



## **La politique française des infrastructures de transport 2000–2007**

**Michel Savy**

Je vais commencer par quelques éléments de rappel historique pour identifier les outils d'analyse, les acteurs, les enjeux et la complexité de la décision.

La première innovation méthodologique récente a été celle des schémas de services collectifs de transport mis en place par le gouvernement Jospin. En 2002, Jean-Pierre Raffarin ne voulant pas hériter sans inventaire de ce que les gouvernements précédents avaient laissé, a confié un audit à l'Inspection générale des finances et au Conseil général des ponts et chaussées. Il a également demandé à la Datar d'avoir une vision prospective, à dimension territoriale et européenne, des besoins de transport de la France, et a commandé à quelques parlementaires des rapports thématiques et sectoriels sur le fret ferroviaire, la voie maritime et la voie routière. M. Raffarin a aussi organisé un grand débat à l'Assemblée nationale et au Sénat, débat qui n'a pas été suivi de vote, mais qui a été riche et a permis de consulter la représentation nationale. Après ces deux années de réflexion, de concertation et de débat à tous les niveaux, un Conseil interministériel spécifique a pris des décisions en décembre 2003.

Le Premier ministre suivant, M. de Villepin, a annulé dès son discours d'intronisation une des dispositions importantes du CIADT, à savoir le financement des infrastructures. Parallèlement, une petite association, TDIE (Transport, développement, inter modalité et environnement), à laquelle participent plusieurs membres de l'Ihedate, alimente le débat politique en informations et en suggestions sur la politique de transports. Enfin, rappelons que la politique de transports française s'inscrit dans la politique européenne et le gouvernement français essaie à la fois d'influencer les décisions européennes et de prendre appui dessus.

### **Les schémas de services collectifs de transport**

Ces schémas étaient la continuation de la loi Pasqua d'aménagement du territoire, qui prévoyait l'élaboration d'un schéma national d'aménagement du territoire voté par l'Assemblée nationale. Ce projet n'a jamais vu le jour, mais l'idée d'un schéma d'organisation a été reprise par Mme Voynet quand elle était Ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Cela ne s'est pas fait sous forme d'un schéma unique, mais de neuf schémas thématiques, dont deux pour le transport (un pour les marchandises et un pour les voyageurs). Ce qui est intéressant, c'est qu'on parlait de schémas de services et non de schémas d'infrastructures : il s'agissait de partir du besoin, de la pratique, et d'en déduire les besoins en infrastructures. Ces schémas de services se voulaient multimodaux ; au lieu de faire un schéma des routes, un schéma ferroviaire et un schéma des voies d'eau, ils essayaient d'envisager le mouvement des personnes et celui des marchandises et de voir

comment les différents modes pouvaient contribuer à ce mouvement. Ils avaient également le souci d'utiliser au mieux l'infrastructure existante, pour des raisons financières et écologiques. Ces schémas portaient des choix politiques, notamment le souci d'environnement. En matière de marchandises, cela s'est traduit par un accent très fort mis sur le fret ferroviaire et, en matière urbaine, sur le transport collectif, même si ces objectifs n'ont pas véritablement été atteints depuis. L'autre choix politique était le souci de couverture territoriale et d'ouverture sur l'Europe, déjà très présent dans les orientations du schéma Pasqua de 1995. Enfin, les schémas de services devaient relier les niveaux national et régional de manière cohérente.

Cette démarche, assez innovante d'un point de vue méthodologique et intellectuel, a soulevé plusieurs critiques :

- absence de cartes, ce qui était un choix volontaire pour éviter les crispations sur des tracés et des réactions d'élus en fonction, uniquement, du passage ou d'un tracé dans leur circonscription. Mais il est difficile de parler de schémas de transport sans faire de cartes ;
- pas de financement ni même de chiffrage ;
- et, enfin, une certaine tentation de promettre beaucoup à beaucoup de gens sans que les priorités soient claires.

### **Les différentes évaluations de projets**

Après le changement de majorité parlementaire en 2002, Jean-Pierre Raffarin a demandé à une équipe composée à la fois de personnes du Ministère des finances et du Ministère de l'équipement d'évaluer les projets en suspens, de voir où ils en étaient techniquement, si les travaux étaient chiffrés, s'il y avait des prévisions de trafic et quel était leur statut administratif. Une centaine de projets en cours ont été évalués en quelques mois. L'équipe a rendu son avis et a fait des recommandations. Selon les critères du calcul économique et, notamment, du taux de rendement interne, ces experts ont surtout retenu des projets routiers, ils ont recommandé de la réalisation de contournements routiers et ils ont estimé que des projets comme le canal Seine-Nord et le tunnel Lyon-Turin étaient des travaux pharaoniques dont le rendement économique et socio-économique serait faible, voire négatif. Cet audit et ces recommandations ont été assez mal reçus par la presse et l'opinion, et parlementaires et ministres s'en sont démarqués, y compris les ministres qui l'avaient commandité. Lyon-Turin et Seine-Nord seront donc parmi les projets prioritaires décidés par le gouvernement.

Parmi les critiques faites à cette démarche, il y a avait l'idée que le calcul économique n'était peut-être pas à même de prendre en compte des questions apparues après que ces méthodes avaient été élaborées. Par exemple, Ainsi, les considérations environnementales et la baisse des émissions de CO2 étaient peu prises en compte. En outre, ces calculs raisonnaient projet par projet, segment par segment, sans appréhender la caractéristique intégrative d'un réseau sur un territoire, dimension mieux vue dans la démarche plus géographique de la Datar de l'époque. Le choc entre les préconisations d'experts et les décisions politiques a été suffisamment fort pour que le Conseil général des ponts et chaussées décide de lancer un *benchmarking* des méthodes d'évaluation de projet utilisées dans d'autres pays que la France et de voir comment les méthodes françaises pourraient évoluer.

De son côté, la Datar a alors reçu la commande de travailler en interministériel, mais avec une approche spatiale. D'emblée, elle a choisi une approche de comparaison internationale. Le document de prospective s'intitulait : *La France en Europe: quelle ambition pour la politique des transports ?* Cette comparaison internationale, même quand elle se fait uniquement sur la base d'indicateurs très simples, suffit à démonter certaines polémiques. Par exemple, alors que l'inquiétude montait sur le fait que la France risquait d'être asphyxiée par une congestion des infrastructures si elle ne faisait rien, la comparaison a montré que la France est mieux dotée en infrastructures (que ce soit par personne ou par km<sup>2</sup>) que des pays comme l'Allemagne et l'Angleterre, même si elle doit gérer des points et corridors sensibles. Un tel indicateur est très grossier, parce que le territoire français est très hétérogène et qu'une moyenne nationale de densité d'infrastructures qui mélange la Région parisienne et le Massif central ne veut pas dire grand-chose. Néanmoins, la mise à plat de ces indicateurs a dédramatisé le problème. Le travail de la Datar, qui était plus une démarche d'aménageur que d'économiste, a insisté sur certains objets spatiaux importants comme les grands corridors, le transit, les portes d'accès au territoire. Quatre ou cinq ans plus tard, quand on voit la mondialisation, la montée du transport maritime international et le rôle des ports maritimes dans la desserte de l'Europe, on constate que cette intuition était bonne. En outre, le document de la Datar suivait plus un raisonnement d'équité territoriale et sociale que d'efficacité. La Datar a privilégié une vision à long terme intégrant les soucis d'environnement, ce qui a mené à des points de vue différents de ceux du calcul économique. Enfin, le débat a été intéressant parce qu'il n'a pas écarté la question du financement. Vingt ans auparavant, la question du financement et de la tarification des infrastructures n'aurait pas été aussi présente, d'emblée, dans la discussion. Ce document de prospective, plus lisible et pédagogique, illustré de cartes, a été largement repris par la presse et a généralement été bien accepté dans l'opinion.

Le débat à l'Assemblée nationale et au Sénat a été alimenté par l'audit, le travail de la Datar, et par le dossier réalisé par l'association TDIE. TDIE avait lancé auprès des conseils régionaux une enquête sur les projets d'infrastructures dans les territoires et les avait fait figurer sur une même carte. À travers ce recensement des besoins régionaux, TDIE s'est efforcé d'identifier les projets prioritaires dans les quinze à vingt ans à venir et quels montants financiers qu'il faudrait réunir pour réaliser ces infrastructures. TDIE fonctionne un peu comme une sorte de pré-CIADT associatif. L'association est aujourd'hui co-présidée par un président de région socialiste et par un député UMP. Elle est en train de renouveler son opération de regroupement des projets des régions.

Quand on additionnait tous les projets régionaux, on obtenait des montants relativement raisonnables. On aurait pu imaginer que les régions, dès lors qu'on leur demandait ce qu'elles voulaient, souhaiteraient couvrir leur territoire d'infrastructures multiples, mais il y a eu une sorte de phénomène d'autorégulation plutôt rassurant, qui a montré qu'entre gens raisonnables, on sait à peu près quelles infrastructures on pourrait faire dans les 20 ans à venir.

### **Les décisions : le CIADT du 13 décembre 2003 et suites**

Le débat au Parlement n'a pas été suivi d'un vote, le gouvernement gardant la prérogative de la décision. Deux options se sont dégagées et ont traversé le gouvernement :

- La première est une orientation plutôt gestionnaire et libérale, où on insiste sur l'utilisateur payeur et où les financements publics se limitent à quelques segments indispensables.
- La seconde est une orientation aménagiste, avec une vision de long terme de développement soutenable, qui cherche à pérenniser les sources de financement public et qui propose que les modes de transport qui dégagent un excédent contribuent au financement d'autres modes peut-être moins rentables, mais présentant d'autres avantages. En clair, il s'agit de faire payer la route pour développer le chemin de fer, la voie d'eau ou le maritime.

Ce débat a été important au sein du gouvernement, puisque la question clé était de savoir s'il fallait ou non privatiser les autoroutes.

Le Ciadt met un terme à cette longue période de maturation des débats au sein du gouvernement et se conclut par une liste de projets, et non par un schéma organisé. Ces projets ne sont pas pour autant nécessairement incohérents les uns avec les autres et ils s'inscrivent bien dans des réseaux. Les décisions du Ciadt sont plus proches des recommandations « politiques » de la Datar que des recommandations « économiques » du CGPC et de l'IGF. Par exemple, il retient les projets du canal Seine–Nord (qui devient Seine–Escaut) et de Lyon–Turin, et a manifestement une préférence pour le transport ferroviaire. Il y a déjà une volonté d'abandon du tout routier préconisé par le CGPC.

Pour le financement, on a créé un fonds *ad hoc*, l'Afite (Agence française de financement des infrastructures de transport) dont les ressources doivent être pérennisées grâce aux recettes des péages d'autoroute — l'idée est que les autoroutes, arrivant en fin d'amortissement, dégagent une rente considérable et que les infrastructures de l'avenir devraient notamment être financées par ces recettes. Un débat a opposé le Ministre des finances et celui de l'équipement, qui ont organisé diverses fuites vers la presse pour exprimer leurs points de vue. Le Premier ministre a finalement arbitré et donné raison au Ministre de l'équipement de l'époque, Gilles de Robien, pour garder les concessions autoroutières dans le secteur public. Hors la partie déjà privatisée, il a été décidé de garder ce qui restait dans le secteur public pour financer l'Afite.

La liste de projets n'est pas clairement assortie d'un calendrier de priorités, mais un dispositif de suivi a été installé pour que les citoyens sachent ce qu'il advenait de ces décisions.

En 2005, le nouveau gouvernement mis en place par Dominique de Villepin annonce la privatisation des autoroutes, privant l'Afite des ressources affectées. Sur les 14 milliards d'euros que cette privatisation a rapportés, 4 ont été versés à l'Afite. Ils permettent d'engager un certain nombre de travaux importants. Une fois qu'ils seront consommés, on ne sait pas vraiment ce que deviendra l'Afite. L'année dernière, l'Ifedate avait bénéficié de la venue de M. Longuet, qui préside l'Afite, et qui a confirmé que l'agence n'aurait plus de moyens dans trois ans.

Parmi les décisions du Ciadt de 2003, figure le projet de compléter le réseau d'autoroutes pour arriver à l'homogénéité du territoire, bien qu'on n'ait plus accès aux adossements prévus auparavant. Il était notamment envisagé de développer les autoroutes existantes sur la vallée du Rhône, qui est un des points difficiles du territoire, mais, depuis, une mission et un débat public sur la vallée du Rhône ont conclu au non-élargissement de ces autoroutes.

Parmi les autres décisions, on trouve l'extension du TGV, avec le TGV Rhin-Rhône, le TGV Sud-Ouest Atlantique, ainsi que Lyon–Turin et le canal Seine–Nord.

Le CIADT de 2005 a fait un rapport rendant compte de la mise en œuvre des décisions de 2003 et de l'engagement des projets décidés.

### **Les réseaux transeuropéens de transport**

Simultanément, d'autres réflexions ont été menées à l'échelle européenne. Il y a déjà longtemps, l'Europe avait élaboré le concept de réseaux transeuropéens de transports (Trans-European Networks, ou TEN). Dans le traité de Maastricht, la notion de réseau transeuropéen faisait l'objet d'un article et indiquait qu'au nom de la cohésion sociale et territoriale, il n'y aurait d'Europe que si un certain nombre de réseaux le permettaient : réseaux d'énergie, de télécommunications, de transports, ainsi que réseaux de recherche et de circulation d'étudiants. Il était donc prévu qu'un certain nombre de projets bénéficient d'un soutien communautaire spécifique, bien sûr en les combinant avec des démarches nationales, les États restant compétents pour l'essentiel. Ce mouvement a été lancé au sommet des chefs d'État d'Essen en 1994, qui a décidé de 13 projets prioritaires. Mais la réunion suivante des Ministres des finances des mêmes États européens a tout de suite décidé qu'il ne fallait pas les financer parce que les moyens manquaient. 14 ans plus tard, on ne peut que constater que seuls trois ou quatre de ces 13 projets ont été réalisés. D'autres sont en travaux et d'autres n'ont même pas débuté.

On a donc pris conscience qu'il fallait relancer la démarche des réseaux transeuropéens et on a fait appel à un ancien grand commissaire, M. Van Miert. La commission Van Miert a demandé que le budget de l'Union se renforce pour mieux financer les réseaux transeuropéens et a élaboré deux listes : une liste de projets et, à l'intérieur de cette liste, une liste de projets prêts à être engagés immédiatement (*quick start*).

D'après certains experts, il s'agissait plutôt d'une démarche de choix politique. La commission Van Miert n'a pas lancé d'études de projection de trafic ou de rentabilité d'infrastructures. Il est clair qu'il n'était pas possible de sélectionner les projets les plus rentables dans quelques pays et d'ignorer les autres. Il a donc été prévu de financer un peu tout le monde. Les projets obéissaient en outre à un souci de développement durable, même si on ne sait pas très bien le chiffrer, avec, clairement, une préférence ferroviaire, maritime et fluviale par rapport aux projets autoroutiers. La France est intervenue pour que deux projets qui lui tiennent à cœur et qui ont un caractère transfrontalier, à savoir Lyon–Turin et Seine–Nord, soient inscrits dans cette liste.

Quand on fait la somme des investissements nécessaires pour réaliser tous ces projets à l'horizon 2020, on arrive à un résultat considérable : il faudrait 600 milliards d'euros alors que l'Europe n'a que 6 ou 7% des sommes nécessaires. Même si on donne aux financements européens un effet de levier, on a vu, lors des négociations qui ont eu lieu pour la fixation du budget européen 2007 – 2013, que la commission Van Miert n'a pas eu gain de cause. Parmi les coupes claires faites dans ce budget, les investissements pour les réseaux transeuropéens sont parmi ceux qui ont le plus souffert. Alors que la Commission demandait 20 milliards d'euros au départ, ce qui était déjà un budget raisonnable, 7 milliards lui ont été accordés. Il est donc probable, quand on en fera le bilan dans dix ans, que la seule liste *Quick Start* n'aura pas été complétée.

## La démarche de choix

Contrairement au schéma théorique des manuels — une évaluation scientifique menant à une décision optimale—, le choix d'infrastructure n'est pas simple. En théorie, on a un problème, les experts analysent, on évalue les besoins, on fait un projet, on compare à un projet de référence, on fait des projections de trafic, on calcule les avantages et inconvénients, on calcule un indicateur de rentabilité financière ou socioéconomique et le décideur, considérant ces éléments, décide si le projet est bon ou non et si les moyens sont réunis avant de lancer le projet. En fait, les choses sont beaucoup plus complexes et plusieurs points sont aujourd'hui remis en cause.

Il y a un doute sur le calcul économique lui-même. Pour des projets de grande ampleur, la décision elle-même peut s'étaler sur plusieurs années, beaucoup d'acteurs contribuent à l'élaboration du projet, avec chacun son point de vue et ses intérêts. La notion même d'intérêt général à la française est en crise et on est plutôt dans une confrontation de points de vue où le plus fort l'emporte sans que l'idée d'un intérêt collectif supérieur soit aussi claire qu'elle l'était auparavant. À cet égard, la procédure de débat public est intéressante : on est souvent frappé du fait que même les élus locaux n'ont plus un point de vue d'intérêt général. Par exemple, lors du débat sur le tracé du canal Seine-Nord, des élus locaux considéraient que le projet était bon ou mauvais selon qu'il rapportait ou coûtait 10 millions d'euros à leur commune ou département. Le fait que le projet rapporte ou coûte 10 milliards d'euros à la nation ne les concernait pas. En tant qu'élus locaux, ils considèrent qu'ils sont uniquement là pour présenter les intérêts de leur territoire. Paradoxalement, avec l'ouverture aux points de vue particuliers et à la décentralisation, les seuls à porter l'idée d'intérêt général, les seuls en mesure de dégager un point de vue transversal qui ne soit pas l'addition des points de vue particuliers, étaient les représentants de l'État. Je pense qu'on n'a pas réglé ce problème et la procédure du débat public continue à être mise en œuvre sur ce mode. Enfin, même les décisions solennelles ne sont pas acquises. Ainsi, le Premier ministre a solennellement décidé en 2003 qu'on ne privatiserait pas les autoroutes. Deux ans plus tard, un Premier ministre de la même majorité, avec le même Président de la République et pendant la même législature, a annulé cette décision et lancé la privatisation des autoroutes.

Pendant cette campagne présidentielle, les deux candidats se sont montrés soucieux de développement durable. Le programme du parti socialiste indique que l'épuisement des ressources énergétiques et la montée des risques environnementaux nous obligent à penser au développement durable. Ce programme prévoit un grand ministère du développement durable qui aurait des compétences transversales regroupant le transport, l'aménagement du territoire et le logement. Il a en outre un souci d'innovation technologique dans les transports et la construction, les outils des politiques publiques devant être révisés en ce sens. Le programme de l'UMP est plus explicite en matière de transport et indique que, pour le transport long, il faut développer le fret ferroviaire, le ferroutage, les canaux et les autoroutes de la mer. Il prévoit de réfléchir aux travaux d'infrastructure les plus utiles pour l'avenir. Il souligne que, pour autant, le transport routier reste indispensable et je pense que c'est vrai : si on sait que la moitié des tonnes transportées en France le sont sur des distances de moins de 50 km, on voit que le transport local restera largement routier, ce qui signifie qu'il faut civiliser le transport routier lui-même. Si on veut un développement durable, il y aura une part d'utilisation d'autres modes de transport que la route sur les segments pertinents, mais il y aura aussi une part énorme de gains obtenus en améliorant le transport routier.

**Denis Vallance, Conseil général de Meurthe-et-Moselle :** Vous avez évoqué le choix politique qui a conduit au TGV Est pour relier la France et l'Europe. Il y a là un certain paradoxe puisque c'est le premier TGV financé par les collectivités locales, alors que sa justification était une politique nationale et européenne. Cela conduit à une réflexion générale sur les différents choix auxquels sont confrontés les décideurs, entre l'équilibre économique et la réalité politique d'aménagement du territoire ou de préservation de l'environnement. Il semble que les projets soient condamnés à choisir l'un ou l'autre et, au final, c'est le plus souvent la réalité économique qui prime. Il faut alors réfléchir à la façon de combler les zones blanches qui n'ont pas été couvertes lors de la première étape. Nous avons mis en place un réseau exhaustif de haut débit sur tout le département. Nous y avons systématiquement associé une partie d'équipements rentables économiquement et une partie d'équipements rentables politiquement en termes d'aménagement du territoire. Je ne comprends pas pourquoi on ne peut pas établir ces règles simples au niveau national. À chaque fois, on va chercher des positions alambiquées, mais, certes, médiatiquement présentables. Par exemple, on dit que les péages d'autoroute financeront le chemin de fer, alors qu'on sait bien que ces transferts financiers, à un niveau global, ne se pratiquent jamais. Il faut user de systèmes d'intervention qui font que, chaque fois qu'une intervention est rentable sur le plan économique, elle permette de financer une infrastructure rentable territorialement. Je crois que les collectivités territoriales, régionales ou départementales, sont plus confrontées à cette problématique du fait de leur proximité au territoire. C'est une méthode d'action qu'il faudrait creuser ensemble.

**MS :** En matière d'autoroutes, l'adossement, qui est maintenant interdit, a justement permis des subventions croisées entre les zones rentables et les zones non rentables. Maintenant, il faut faire un appel d'offres qui ne désavantage pas les nouveaux entrants par rapport aux sociétés déjà concessionnaires et l'adossement est une procédure désormais interdite. En Allemagne, on collecte des milliards d'euros de recettes d'autoroutes et de routes qui permettent de financer l'ensemble des infrastructures de transport. Le système électronique mis en place a eu des ratés au démarrage, mais il fonctionne aujourd'hui très bien.

**Georges Dubrez, Conseil général du Loiret :** Nous avons fait une délégation de service public pour les infrastructures de haut débit. Ce que vous expliquez sur l'adossement a pu être fait grâce à cette délégation de service public, pour équiper tout le territoire du Loiret d'infrastructures de haut débit, en mettant dans la corbeille de la mariée 20 millions d'euros. Avec cette somme, le département a pu appeler des crédits privés qui se chiffrent à plusieurs dizaines de millions d'euros et qui permettront que les zones les plus reculées du département soient couvertes dans une période assez courte. Denis Vallance nous proposait la transposition de certains dispositifs à l'échelle de la France. Il est vrai que nous avons des outils qui nous permettent de faire cette péréquation entre l'économique et le territorial. Aujourd'hui, nous en avons besoin et nous devons montrer l'importance qu'il y a à trouver de nouvelles voies en ce sens. Il n'est, par exemple, pas facile de mener une DSP dans un département parce qu'on a des approches qui ne sont pas encore intellectuellement très répandues.

**Pierre Bretel :** Vous avez montré que, dans les débats d'experts, il y a en gros une opposition entre le point de vue du CGPC, qui obéit plutôt à une logique économique, et une logique d'aménagement du territoire comme c'est le cas pour Seine-Escaut et Lyon-Turin. Pourriez-vous nous donner quelques éléments des arguments des uns et des autres pour nous permettre de saisir ce qui a amené le politique à trancher ?

**Michel Savy** : Du point de vue du calcul économique, les avantages à espérer du projet ne sont pas assez importants par rapport à la somme considérable des investissements nécessaires. Il me semble qu'on est en train de prendre la décision Seine–Escaut. Un groupe de suivi du CGPCa été mis en place, des affinages de calculs ont été pratiqués, et une procédure de déclaration d'utilité publique a été lancée. En revanche, je ne jurerais pas que dans quinze ans, on inaugurerait Lyon–Turin. Pour ce projet, il faut encore faire des études et engager beaucoup d'argent sans certitudes, parce qu'une galerie exploratoire est déjà un ouvrage coûteux, et qu'on n'a pas encore les 15 milliards d'euros nécessaires pour cet investissement. Je pense que le canal Seine–Escaut sera réalisé, mais le calcul économique des avantages à attendre comparés aux investissements montrait que la balance n'était pas bonne. Un de mes collègues, avec qui je ne suis pas tout à fait d'accord, Rémi Prud'homme, a calculé la valeur de la tonne de carbone économisée par Seine–Escaut. Je ne crois pas que son calcul soit pertinent et il y a sans doute d'autres façons d'économiser du carbone à moindre compte.

**Marie-Anne Bacot, directrice du Port autonome de Paris** : Ce qui me paraît le plus frappant dans le débat sur les infrastructures est qu'on est arrivé à une période où le délai pour développer une infrastructure est supérieur à la capacité qu'on a d'évaluer réellement ses retombées économiques. Il y a une quinzaine d'années, on était encore à peu près en mesure de faire véritablement une évaluation objective parce qu'on était dans un délai où le calcul économique était pertinent. Aujourd'hui, on est dans une situation où on a démontré la validité économique de la route, qui permet aux camions d'aller de bout en bout sans rupture de charge. Il y a non seulement un réseau d'autoroutes, mais aussi un chevelu continu de petites routes qui constitue un avantage comparatif qui continuera d'exister, quoi qu'il arrive. À côté de cela, il y a des modes de transport alternatifs ou complémentaires qui n'ont pas complètement démontré leur pertinence, sauf sur des créneaux très particuliers.

Aujourd'hui, l'enjeu est double. On voit bien que l'acceptabilité des routes a énormément chuté auprès des populations partout en Europe. La pertinence économique se heurte donc à une réalité sociale incontournable, qui remet en cause, à terme, le modèle économique de la route. À l'inverse, on ne connaît pour l'instant pas vraiment la teneur du modèle économique des autres modes. Je pense que c'était une grosse partie de la difficulté du débat sur Seine–Nord. L'évaluation en termes économiques donnait un taux d'actualisation qui demandait au canal d'être rentable dans un délai qui n'est pas compatible avec ce type d'infrastructure. On est bien dans un pari et on ne sait pas dans quelle mesure les entreprises se reporteront sur ces modes alternatifs, puisque cela se fait à une échelle de temps où on ne sait même pas dire où seront les entreprises de production. Il n'est pas facile de faire des choix politiques dans ces conditions et on est ramené à une situation où on essaie surtout de faire preuve de bon sens et où on tâtonne en mélangeant l'économique et le durable. Je pense que nous devons quand même faire très attention à ne pas oublier de faire les évaluations les plus rigoureuses possibles, y compris pour les retombées externes, avec des comparaisons internationales, pour éclairer ce qui sera au bout du compte un débat d'intuition.

**MS** : L'audit avait indiqué qu'avec l'allongement des délais de concertation, il faut entre quatorze et vingt ans pour réaliser une grande infrastructure en France aujourd'hui. Si l'efficacité et la pertinence se montrent sur les trente ans suivants, cela signifie que, dans les décisions à prendre aujourd'hui, il faut que nous ayons une image de ce que sera le transport dans cinquante ans. Mais nous ne savons pas où en seront l'Europe, la mondialisation, l'énergie, le système productif ou la démographie européenne. Alors que ces incertitudes sont énormes, nous sommes dans des décisions non

fractionnables. La route est incrémentale, le réseau existe déjà et il est facile d'ajouter quelques kilomètres ou un contournement ici et là ; mais on ne peut pas faire la moitié de Lyon–Turin ou de Seine–Nord. On doit réaliser ces projets dans leur intégralité ou pas du tout et ils ont un côté irréversible. Si on s'est trompé, on aura gaspillé des sommes importantes pour des décennies. Il y a là une dimension de pari et d'intuition qui est toute la noblesse du politique, mais cinquante ans, c'est très long par rapport à un mandat présidentiel.

**Marie-Anne Bacot** : Pour illustrer ton propos, je citerai aussi le projet d'aéroport interrégional du Grand Ouest, pour lequel on a un horizon de vingt-cinq ans. Le choix de l'implantation locale ne s'est pas basé sur une réelle étude économique de choix d'implantation la plus opportune pour être au centre d'un bassin de clientèle, mais a reposé sur une réserve foncière qu'avait anticipée le Conseil général de Loire-Atlantique. On est dans une logique de coût de réserve foncière et non sur une logique économique.

**MS** : Logique qui n'était pas absurde pour autant.

**Marie-Anne Bacot** : Elle a peut-être freiné le développement de l'urbanisation dans cette zone, puisqu'on parle de ce projet depuis vingt ans. En outre, le coût de la desserte de cette infrastructure va être beaucoup plus important que l'infrastructure elle-même.

**MS** : Rétrospectivement, la santé du système aérien français et le fait qu'Air France soit devenue une des premières compagnies aériennes mondiales repose beaucoup sur Roissy, qui est un des quatre aéroports européens qui a encore une capacité technique de croissance, même si la capacité politique de croissance, qui doit tenir compte des riverains, est plus difficile. Nous bénéficions d'une décision des années 60 qui, cinquante ans plus tard, donne à Roissy un avantage comparatif par rapport à Heathrow, Schiphol ou Francfort. On est dans des échelles de temps qui ne sont pas celles de la vie des entreprises ou des gouvernements.

**Marc Censi** : Je pense que le sentiment général à l'égard de toutes ces infrastructures et des délais prévisibles est que la pénurie financière à laquelle nous faisons face nationalement apportera des retards partout et justifie de la part des services de l'État les plus grandes réserves quant au calendrier prévisible de tous les projets, notamment ceux qui ont été inscrits dans le CIADT de décembre. Une solution a été avancée, notamment pour des tronçons autoroutiers : le partenariat public–privé (PPP). Je préside un syndicat mixte qui a pour objectif de réaliser une liaison autoroutière entre Lyon et Toulouse, d'ailleurs inscrite dans les priorités du CIADT, mais avec des délais de réalisation très longs, notamment dans la partie la plus défavorisée, là où passent le moins de voitures et où la rentabilité théorique est la moins bonne — vers le plateau du Gévaudan et le contournement de Langogne. Voilà quelques années, un directeur des routes m'a même dit que, si on comptait les voitures qui passaient par Langogne, personne n'accepterait de faire une autoroute. Ce n'est pas un enjeu de prévision à long terme mais bien un calcul de rentabilité immédiate. Pour tenter d'apporter une réponse au financement, on a proposé le PPP. Tout le monde s'est précipité et on a choisi de réaliser le tronçon d'Albi sous cette forme pour gagner quinze ans. La procédure a été engagée et acceptée par la commission ad hoc. Au lieu de demander des participations en subvention et en fond de concours aux collectivités territoriales et à l'État, on leur demande de payer des loyers. Je reste très dubitatif sur l'intérêt de payer des loyers nécessairement plus élevés que des remboursements d'emprunt et je ne vois pas clairement l'avantage des PPP dans ce domaine.

**Sébastien Forest, Conseil général de l'Hérault** : Nous avons un projet de LGV, sur une ligne dont le tracé ira de Séville à Amsterdam en passant par l'Hérault. Presque tout le tracé a été financé sans que les collectivités locales aient été sollicitées. Maintenant que le tracé est à quelques kilomètres de chez nous, on nous demande de participer au financement sous prétexte qu'il y aura des retombées économiques. En même temps, un doublement de l'A9 à hauteur de Montpellier est prévu. Ce projet est entièrement financé par la Sociétés des autoroutes du Sud de la France. L'actuelle autoroute pose des problèmes de sécurité à cause du nombre d'entrées sur Montpellier et il faut résoudre ce problème. On a donc d'un côté un projet qui présente un intérêt local pour des questions de sécurité et qui sera financé sans que les collectivités soient sollicitées, et de l'autre un projet européen qu'on nous demande de financer à hauteur de 50 millions d'euros.

**Georges Dubrez** : Je voudrais répondre à Marc Censi sur la question des PPP. On compare des choses qui ne sont pas comparables. Le PPP a introduit un cercle vertueux dans les infrastructures. Aujourd'hui, on fait un PPP qui couvre la construction et l'entretien d'un ouvrage. C'est d'ailleurs pour le maître d'ouvrage la garantie qu'on ne fera plus les bêtises passées quand ce n'étaient pas les mêmes acteurs qui prenaient en charge l'investissement et le fonctionnement. Avec un PPP, on fait un *package* construction et, pour être sûrs que l'infrastructure soit bien construite, un *package* d'entretien sur une période à déterminer. On paie quelque chose que jusqu'alors, on ne payait pas, et on introduit dans la comptabilité des dépenses qu'on ne comptait pas auparavant en inscrivant les crédits de réparation, de gros entretien, d'aménagement. Je pense que cela peut être un élément d'efficacité. Par ailleurs, si on gagne quinze ans, il est normal qu'on le paie quelque part.