

Les infrastructures de transport en France, demain : les conclusions de la Commission Mobilité 21

Par Philippe DURON *

Il y a déjà un an de cela, la Commission Mobilité 21 remettait au gouvernement ses recommandations sur la mise en œuvre du projet de schéma national des infrastructures de transports (SNIT). Souvent un peu trop rapidement résumé à son volet le plus politiquement sensible, à savoir le classement des 75 projets d'infrastructures de transport contenus dans le SNIT, le travail de la Commission s'est pourtant voulu bien plus large que cela. En effet, il s'est agi pour elle de dresser un ensemble de constats sur les réseaux de transport dans la France d'aujourd'hui, sur leur état, leur fonctionnement, leurs connexions, et de proposer des pistes afin de construire un véritable système de mobilité durable. La place de la grande vitesse dans le système ferroviaire, celle de la route dans l'intermodalité, l'enjeu des grands ports maritimes pour la compétitivité de notre pays, les défis de la transition énergétique, l'inscription des réseaux de transport français dans l'espace européen et le traitement des inégalités territoriales figureront au menu de ce retour fait sur cette autre façon de voir les infrastructures, celle proposée par la Commission Mobilité 21.

S'il est un domaine de politique publique complexe à appréhender pour toute femme ou tout homme politique en raison de sa temporalité, c'est bien celui des infrastructures de transport. Le temps des grands projets d'infrastructures est extrêmement long, celui du politique et du citoyen est lui beaucoup plus court. C'est la première et principale difficulté qu'a souhaité dépasser la Commission Mobilité 21 pendant plus de huit mois, entre octobre 2012 et juin 2013, période de réalisation de la délicate mission que lui avait confiée le ministre chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche, Frédéric Cuvillier, celle de clarifier la mise en œuvre du projet de schéma national des infrastructures de transports (SNIT) qui prévoyait au moment de sa diffusion, en 2011, une dépense de plus de 245 milliards d'euros sur 25 ans. Ainsi, au-delà de cette difficulté, les dix membres de cette Commission, à la fois des élus parlementaires et des personnalités qualifiées, se sont attachés à rendre un rapport solide et robuste se souciant des usagers, des acteurs économiques et des territoires et s'inscrivant à plusieurs égards dans une conception nouvelle de la politique des transports.

Le travail de la Commission s'inscrivait dans la continuité de deux étapes importantes dans la stratégie nationale d'organisation et de planification des infrastructures.

En 2013, avec le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), il était fait pour la première fois un inventaire des besoins en infrastructures du pays et de ses différents territoires. Il avait aussi été fait la preuve d'un certain réalisme, en envisageant un financement pérenne par l'affectation de recettes à une structure de cantonnement, la future Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). En 2011, le SNIT complétait cet exercice en approfondissant l'analyse des projets, notamment leur pertinence au regard des besoins des populations et de l'économie.

Mobilité 21 ne visait donc pas à remettre en cause ces avancées, mais à proposer une manière de mettre en œuvre cette liste d'investissements de façon cohérente et soutenable pour les finances publiques. Deux objectifs majeurs étaient ainsi clairement identifiés : d'une part, formuler des recommandations en vue de créer les conditions d'une mobilité durable, notamment à l'aune des changements importants que les lois Grenelle et la Conférence environnementale avaient apporté dans la définition des politiques d'infrastructures, de mobilité et de transports et, d'autre part, hiérarchiser et mettre en perspective les 75 projets d'infrastructures inscrits dans le SNIT.

Les réflexions de la Commission ont, dans un premier temps, porté sur les observations et les enjeux qui lui semblaient essentiels pour notre système national de transport en matière de création des conditions d'une mobilité durable. J'en relaterai quelques-uns.

Le premier constat important fait par la Commission, sous la forme d'une prise de position, est celui que tous les territoires, qu'il s'agisse de zones urbaines denses ou de zones moins denses en montagne ou en plaine, doivent pouvoir bénéficier d'un service de transport moderne et performant. Ce n'est pas reprendre ici les termes de la loi Pasqua-Hoeffel, qui prévoyait d'implanter une gare TGV à moins de 45 minutes de tous les points du territoire et un échangeur autoroutier à moins de 30 minutes ; ce n'est pas non plus faire siens les termes de la loi Voynet, qui proposait des schémas de services collectifs intégrant les besoins de chacun des territoires. Il s'agit d'affirmer que les systèmes de transport de chaque territoire ne peuvent pas rester dans une médiocrité de l'offre et qu'il convient d'adapter les réponses en termes d'infrastructures et de services de transport aux spécificités des zones concernées.

Le deuxième élément important est le fait que même si elle ne constitue pas un critère exclusif de priorisation, l'inscription des projets dans le maillage du réseau européen de transport (RTE-T), et plus globalement dans la politique d'infrastructures élaborée par la Commission européenne, apparaît aujourd'hui indispensable dans une optique d'intégration des réseaux et de cofinancement des projets.

Le troisième élément, qui a beaucoup pesé dans nos conclusions, est l'absolue nécessité d'entretenir et de moderniser l'existant. En effet, en dépit du bon maillage que représente le réseau de transport français actuel, qui est d'ores et déjà en mesure d'offrir des réponses aux besoins d'échanges et de transit, force est de constater l'insuffisance manifeste de son entretien. L'École polytechnique de Lausanne a donné la mesure de l'ampleur de la dégradation du réseau ferroviaire dans ses rapports de 2005 et de 2012, mais ce constat est transposable, à des degrés divers, aux autres réseaux de transport en France, y compris au réseau routier. Au regard de l'importance de notre patrimoine et des exigences de performance et de sécurité qui doivent lui être associées, nous ne pouvons pas laisser cette situation dériver plus avant.

Parmi les autres sujets qui nous ont semblé essentiels se trouve l'enjeu majeur de l'efficacité des grands ports maritimes français et des plates-formes logistiques, que sont notamment Le Havre-Rouen, Fos-Marseille et Dunkerque. En effet, malgré les deux textes législatifs qui ont réformé le système portuaire en France durant les 25 dernières années, force est de constater qu'en dépit de notre façade littorale exceptionnelle, nos portes d'entrée maritimes ne sont pas en mesure aujourd'hui de concurrencer nos voisins du Benelux, d'Allemagne ou de Méditerranée, notamment en raison du manque de liaison avec leur *hinterland*. L'ensemble des trafics cumulés des ports français peine ainsi à représenter 80 % des tonnages

et 10 % du trafic de containers du seul port de Rotterdam. Quant à l'utilisation du rail pour le pré- ou le post-acheminement du fret ferroviaire dans nos ports, il est seulement de 10 % au Havre, contre 40 % à Anvers. Même si cette dimension portuaire ne faisait pas partie du SNIT, il est à l'évidence indispensable de répondre à ce défi essentiel de compétitivité.

Enfin, je citerai parmi les enjeux majeurs de la mobilité durable, celui de la clarification du financement des transports, et plus particulièrement du transport ferroviaire. En 2011, les Assises du Ferroviaire avaient alerté la puissance publique sur l'évolution financière du système. Malgré 12,6 milliards d'euros publics injectés chaque année dans le système, celui-ci affiche en effet un endettement croissant et un besoin de financement annuel (satisfait par l'emprunt) de l'ordre de 3 milliards d'euros (1,5 milliard d'euros de financement structurel pour l'entretien et la rénovation du réseau, et 1,5 milliard au titre des nouveaux projets). Comment gérer cette évolution à l'heure de la crise des finances publiques ? Comment la gérer, de surcroît, avec des enveloppes financières de l'État à la fois insuffisantes pour assurer la poursuite des grands projets au rythme actuel et la modernisation des réseaux, mais aussi incertaines, aujourd'hui, eu égard au devenir de l'écotaxe poids lourds (qui devait abonder annuellement l'AFITF de 800 millions d'euros) ? Au vu des attentes exprimées, la société française ne peut faire l'économie de ce débat majeur.

En lien avec ces observations et conformément à la lettre de mission ministérielle, le second temps de nos réflexions a été consacré à la hiérarchisation des grands projets d'infrastructures du SNIT. Cette étape nécessitait une critériologie sérieuse et robuste sans laquelle la démarche de la Commission aurait été qualifiée de partielle et n'aurait pas été acceptée. Le parti que nous avons adopté a donc été de ne pas nous satisfaire des seuls critères socioéconomiques monétarisés que sont la valeur actualisée nette (VAN) ou le taux de rentabilité interne (TRI) qui, outre leur relative brutalité, survalorisent à l'excès le gain de temps. Avec l'appui du Centre d'analyse stratégique et celui du Commissariat général à l'Investissement, nous avons ainsi fait le choix d'une évaluation multicritères non pondérale des projets, autour de quatre thèmes.

Le premier thème avait trait à la contribution des projets aux grands objectifs de la politique de transport : servir la compétitivité économique nationale, soutenir l'intégration européenne, réduire les inégalités territoriales et améliorer la mobilité de proximité. La deuxième batterie de critères était liée à la performance écologique, avec une évaluation de l'empreinte écologique des projets, de leur contribution à la transition énergétique, mais aussi du recours à des transports de marchandises massifiés. Le troisième thème se référait à la performance sociétale définie comme la contribution des projets à l'aménagement du territoire, à la réduction des nuisances des infrastructures pour les riverains ou encore à l'amélioration de la sécurité. La quatrième et dernière batterie de critères

était aussi la plus classique, celle de la performance socio-économique, qui permettait de comparer les bénéfices attendus de la réalisation d'un projet avec ses coûts. Entre le TRI et la VAN, notre choix a été celui de la valeur actualisée nette par euro investi, qui nous permettait de considérer le retour sur investissement et de mesurer la création et la destruction de valeur par les différents projets.

Grâce au travail d'un collège d'experts issu du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD) et du Commissariat général au Développement durable (CGDD), un premier classement avait été obtenu au cours du mois de février 2013. Au vu de l'hétérogénéité des projets en termes d'éléments quantitatifs, une évaluation à dire d'expert avait été également demandée, dans le cadre de ce travail, pour compenser les insuffisances de certains dossiers. La Commission n'a pas pour autant diffusé un classement sorti « brut » de l'ordinateur, appréhendant les biais de cette méthode qui aurait risqué de mettre en avant de manière arithmétique les projets franciliens et de nombreux dossiers autoroutiers simplement du fait que le retour sur investissement d'une autoroute est souvent bien meilleur que celui d'un canal. La méthode retenue présentait aussi le risque d'entraîner de nombreux phénomènes d'éviction : sans examen plus approfondi, un projet d'infrastructure peut en effet très bien ressortir dans un classement, alors que sa réalisation n'est pas nécessaire à court terme, l'autoroute ou la ligne ferroviaire concernée ne devant arriver à saturation qu'à un horizon de cinq ou dix ans. Un tel projet risquerait alors d'être priorisé au détriment d'autres dossiers dont la réalisation est plus urgente. Enfin, cette prépondérance des critères socio-économiques éclipsait trop fortement les problématiques de développement durable et d'aménagement du territoire. Les projets ont donc été rediscutés un à un pour mieux les classer.

Sur l'aspect programmatif de ce classement, nous avons fait le choix de trois temporalités correspondant à celles du RTE-T : d'ici à 2030, pour les projets nécessitant une accélération des études afin qu'ils puissent être engagés et réalisés avant cette date, entre 2030 et 2050, pour les projets requérant la poursuite des études, mais sur un rythme moins prononcé et, au-delà de 2050, pour ceux dont il nous a semblé nécessaire d'interrompre les études en raison de leurs coûts et de la mobilisation d'énergies qu'elles requièrent, notamment de la part des personnels de l'État. Toutefois, conscients du fait que cette programmation pouvait perdre de sa pertinence dans la longue durée, en raison de l'incertitude qui pèse sur l'évolution de nos finances publiques, sur celle des technologies liées à la mobilité ou encore sur celle des besoins des usagers, il nous a semblé nécessaire de proposer que cet exercice soit revisité tous les cinq ans, à chaque législature.

Enfin, la question du financement affectait nécessairement ce classement. C'est la raison pour laquelle nous avons proposé au gouvernement deux scénarios, l'un à financement constant de l'ordre de 2,3 milliards d'euros par an affectés à l'AFITF, l'autre à financement bonifié, qui

correspondrait à une augmentation moyenne des ressources de l'AFITF de l'ordre de 400 millions d'euros par an, permettant de dégager un montant d'investissement compris entre 28 et 30 milliards d'euros d'ici à 2030. Dans ces deux cas de figure sont essentiellement mis en avant des programmes de désaturation et de décongestion dont font partie, entre autres, l'électrification de la ligne Serqueux-Gisors, la liaison Roissy-Picardie, la route Centre Europe Atlantique (RCEA) ou encore certaines séquences de lignes nouvelles (LN Paca, LN Paris-Normandie).

Naturellement, tout au long de ce travail, de nombreuses auditions ont été menées tant au niveau de l'administration que des associations, des représentations socio-professionnelles, des maîtres d'ouvrage ou encore des syndicats. Nous avons également rencontré, à titre individuel, de nombreux porteurs de projets pour appréhender la perception politique des projets, notamment des présidents d'exécutifs locaux ou de chambres de commerce. Enfin, nous avons organisé plusieurs déplacements, que ce soit à Bruxelles ou à Berlin, pour la dimension européenne et comparative de nos réflexions, ou dans les régions Champagne-Ardenne et Provence-Alpes-Côte d'Azur, pour le retour de terrain sur certaines problématiques ciblées, telles que le développement de grandes infrastructures ou la modernisation des lignes ferroviaires.

L'ensemble de ces réflexions et de ces rencontres nous ont conduits à émettre une vingtaine de recommandations, qui s'articulent autour de quatre axes principaux.

Le premier axe d'intervention proposé est lié à la nécessité de garantir la qualité d'usage des infrastructures de transport. Cette dimension implique notamment d'intensifier l'effort de conservation et de modernisation des réseaux de transport. Sur le seul volet ferroviaire, les comparaisons internationales montrent que le choix de consacrer l'effort financier par priorité à la préservation de la qualité du réseau existant est le fait de pays développés tels que la Suisse, l'Allemagne et la Norvège, qui souhaitent disposer d'un système de transport robuste et efficace sur l'ensemble de leur territoire. Pour ce faire, une revalorisation sensible des moyens alloués à l'AFITF nous semble indispensable. Mais cet axe d'intervention peut également conduire à s'interroger sur des problématiques telles que le lissage de la demande de transport collectif en heure de pointe.

Le deuxième axe d'intervention porte sur le besoin de faire progresser la qualité de service du système de transport pour tous les Français sur l'ensemble du territoire, sans se limiter aux grandes métropoles. Dans cette optique, il nous semble essentiel notamment de renforcer les plates-formes portuaires de niveau européen et de traiter la saturation des principaux nœuds ferroviaires dont l'importance pour les circulations nationales est capitale, sans quoi cette saturation handicaperait demain tout nouveau grand projet d'infrastructure. Par ailleurs, la nécessité du renouvellement rapide des matériels roulants de grandes lignes de trains d'équilibre du territoire a été soulignée, une recommandation suivie d'effet dès l'été



Photo © Gilles Rolle/REA

« La nécessité du renouvellement rapide des matériels roulants de grandes lignes de trains d'équilibre du territoire a été soulignée, une recommandation suivie d'effet dès l'été dernier, puisqu'elle a été prise en compte par le gouvernement. », signature de la convention de renouvellement des trains d'équilibre du territoire par M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué aux Transports, M. Guillaume Pépy, PDG de la SNCF, et M. Philippe Duron, Président de l'Agence de financement des infrastructures de transports en France (AFITF), député-maire de Caen.

dernier, puisqu'elle a été prise en compte par le gouvernement. Enfin, imaginer un système de mobilité durable ne nous paraît pas non plus concevable sans un soutien au développement des mobilités propres, notamment en favorisant les modes de transports collectifs ou les modes de transports alternatifs.

Le troisième axe d'action préconisé par la Commission cible l'amélioration de la performance d'ensemble du système ferroviaire, notamment en s'attaquant à la question de la saturation des lignes. Plusieurs des projets examinés par la Commission visent clairement cet objectif (il s'agit notamment des lignes ferroviaires Bordeaux-Hendaye et Perpignan-Montpellier ou encore de l'Interconnexion Sud, en Île-de-France). La question est donc de savoir non pas si ces projets sont nécessaires, mais à quel moment il convient de les engager, c'est-à-dire déterminer le moment à partir duquel le taux de saturation des lignes existantes commencera à entraîner une détérioration de la performance de l'ensemble du système. Le problème est que sur ce point, il existe autant d'avis qu'il y a de spécialistes. C'est la raison pour laquelle nous recommandons la mise en place d'un observatoire contradictoire de la saturation associant toutes les parties prenantes. Nous ajoute-

rons qu'au titre des premières priorités, l'institution d'une soultte de 2 milliards d'euros pourrait parer à la situation dans laquelle une ligne concernée par l'un des quatre projets serait saturée avant 2030. Enfin, nous conseillons de veiller aux marges d'amélioration de la performance de notre réseau *via* la modernisation de son exploitation, à l'instar du système japonais qui permet de faire circuler bien plus de trains sur les mêmes lignes, mais aussi de nous interroger sur la pertinence du maintien des lignes ferroviaires les moins fréquentées, afin d'examiner si une liaison par autocar, par exemple, ne pourrait pas y être substituée avantageusement.

Enfin, le quatrième et dernier axe d'intervention est l'indispensable rénovation des mécanismes de financement et de gouvernance du système de transport. Nous proposons à cet effet la tenue d'assises nationales sur le financement des infrastructures et des services de transport, qui permettraient de débattre de sujets tels que les investissements ou la tarification du service. Il convient notamment de rechercher les moyens d'assouplir les modes de financement des transports sans perdre de vue le fait que tout système de transport n'aura jamais que deux financeurs, l'utilisateur et le contribuable. En outre, dans



l'optique d'une rénovation des mécanismes de contractualisation entre l'État et les régions, nous proposons la création d'un contrat régional de mobilité durable (soit autonome, soit dans le cadre du contrat de projets), afin de permettre à l'État et à ses partenaires territoriaux d'évaluer la pertinence des investissements en matière de transports pour un territoire donné. Enfin, il nous semblerait légitime que le Parlement d'un pays moderne comme le nôtre soit régulièrement consulté sur les grands objectifs de la politique de transport, qui pourraient faire l'objet d'une loi-cadre, et sur les grands choix de cette politique, dans le cadre d'une loi de programmation quinquennale.

L'accueil reçu par le rapport Mobilité 21 montre que les esprits évoluent. Les transports du quotidien constituent une priorité pour l'ensemble des Français. La nécessité d'un niveau de performance homogène sur l'ensemble des réseaux l'emporte sur la prouesse technique. Cela n'exclut pas, bien sûr, un effort de recherche et d'innovation tant pour la route que pour le rail ou la voie d'eau, de façon à inscrire la mobilité du futur dans la nécessaire perspective du développement durable.

NOTE

* Ancien Président de la Commission Mobilité 21.

