
La politique française des infrastructures de transport

IHEDATE, novembre 2009

Michel Savy

- professeur à l'Université de Paris Est (U. Paris 12 + ENPC)
 - directeur de l'Observatoire des politiques et des stratégies de transport en Europe
 - codirecteur du Centre franco-chinois Ville & Territoire
- savy@univ-paris12.fr

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. : 2001 Schémas de services collectifs de transport (voyageurs et marchandises) du gouvernement Jospin
- 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 (SNIT) ? 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 Pasqua de 1995, non appliquée à cet égard)
- 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 (délibérément !)
 - ❑ pas de financement ni même de chiffrage
 - ❑ pas de priorités claires

2. CIADT de 2003

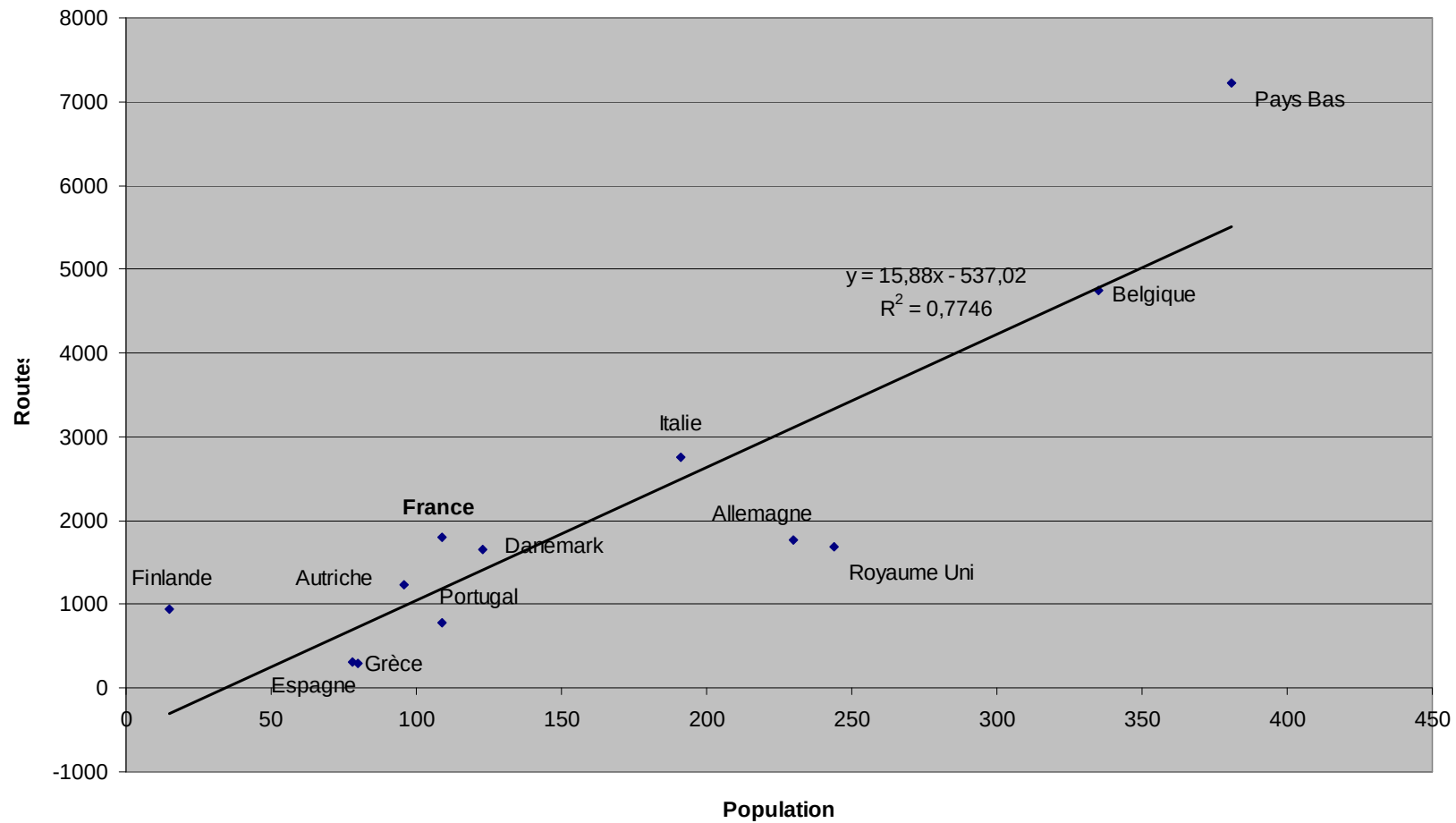
Audit des projets (IGF et CGPC)

- 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, ignore le très long terme
 - 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, itinéraires
 - 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 (+ 2005)

- 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 par M. de Villepin (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



- Routes nationales existantes en service, autoroutes en service
- Routes nationales en projet
- Routes nationales à réaliser
- Routes nationales d'intérêt régional (CIADT) ou d'intérêt départemental (CIADT)
- Routes nationales d'intérêt régional (CIADT) ou d'intérêt départemental (CIADT)
- Routes nationales d'intérêt régional (CIADT) ou d'intérêt départemental (CIADT)
- Routes nationales d'intérêt régional (CIADT) ou d'intérêt départemental (CIADT)

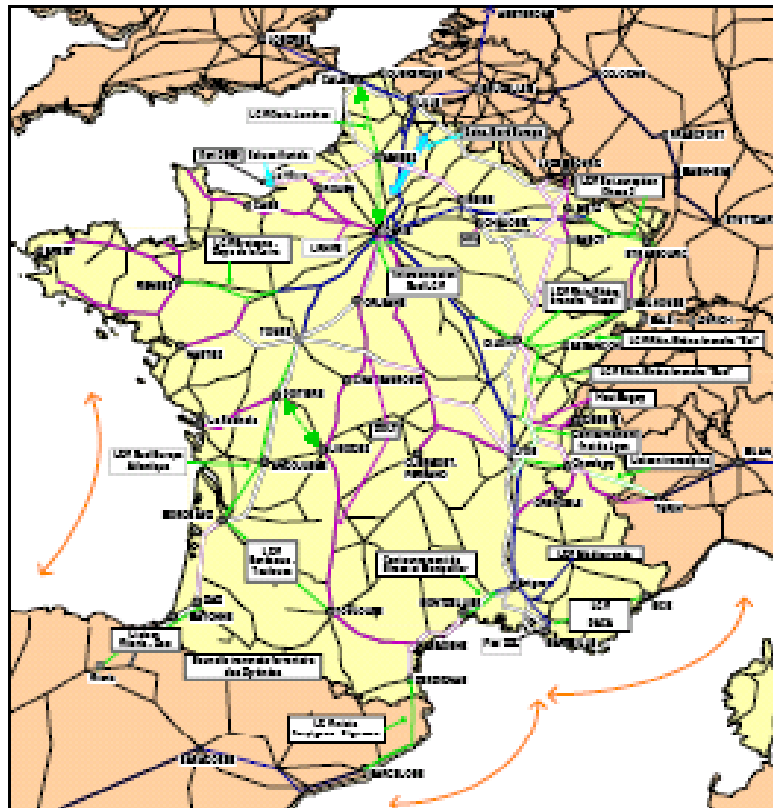
La représentation des liaisons sur cette carte ne préjuge pas des tracés futurs, en particulier pour l'ensemble des liaisons autoroutières nouvelles.

Les CIADT correspondent à des liaisons d'intérêt régional ou départemental, soit à des liaisons entre les principales villes régionales et les principales villes de l'agglomération.

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 existantes
- Lignes à grande vitesse en projet
- Projets à étudier
- Grande itinéraires de fret
- Seine-Nord Europe
- Ports maritimes
- Autoroutes de la mer

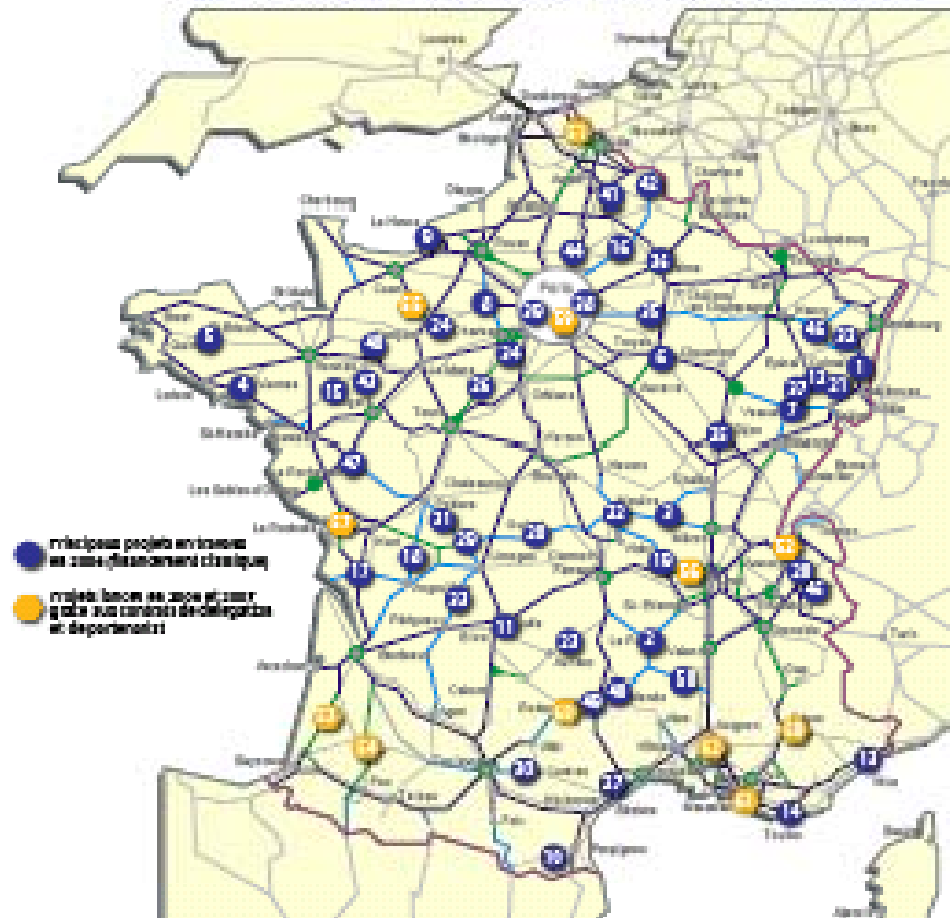
La représentation des
liaisons sur cette carte ne
présente pas des tracés futurs.

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)

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

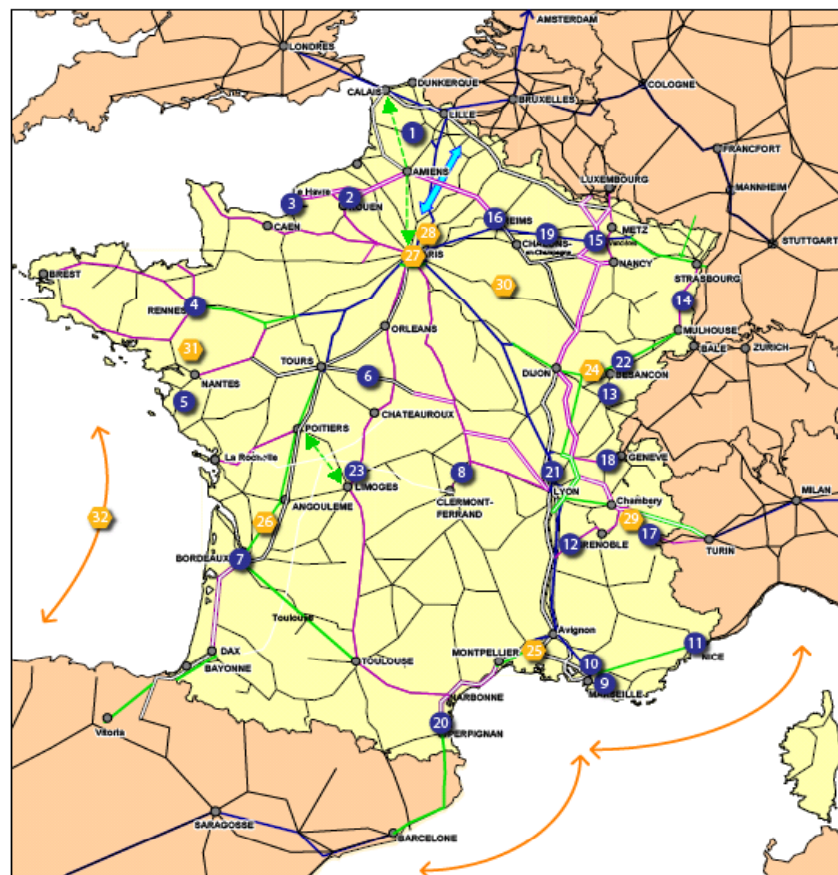


Une volonté de mise en œuvre du CIADT et d'affichage des résultats

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"> ● 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 (Monterotier-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

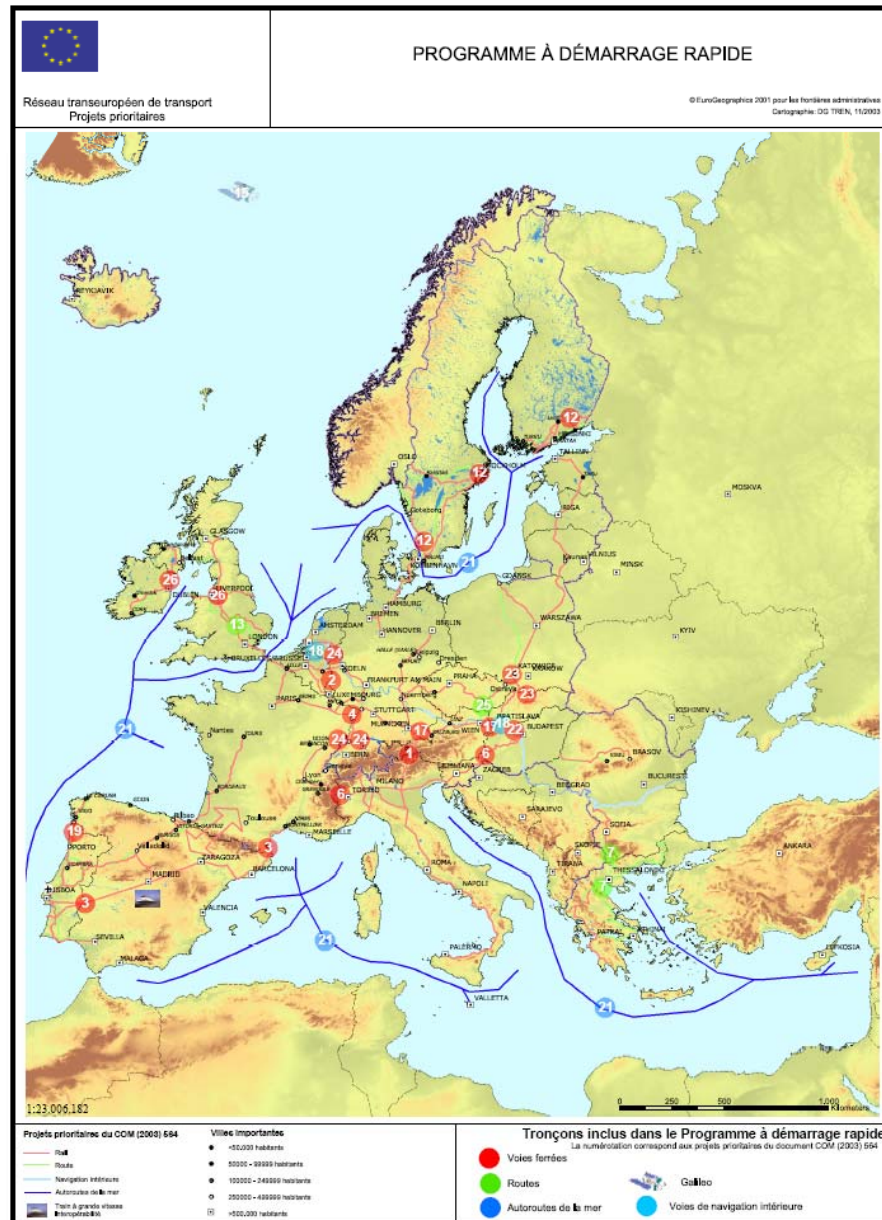
- Réseaux transeuropéens de transport
- Traité de Maastricht (cohésion sociale et territoriale)
 - transfrontaliers, chaînons manquants
 - DD : préférence aux modes alternatifs à la route
- Projets européens, à combiner à la démarche nationale
- Décision : 13 projets du sommet d'Essen (1994)
- Réalisation 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)



bre 2008

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)...

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
-

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

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

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

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

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

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

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
- ❑ depuis, projet du "Grand Paris" de l'Etat à côté du SDRIF de la Région

■ 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 (95 % des gains pris en compte)
- Comment intégrer les nouvelles préoccupations? Sans dénaturer la rigueur du calcul ; sans aboutir à sa négation dans les décisions politiques.
- Question de méthode : outils, démarche, processus de proposition et d'arbitrage, etc.
- Exemple de proposition : TDIE
- Où en est la préparation du SNIT, y compris en termes de méthode ?

TDIE Réseau fluvial



TDIE : fret ferroviaire

RÉSEAU FERROVIAIRE À
PRIORITÉ FRET : programme
de développement à 20 ans

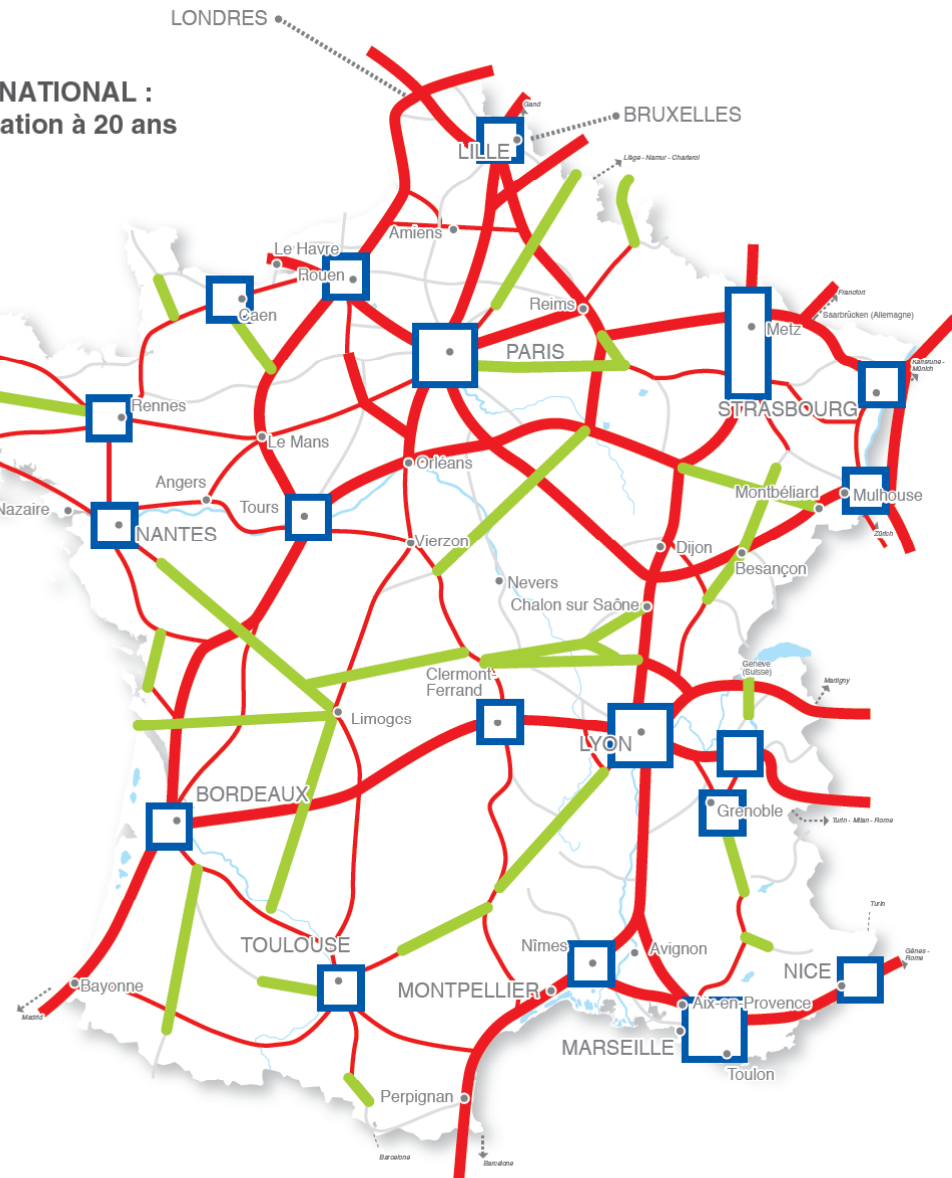


TDIE : routes et autoroutes

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. Démarche française du "débat public" pour les grands projets
 - 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 le Grenelle remet tout en chantier... Soit 3 démarches stratégiques en 8 ans (avec heureusement des continuités)

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.