avec d'autres pays  
européens (% du PIB en infrastr.)  
Diffusion auprès des parlementaires  
et de la presse

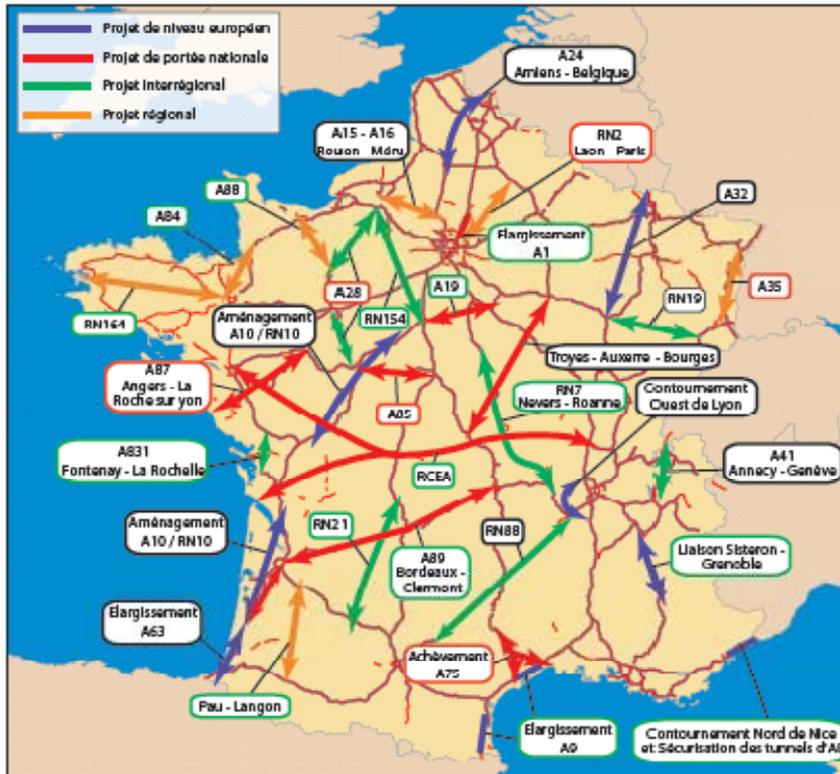


# Projets des régions (TDIE, 3)



Recensement des besoins régionaux - Idées-forces

## Projets autoroutiers



20 à 25 milliards d'investissements

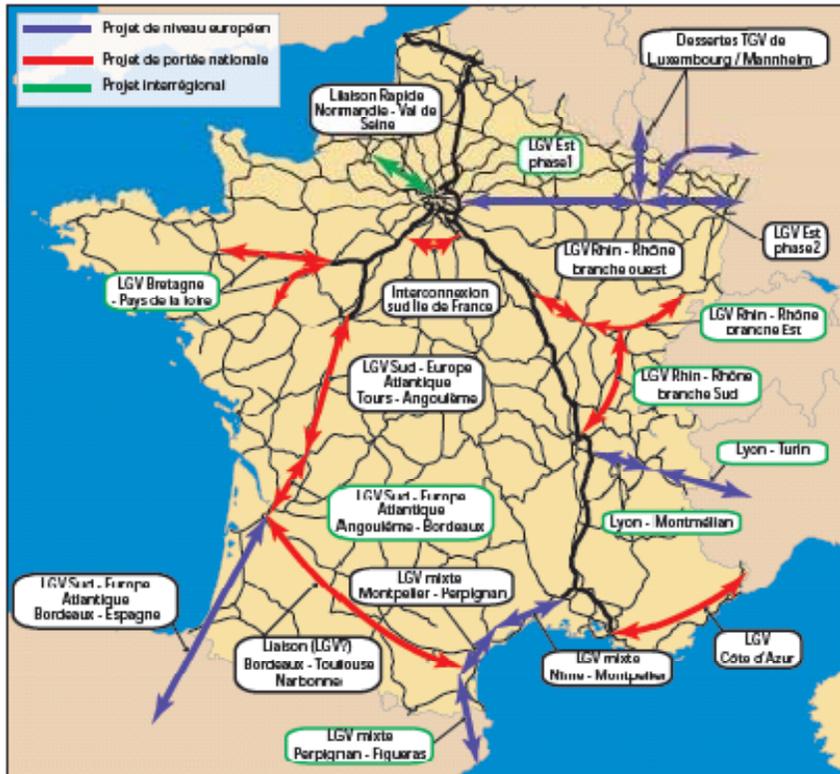
Autoroutes nouvelles	~ 1.600 km
Mises à 2x2 voies	~ 1.300 km
Elargissements	~ 500 km

# Projets des régions (TDIE, 4)



## Recensement des besoins régionaux - Idées-forces

### Projets de LGV



#### 7 projets de LGV ou de liaisons rapides

- |                           |   |
|---------------------------|---|
| LGV Rhin - Rhône          | LGV Sud Européenne                      |
| LGV Est Européenne        | Liaison Bordeaux Toulouse Narbonne      |
| LGV Sud Europe Atlantique | Liaison rapide Normandie - Val de Seine |
| LGV Côte d'Azur           |   |

De 1.500 km de LGV en 2001 à 4.500 km à long terme  
Environ 30 milliards d'euros





---

# CIADT du 18 décembre 2003 et suites

- Clôt une longue maturation, mais aussi un débat plus ou moins ouvert au sein du gouvernement (diverses fuites organisées vers la presse)
- Une liste de projets (pas un schéma organisé)
  - décisions "politiques" plus proches des propositions de la DATAR que de l'audit du CGPC et de l'IGF
  - ex. : retient Seine-Nord (qui devient Seine-Escaut) et Lyon- Turin
  - nombreux projets ferroviaires, maritimes, pas de "tout routier"
- Financement : création d'un fonds ad hoc (AFITF), pérennisé (en y associant les régions) et alimenté des péages des autoroutes qui ne seront pas privatisées (arbitrage du Premier ministre)
- Quelle force de prescription a une telle liste ? quels financements effectifs ? loi d'orientation?
  - mise en place d'un dispositif de suivi
- 2005 : annonce de la privatisation des autoroutes (après un débat sur son opportunité et sur son montant financier), privant l'AFITF des ressources affectées et remet en cause le dispositif, à moyen terme

# Décisions du CIADT de 2003 (1)

Infrastructures routières en 2025



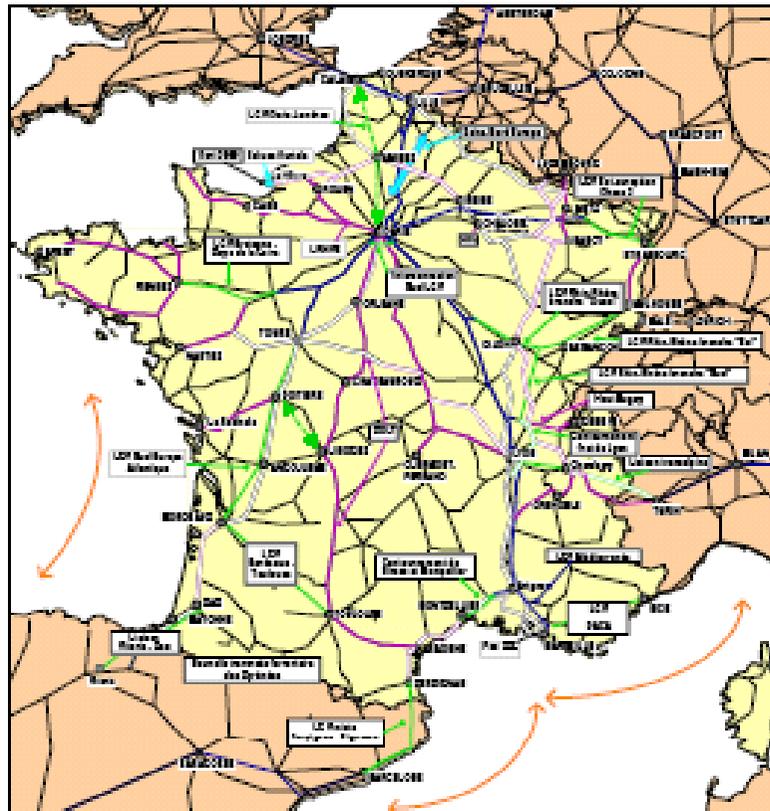
- Routes existantes au réseau National ou aux routes nationales ou aux Régions
- Routes en projet
- Routes à compléter
- Routes prévues par l'Etat (CIADT) ou par les Régions (CIADT)
- Routes prévues par la République
- ★ Localisation des infrastructures prévues par l'Etat (CIADT) ou par les Régions (CIADT)

La représentation des liaisons sur cette carte ne préjuge pas des tracés futurs, en particulier pour l'ensemble des liaisons autoroutières nouvelles.

Compléter le réseau (A10)  
Liaisons Est-Ouest  
Homogénéisation du territoire  
sans "adossement"

# Décisions du CIADT de 2003 (2)

Infrastructures ferroviaires, portuaires, fluviales et maritimes à long terme



- Lignes à grande vitesse en service ou en construction
- Améliorations de grande axe existants
- Lignes à grande vitesse en projet
- Projets à étudier
- Grande itinéraires de fret
- Seine-Nord Europe
- Ports maritimes
- Autoroutes de la mer

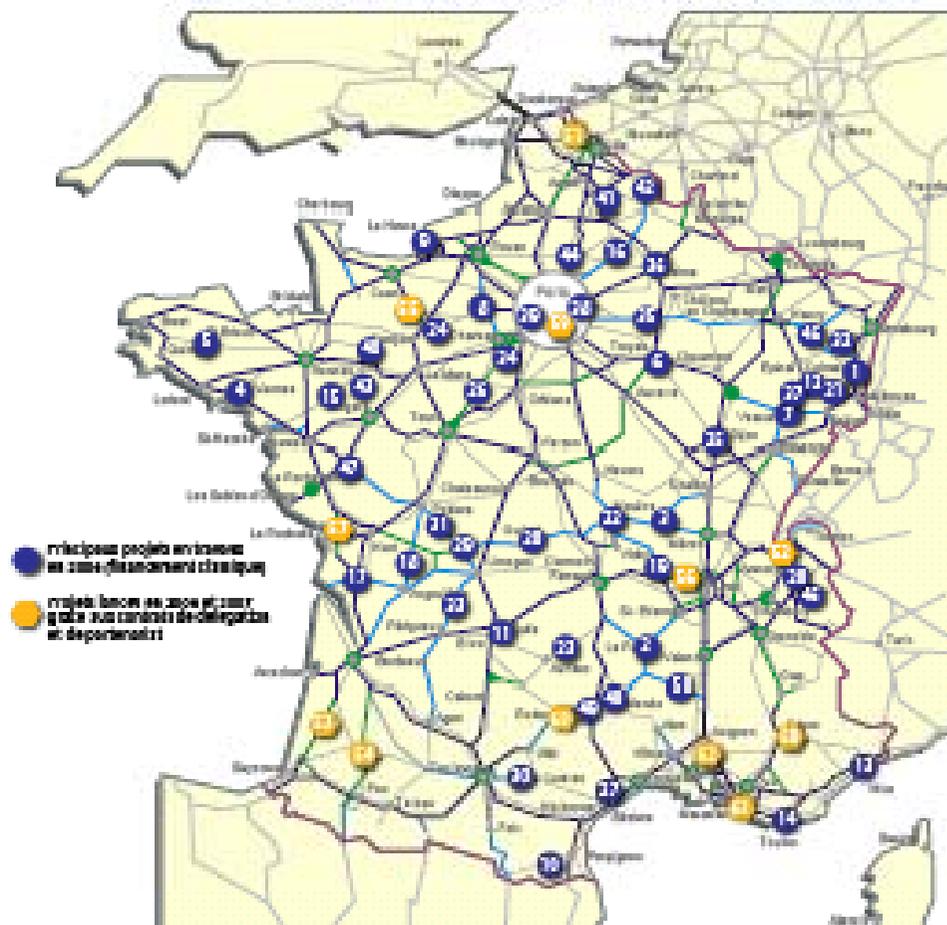
La représentation des liaisons sur cette carte ne préjuge pas des tracés futurs.

Extension du TGV  
Lyon-Turin  
Canal Seine-Nord  
Itinéraires de fret ferroviaire

Les décisions du CIADT confirment la plupart des propositions de TDIE  
Quel ordre de priorité, en fonction des possibilités financières ?

# Décisions du CIADT de 2003, suivi (1)

C.I.A.C.T. du 14 octobre 2005, volet routier

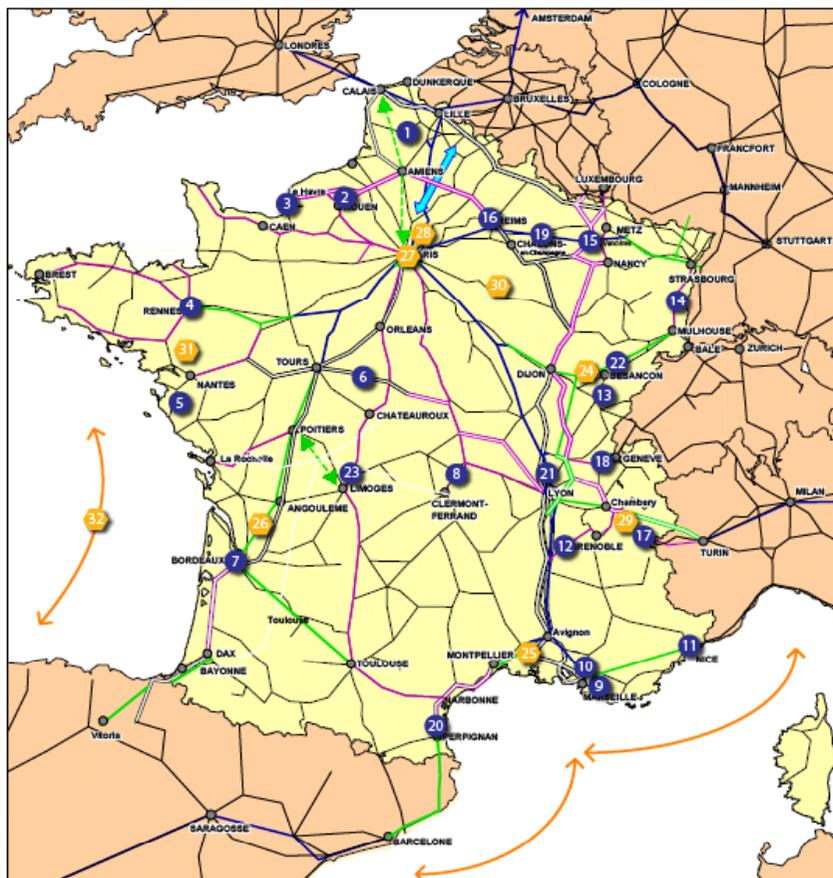


Une volonté de mise en œuvre du CIADT et d'affichage des résultats

Quelles perspectives après l'engagement du produit de la privatisation des autoroutes ?

# Décisions du CIADT de 2003, suivi (2)

C.I.A.C.T. du 14 octobre 2005, volet fer, mer, fluvial, aéroport



- |   |  |  |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li><span style="color: blue;">●</span> Principaux projets en travaux en 2006 (financement classique)</li> <li><span style="color: orange;">●</span> Projets lancés en 2006 et 2007 grâce aux contrats de délégation et de partenariat</li> <li><span style="color: blue;">—</span> Ligne à grande vitesse existante</li> <li><span style="color: green;">—</span> Ligne à grande vitesse en projet</li> <li><span style="color: purple;">—</span> Améliorations de grands axes existants</li> <li><span style="color: pink;">—</span> Grand itinéraire de fret</li> <li><span style="color: pink;">—</span> Amélioration de grand itinéraire de fret</li> <li><span style="color: orange;">—</span> Projet de grand itinéraire de fret</li> </ul> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Don Béthune</li> <li>2 Grand contournement de Rouen (Monterotier-Buchy)</li> <li>3 Accès final à Port 2000</li> <li>4 Rennes - Brest et Rennes - Quimper</li> <li>5 Electrification Nantes-La Roche-les Sables</li> <li>6 Electrification Tours-Vierzon</li> <li>7 Bouchon de Bordeaux</li> <li>8 Clermont-Paris</li> <li>9 Marseille-Aubagne</li> <li>10 Marseille-Alx</li> <li>11 3ème voie entre Antibes et Nice</li> <li>12 Sillon alpin sud (doublement Valence Grenoble)</li> <li>13 Arc Jurassien</li> <li>14 Strasbourg-Bâle</li> <li>15 Bifurcation de Frouard</li> <li>16 Restructuration des voies à Reims</li> <li>17 Dijon Modane</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>18 Haut Bugey</li> <li>19 TGV Est Européen 1ère phase</li> <li>20 Installations terminales à Perpignan</li> <li>21 Perpignan Bettembourg</li> <li>22 TGV Rhin-Rhône (génie civil)</li> <li>23 Modernisation de Paris-Toulouse</li> <li>24 TGV Rhin-Rhône (équipements)</li> <li>25 Contournement Nîmes Montpellier</li> <li>26 TGV Aquitaine</li> <li>27 GSM-R (radio sol train)</li> <li>28 CDG Express</li> <li>29 Autoroute ferroviaire alpine</li> <li>30 Modernisation des barrages</li> <li>31 Aéroport Notre Dame des Landes</li> <li>32 Autoroute de la mer atlantique</li> </ol> |
|---|--|--|

---

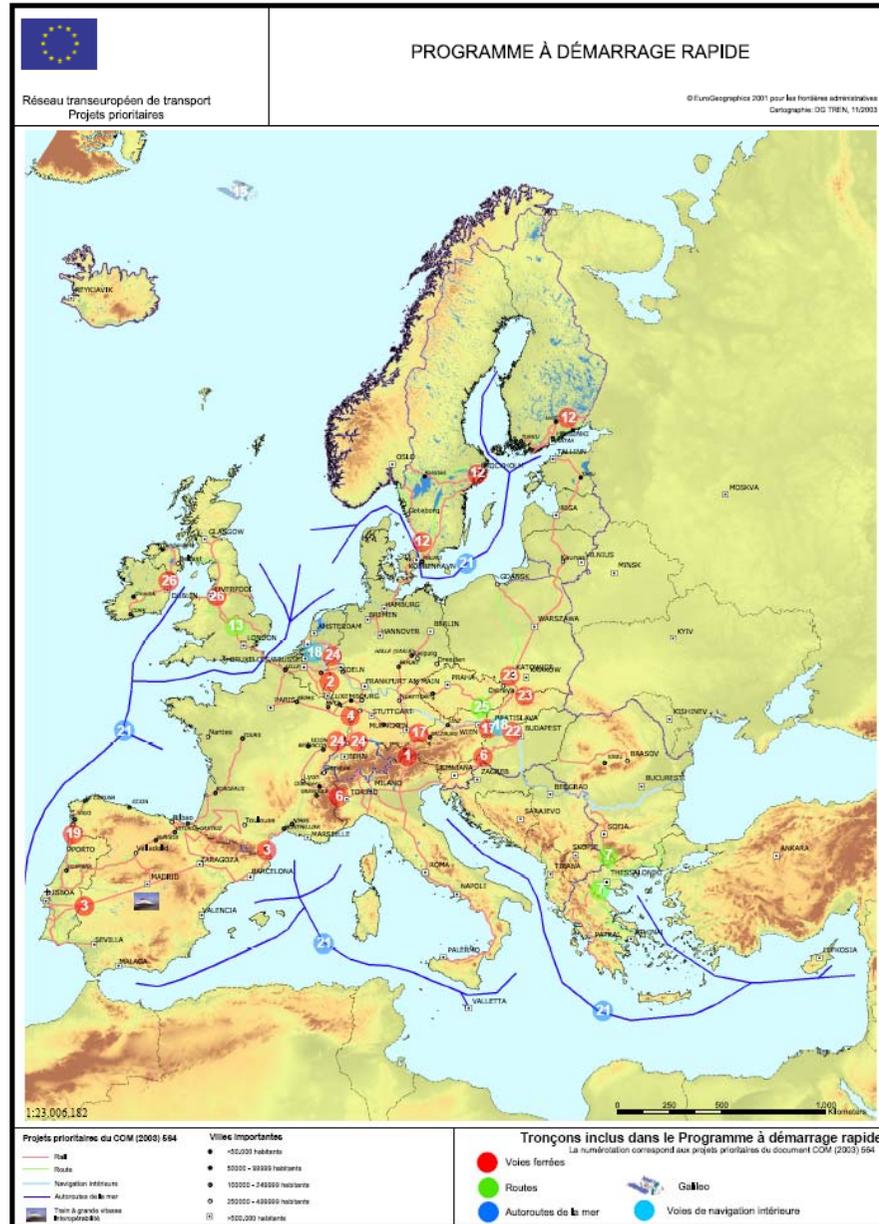
# TEN

- Réseaux transeuropéens de transport
- Traité de Maastricht
- Projets européens, à combiner à la démarche nationale
- Décision : 13 projets du sommet d'Essen (1994)
- Réalisation très incomplète à ce jour
- Relance récente de la démarche
  - commission Van Miert
  - augmentation des contributions communautaires
  - liste "quick start"
- Démarche de choix très "politique", à dire d'expert
- La France a obtenu l'inscription de Seine-Escaut et de Lyon-Turin

# Liste de Essen (1996)



# Liste "Quick start" 2003



La réalisation des TEN (2004-2020) :  
600 G€  
Faiblesse du budget d'investissement  
de l'UE à 25, contribution moyenne:  
6 à 7 %

---

# La démarche de choix

- Schéma théorique : une évaluation scientifique (calcul économique intégrant une gamme plus ou moins large d'externalités monétarisées) déclenchant une décision optimale
- Critique sévère du calcul (y compris dans le CGPC)
- Déroulement effectif
  - un processus dans le temps
  - associant des acteurs multiples, chacun avec son point de vue et ses intérêts
  - la notion d'intérêt général est en crise : procédure de débat, expertises contradictoires, négociations pour dédommager les perdants à un projet, voire pour le modifier, tentatives de démocratie directe (exemple suisse)
  - en France, récemment, des choix "politiques" se démarquant de la rationalité des "technocrates", puis remis en cause par la privatisation des autoroutes
- Beaucoup dépend de la mise en œuvre des décisions, et notamment de l'ordre de réalisation d'un schéma directeur : c'est la rareté qui structure !
- Une décision n'est jamais acquise : les arbitrages de 2003 sont reconsidérés 2 ans plus tard, dans la même législature

---

# Et demain ?

- « L'épuisement prévisible de ressources énergétiques essentielles, le pétrole particulièrement, et la montée des risques environnementaux obligent à repenser les conditions mêmes de la croissance en l'inscrivant dans une vision plus globale d'un développement durable. [...] Une partie importante de notre potentiel de croissance se situe dans l'utilisation de sources d'énergie renouvelables, le développement de modes de production plus économes en énergie, l'innovation technologique dans les transports et la construction, avec l'outil des politiques publiques. [...] Nous doterons le ministère du développement durable de compétences transversales (transport, aménagement du territoire, logement). »

(programme du PS)

---

# Et demain ?

- « Pour les transports longs, il faut développer le fret ferroviaire, le ferroutage, les canaux et les autoroutes de la mer. Le plus important trafic de poids lourds en France est celui qui va de la Grande-Bretagne à l'Espagne et réciproquement plutôt que d'emprunter la mer. Cela implique de prendre le temps de réfléchir aux travaux d'infrastructures les plus utiles pour l'avenir. Pour autant, dans un pays et une économie comme les nôtres, il serait faux de faire croire que le fret routier ne restera pas prépondérant, en tout cas indispensable. Nous veillerons donc à conforter les efforts de ce secteur pour améliorer son rendement énergétique, se doter de véhicules propres, développer sa complémentarité avec les autres moyens de transports longs. »  
(programme de l'UMP)

# Références

- *Atlas de France, volume 11 : Transports et énergie*, La Documentation française, 2000.
- Commission européenne, *Livre blanc. La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*, Bruxelles, 2001.
- DATAR, *La France en Europe : quelle ambition pour la politique des transports ?* La Documentation française, 2003.
- Commission européenne, *Pour une Europe en mouvement - Mobilité durable pour notre continent*, Examen à mi-parcours du Livre blanc sur les transports publié en 2001, 2006.
- Savy, Michel, *Logistique et territoire*, DIACT, collection Travaux, La Documentation française, 2006.
- Savy, Michel, *Le transport de marchandises*, Eyrolles-Les Editions d'organisation, 2006.
  
- DIACT : dossiers des CIADT et CIACT des 18 décembre 2003, 8 décembre 2004, 14 octobre 2005.
  - Site : [http://www.diact.gouv.fr/datar\\_site/datar](http://www.diact.gouv.fr/datar_site/datar)
- DG de l'Énergie et des Transports
  - Site : [http://europa.eu.int/comm/dgs/energy\\_transport/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/index_en.html)
- RTE-T

---

  - Site : [http://europa.eu.int/comm/ten/transport/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/ten/transport/index_en.html)