
La politique française des infrastructures de transport

IHEDATE, octobre 2008

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 : privatisation des concessions d'autoroutes
- 2007-2008 : Grenelle de l'environnement, lois Grenelle1, 2, 3
- Vers un nouveau schéma directeur ? Quelle mise en œuvre ?

- En outre et parallèlement :
 - propositions de TDIE
 - projets et décisions au niveau communautaire

1. Schémas de services collectifs

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

2. CIADT de 2003

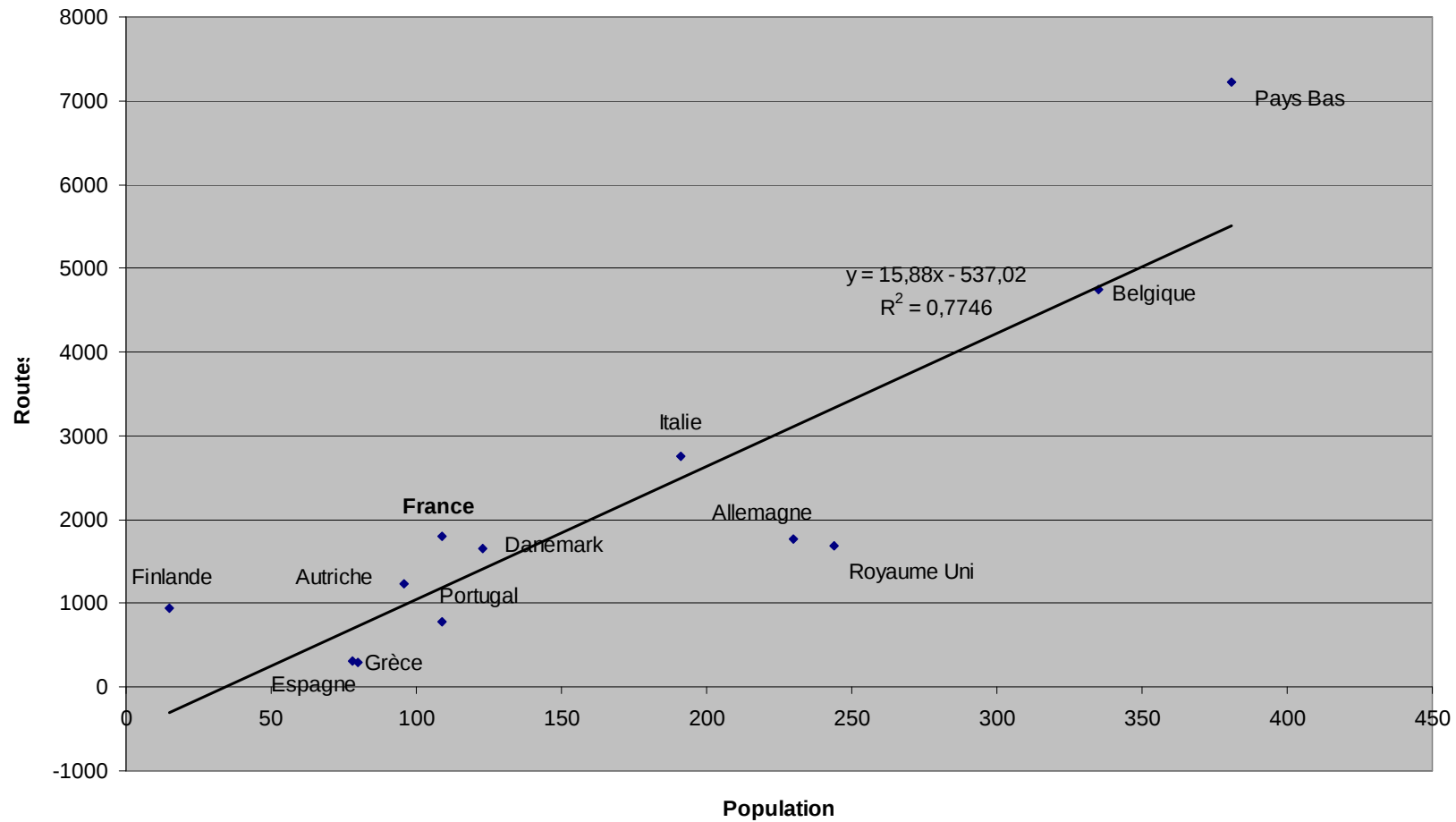
Audit des projets (IGF et CGPC)

- 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 multiscalaire : 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,)

CIADT du 18 décembre 2003

- 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 remettant en cause le dispositif, à moyen terme

Décisions du CIADT de 2003 (1)

Infrastructures routières en 2025



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

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

Les CIADT correspondent à des liaisons à sens unique ou à double sens, soit à des liaisons à sens unique ou à double sens, soit à des liaisons à sens unique ou à double sens.

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 existantes
- 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
réseaux sur cette carte ne
présente 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)

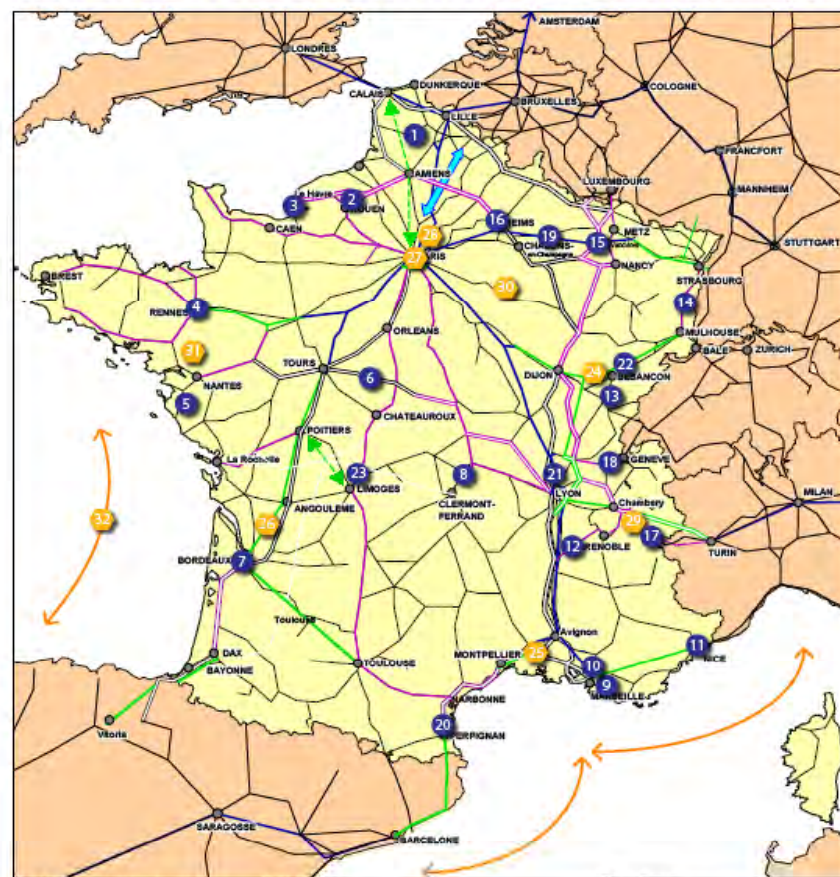


Une volonté de mise en œuvre du CIADT et d'affichage des résultats

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

3. Planification européenne (TEN)

TEN

- Réseaux transeuropéens de transport
- Traité de Maastricht (cohésion sociale et territoriale)
 - transfrontaliers, chaînons manquants
 - DD : préférence aux modes alternatifs à la route
- 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 %**

4. Grenelle de l'environnement

Le Grenelle de l'environnement

- Les principaux candidats à l'élection présidentielle de 2007 avaient mis l'accent sur le développement durable (charte de Nicolas Hulot) et prévu la création d'un grand ministère incluant les transports
- Initiative originale du nouveau président : une négociation ouverte, extérieure et préalable au travail parlementaire, le "Grenelle"
 - ❑ 5 collèges : employeurs, salariés, ONG (surtout "écologistes"), collectivités territoriales, État
 - ❑ des discussions plus fécondes que prévu, aboutissant à des conclusions acceptées par le gouvernement, à transcrire dans la loi
 - ❑ cette transcription est en cours (Grenelle 1, 2, 3)...

Projet de loi Grenelle 1

- Chapitre III consacré au transport (après l'urbanisme)
 - Art. 9 Développement durable
 - ❑ diminution de 20 % des émissions de GES dues au transport d'ici à 2020
 - ❑ incitation des entreprises à évoluer en ce sens
 - ❑ suivi de la réduction des nuisances
 - ❑ limitation de la croissance du réseau routier aux projets d'intérêt local, dans une conception multimodale
-

Projet de loi Grenelle 1 (suite)

■ Art. 10 Fret

- ❑ priorité à la voie d'eau, au fer, à la voie maritime (notamment cabotage) pour les investissements en infrastructures, dans une vision d'aménagement et de compétitivité du territoire, massification des flux
- ❑ une part du réseau ferré à priorité fret, trains longs, 2 grands axes Nord-Sud
- ❑ augmenter de 25 % d'ici à 2012 la part du fret non routier
- ❑ régénération du réseau ferré, avec les Régions
- ❑ 3 axes d'"autoroute ferroviaire"
- ❑ création d'OFP, soutien au transport combiné
- ❑ régulation évitant les pratiques discriminatoires

Projet de loi Grenelle 1 (suite)

■ Fret (suite)

- ❑ renforcer la compétitivité des ports français, doubler la part de leur desserte par des modes non routiers
- ❑ développement des "autoroutes de la mer" sur les façades atlantique et méditerranéenne (report de 5 à 10 % du trafic)
- ❑ réalisation du canal Seine-Nord-Europe (cofinancement PPP, Communauté, collectivités et État), soutien à la batellerie
- ❑ amélioration de la durabilité du TRM : éco-conduite, péages sans arrêt
- ❑ taxe kilométrique sur le réseau non concédé, finançant de nouvelles infrastructures

Projet de loi Grenelle 1 (suite)

■ Art. 11 Voyageurs

- ❑ diminuer la consommation d'hydrocarbures, les GES, les nuisances, dans une vision multimodale développant le fer dans ses domaines de pertinence
- ❑ priorité aux transports collectifs et au fer

Projet de loi Grenelle 1 (suite)

- Voyageurs (suite : aérien)
 - ❑ raccorder les principales plates-formes aériennes au TGV
 - ❑ nouveaux aéroports : uniquement pour la réduction des nuisances environnementales
 - ❑ desserte des aéroports par les transports collectifs
 - ❑ maîtrise de l'urbanisation autour des aéroports, insonorisation des constructions, information objective
 - ❑ navigation aérienne : réduire les nuisances et la consommation énergétique, ciel unique européen, programme SESAR
 - ❑ recherche : diminution de 50 % de la consommation par p.km d'ici à 2020
 - ❑ inclusion du transport aérien dans le marché de quotas d'émission

Projet de loi Grenelle 1 (suite)

- Voyageurs (suite : fer)
 - ❑ maillage du territoire national de LGV, en liaison avec l'Europe
 - ❑ Perpignan-Figueras, branche Est du TGV Rhin-Rhône, et 2000 km supplémentaires d'ici 2020 (liste indicative des projets)
 - ❑ à long terme, 2500 km supplémentaires et amélioration de la desserte des villes non touchées par les LGV

Projet de loi Grenelle 1 (suite)

- Art. 12 : zones urbaines et périurbaines
 - ❑ réduire nuisances, GES. Dans les PDU, plans de déplacements d'entreprises, covoiturage, auto-partage, marche et vélo, compétences aux autorités organisatrices
 - ❑ ramener les émissions moyennes du parc des véhicules particuliers de 176 g CO₂/km à 130 g CO₂/km en 2020
 - ❑ soutien à la recherche pour des véhicules propres et économes
 - ❑ aide aux TCSP et au désenclavement des quartiers
 - ❑ les projets de transport s'intégreront dans une stratégie urbaine de cohésion sociale, gestion coordonnée de l'espace urbain et développement économique

Projet de loi Grenelle 1 (suite)

- Art. 13 : Île de France

- programme de transports collectifs pour fluidifier les déplacements de banlieue à banlieue, rocade de métro automatique
- prolongement d'Éole à l'Ouest, solution à la saturation de la ligne 13 du métro

- Section 2 du chapitre : modifications de la LOTI

- reprenant les orientations de loi Grenelle 1, mentionnant qu'« un schéma national des infrastructures de transport fixe les orientations de l'État »
- « à titre expérimental, un groupe de suivi des projets d'infrastructures majeurs est mis en place jusqu'en 2013 »

- NB. Quel financement ? Attendre Grenelle 2 et 3 ?

5. Vers un nouveau schéma directeur ?

Élaboration d'un schéma

- Parmi les facteurs déterminant la rentabilité socio-économique d'un projet d'infrastructure, selon les méthodes en vigueur, le gain de temps continue de peser de manière primordiale
- Comment intégrer les nouvelles préoccupations? Sans dénaturer la rigueur du calcul ; sans aboutir à sa négation dans les décisions politiques. Exemple de prise de position : Institut Montaigne
- Question de méthode : outils, démarche, processus de proposition et d'arbitrage, etc.
- Exemple de proposition : TDIE

TDIE Réseau fluvial



TDIE : fret ferroviaire

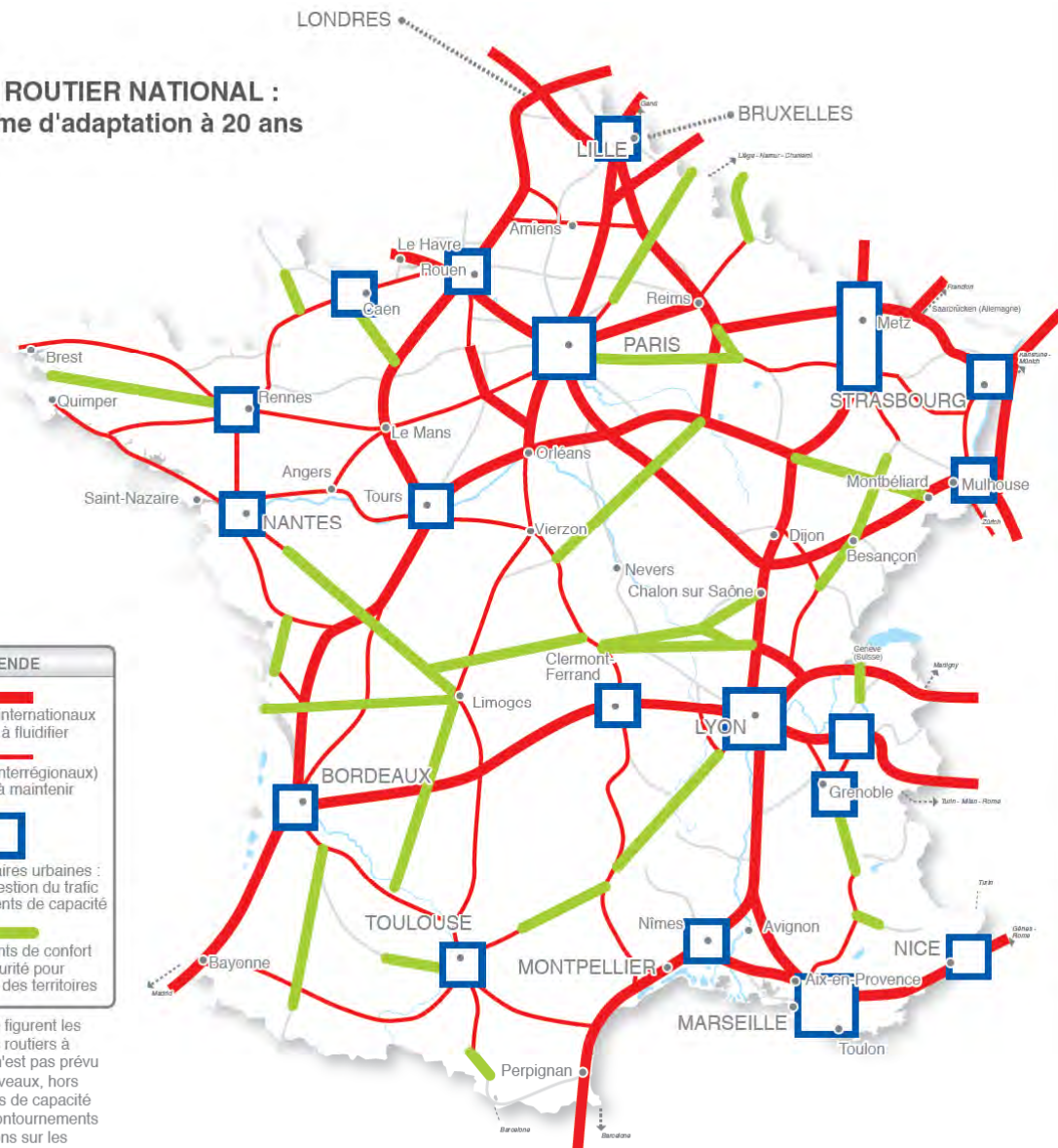


TDIE : routes et autoroutes

RÉSEAU ROUTIER NATIONAL :
programme d'adaptation à 20 ans



Sur cette carte figurent les différents axes routiers à aménager ; il n'est pas prévu de projets nouveaux, hors aménagements de capacité (notamment contournements d'agglomérations sur les grands axes)



TDIE : TGV, LGV

**SERVICES FERROVIAIRES RAPIDES :
programme de développement à 20 ans**



6. Conclusions et perspectives

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

Références

- Commission européenne, *Livre blanc. La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*, Bruxelles, 2001. Révision en 2006.
- DATAR, *La France en Europe : quelle ambition pour la politique des transports ?* La Documentation française, 2003.
- Didier, Michel et Prud'homme, Rémy, *Infrastructures de transport, mobilité et croissance*, rapport du CAE n° 69, La Documentation française, 2007.
- *Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*, n° 955, Assemblée nationale, juin 2008.
- Savy, Michel, *Le transport de marchandises*, Eyrolles-Les Éditions d'organisation, 2006.
- Savy, Michel, *Logistique et territoire*, DIACT, collection Travaux, La Documentation française, 2006.