



Nous ne construirons pas 2000 km de nouvelles lignes à grande vitesse

Olivier Klein

► To cite this version:

Olivier Klein. Nous ne construirons pas 2000 km de nouvelles lignes à grande vitesse. Ville Rail & Transports, 2009, 473, pp.42-47. halshs-01674750

HAL Id: halshs-01674750

<https://shs.hal.science/halshs-01674750>

Submitted on 3 Jan 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« Nous ne construirons pas 2 000 km d

Par Olivier Klein, chercheur au LET, professeur à l'ENTPE

2 000 km de lignes nouvelles annoncés à la suite du « Grenelle de l'environnement », ouverture prochaine à la concurrence (dès l'an prochain pour les liaisons internationales), mise en œuvre de modalités de financement en partenariat public-privé, voilà des éléments qui laissent penser que le « modèle de la grande vitesse » qui s'est mis en place depuis presque 30 ans dans l'Hexagone pourrait sérieusement évoluer. Ce « modèle », fondé sur des liaisons rapides, fréquentes et à longue distance entre des grandes métropoles, sur « l'irrigation » du territoire par des dessertes moins denses mais utilisant à plein la compatibilité avec le réseau classique, ce réseau d'infrastructures nouvelles essentiellement centré sur Paris, en reproduisant « l'étoile Legrand » du XIX^e siècle, a déjà connu de nombreux aménagements : développement plus fort qu'attendu des relations province - province, succès important de certaines « gares bis », notamment dans le Sud-Est, introduction de l'IDTGV, une formule marketing innovante, mise en œuvre d'une offre TER GV en région Nord-Pas-de-Calais...

Alors, va-t-on n'ajouter que quelques lignes supplémentaires à une formule largement éprouvée, ou peut-on s'attendre à un bouleversement de l'offre à grande vitesse ?

L'offre à grande vitesse en plein bouleversement

Ni l'un ni l'autre, en fait, en premier lieu car, au-delà des effets d'annonce, nous ne construirons vraisemblablement pas les 2 000 km de lignes à grande vitesse annoncés. Il y a au contraire beaucoup de chances pour que nous entrions dans une période de rareté des infrastructures nouvelles.

• Faiblesse des financements

La faiblesse de la croissance de nos économies est une donnée de long terme, avérée bien avant la crise des derniers mois. Les choix politiques réitérés d'une maîtrise des prélèvements obligatoires semblent égale-



Olivier Klein est professeur à l'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat et chercheur au Laboratoire d'économie des transports.

ment inscrits dans la durée, alors que les politiques de relance par l'investissement sont jusqu'ici présentées comme conjoncturelles. Ces données économiques sont confortées par le fait qu'aucun des acteurs intervenant dans le financement de la construction de lignes nouvelles à grande vitesse n'a les moyens d'une politique volontariste. L'Etat n'a jamais donné à l'Afif les ressources pérennes nécessaires à cette mission. RFF, empêché réglementairement de financer des opérations à perte, et écrasé par une dette colossale, n'est en la matière qu'un simple intermédiaire financier entre les dépenses d'investissement et les recettes de péage acquittées par les utilisateurs. Les régions, engagées dans une surenchère concurrentielle pour accélérer la réalisation de « leurs » projets, mais dont le budget est d'abord mobilisé par des politiques TER ambitieuses, ne

pourront pas apporter les 50 % de subventions publiques que le financement du TGV Est a instaurés comme règle. Quant aux partenaires privés des montages « innovants » de type PPP, leur apport de trésorerie initial et leur surcroît d'efficacité sur certains points ne peuvent apporter qu'un allègement marginal du concours public nécessaire pour boucler les projets et devra quoi qu'il en soit être compensé par la rémunération du capital que les financeurs sauront défendre. Quelles que soient les nouvelles solutions de financement imaginées, aucune n'échappe à ces réalités qui dessinent un avenir de rareté des ressources financières. Les différentes modalités d'internalisation des coûts externes par exemple – péage urbain, Eurovignette 3, taxe carbone... – sont envisagées comme des ressources qui pourraient contribuer au financement des investissements en infrastructure de transport. Mais, outre qu'elles ne progressent qu'avec lenteur, elles demeurent de toute façon soumises au contexte de faible croissance économique et à la volonté non démentie de limiter les prélèvements obligatoires.

• Concurrence des besoins des transports urbains et des marchandises

Cette pénurie budgétaire pour financer les kilomètres de lignes annoncés se trouve renforcée par la vigueur des besoins dans d'autres domaines des transports que les déplacements de personnes à longue distance. Il y a déjà longtemps que la région Ile-de-France a su arguer de la nécessité

que l'on connaît de réserver les financements disponibles à son réseau interne pour refuser de participer au financement de LGV qui, pourtant, convergent toutes vers Paris. La croissance des trafics de ces dernières années a mis en exergue que le sous-investissement dans les réseaux urbains et périurbains de transport

« Le modèle de la grande vitesse qui s'est mis en place depuis presque 30 ans dans l'Hexagone pourrait sérieusement évoluer »

e nouvelles lignes à grande vitesse »

public ne concerne pas la seule Ile-de-France. Dans le seul domaine ferroviaire, les régions, outre la couverture de déficit d'exploitation croissant avec le développement de l'offre TER, sont en proie à des besoins nouveaux concernant les infrastructures, tant pour la régénération des petites lignes (« découverts » en 2005 à la faveur du rapport Rivier) que pour la résorption – très onéreuse mais indispensable à la poursuite de leur politique – de la saturation des principaux nœuds ferroviaires (que l'on commence seulement à entrevoir). Les autres collectivités sont pour leur part largement mobilisées par le financement des TCU.

« Il y a beaucoup de chances pour que nous entrions dans une période de rareté des infrastructures nouvelles »

L'autre domaine des transports publics qui vient concurrencer la grande vitesse en matière d'affectation des ressources publiques est celui du déplacement des marchandises. On sait que le transfert modal des flux de la route vers le rail, la voie d'eau et le cabotage maritime, que les pouvoirs publics semblent appeler de leurs vœux en France comme en Europe, ne pourront pas s'opérer sans des investissements massifs en infrastructure, pour désengorger les accès aux ports, franchir les obstacles (Alpes et Pyrénées) et traverser ou contourner les grandes agglomérations. De ce point de vue, seule la faible efficacité que le monde ferroviaire montre actuelle-

ment en France pour répondre à cet enjeu dispense – pour combien de temps ? – d'y consacrer plus d'argent !

La solution pour éviter d'avoir à choisir entre les différents besoins de transports publics est évidemment de réorienter sur ce domaine les financements actuellement consacrés à la route (65 % des investissements publics en transport en 2005). Cet effort est engagé depuis plusieurs années mais logiquement – et indépendamment des orientations politiques adoptées – on ne peut que constater la difficulté, les limites et les risques d'un sous-investissement massif d'un mode de transport qui assure à peu près 85 % des déplacements de biens et de personnes. Là encore, à défaut d'un bouleversement des politiques poursuivies, les marges de manœuvre restent étroites.



C. Recoura / PHOTORAIL

Dans le seul domaine ferroviaire, les régions sont en proie à des besoins nouveaux concernant les infrastructures.

• La résistance du corps social

Enfin, les contraintes économiques et la rareté budgétaire viennent se conjuguer à la difficulté d'inscrire les nouvelles infrastructures sur les territoires. Le TGV, et plus largement le train, tout paré de vertus environnementales, ne suffit pas à désarmer les oppositions presque systématiques que les projets d'infrastructures nouvelles suscitent au plan local. Il ne s'agit pas ici de dénier le bien-fondé, voire la légitimité, à ces protestations. Quand bien même il ne s'agirait que de l'expression d'intérêts particuliers, elles doivent trouver droit de cité dans une société démocratique. C'est donc un fait acquis. De la même manière, il est acquis que les nouvelles infrastructures doivent répondre à des objectifs de plus

Il est acquis que les nouvelles infrastructures doivent répondre à des objectifs de plus en plus variés

en plus variés, ne serait-ce qu'en matière de possibilités de dessertes et de connexion au réseau existant. Des procédures plus longues, porteuses de leur part d'aléas, débouchant parfois sur des compromis plus onéreux, voilà autant d'éléments qui traduisent finalement la résistance du corps social à la construction d'infrastructures nouvelles.

Vers un usage plus efficace des infrastructures

Le contexte de rareté de la construction de nouvelles lignes ferroviaires à grande vitesse est dressé. Sans doute apparaîtra-t-il abrupt et laissant peu de place aux choix politiques qui pourraient changer la donne. L'objectif est ici de souligner les faits qui résistent à un éventuel volontarisme en matière d'investissement dans les lignes ferroviaires à grande vitesse. On ne peut pas en déduire qu'il ne se passera rien. Des projets nouveaux verront le jour – peut-on avancer le rythme d'une réalisation tous les 5 ans ? – et surtout les jeux ne sont pas complètement figés. Outre des changements radicaux qu'il ne s'agit pas de discuter ici, les orientations politiques peuvent décider d'un effort particulier pour telle ou telle liaison. Mais c'est surtout sur l'usage qui est fait des infrastructures que les choses pourraient évoluer

fortement. Il s'agit en fait de relever deux défis.

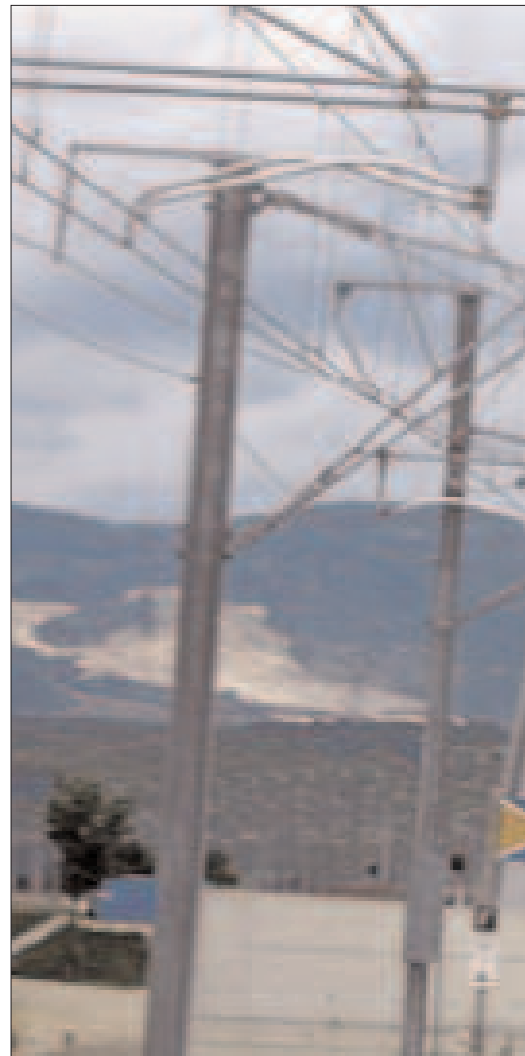
• Premier défi : utiliser plus intensivement le réseau existant

En période de relative rareté des infrastructures neuves, intensifier l'usage des installations existantes est évidemment primordial. En matière ferroviaire, cette intensification est de prime abord traduite en maximisation du nombre de trains circulant sur une même voie. C'est, outre l'interopérabilité, l'un des objectifs principaux des évolutions en matière de signalisation. Mais si l'on dépasse le

niveau de la technique, la question de l'intensification de l'usage des infrastructures est bien davantage de maximiser les services rendus par celles-ci

du point de vue de l'intérêt collectif. Or il n'y a pas équivalence directe entre le nombre de trains et le service rendu. Outre la nature différente des trains qui peuvent circuler (TGV, TER, fret...), ce paradoxe relève aussi d'un arbitrage entre vitesse des trains et capacité des infrastructures : toutes choses égales par ailleurs, on peut considérer que l'« utilité » d'un train croît avec sa rapidité, mais dans le même temps, le nombre de trains que peut écouler une infrastructure donnée diminue avec la vitesse de circulation des trains (le tronçon central du RER parisien accepte davantage de circulations quotidiennes que la LNI entre Paris et Lyon, pour prendre deux exemples techniquement évolués... et saturés).

Cette question de la vitesse optimale est d'ores et déjà débattue pour les lignes à grande vitesse entre la SNCF, qui plaide plutôt pour aller aussi vite que possible, et RFF, plutôt en faveur d'une certaine modération. Outre l'intérêt économique des différents opérateurs, la question, du point de vue de l'intérêt collectif, est aussi d'ouvrir la possibilité de services différents : fret express, dessertes régionales ou dessertes à plus ou moins grande vitesse. Dans un contexte où les réponses pourront de moins en moins être apportées en termes d'infrastructures nouvelles, le pilotage de la gestion du réseau existant devient de plus en plus indispensable et stratégique pour révéler et opti-



miser l'intérêt collectif.

« Piloter » la gestion du réseau, car l'expression des préférences de la collectivité doit intervenir en amont des choix opérationnels et laisser les exploitants... exploiter. « Révéler et optimiser » l'intérêt collectif ensuite, car celui-ci n'est pas défini a priori. Même dans une optique « Grenelle », le degré de priorité à accorder aux dessertes de la vie quotidienne, à l'acheminement des marchandises ou aux relations à longue distance, avec un objectif de transfert modal dans tous les cas, évidemment, devra être débattu. Des instances de concertation doivent être créées ou saisies pour traiter cette question. Des avis, forcément divergents, s'exprimeront. Mais la complexité du dossier implique aussi que l'on renforce sa lisibilité. La construction de cette lisibilité peut découler d'un effort pour formuler les orien-



Les régions, dont le budget est d'abord mobilisé par des politiques TER ambitieuses, ne pourront pas toutes apporter les 50 % de subventions publiques que le financement du TGV Est a instaurés comme règle (ici, l'entrée ouest du tunnel de Chavanne sur LGV Rhin-Rhône).

C. Recoura / PHOTORAIL

tations collectives en termes simples. On peut par exemple imaginer que la gouvernance publique forte sur cette question conduise à définir, pour chaque infrastructure, une « vitesse de référence » qui sera considérée comme la situation optimale d'usage de ladite infrastructure, celle qui maximise le service rendu, l'utilité, du point de vue de la collectivité.

A partir de ce standard, la régulation des choix opérationnels peut assez facilement être conduite à travers la tarification des infrastructures. Il s'agit bien d'évoluer vers une tarification des infrastructures qui vise non plus seulement à couvrir les charges

« Il s'agit d'évoluer vers une tarification des infrastructures qui vise aussi à en optimiser l'usage »

d'infrastructure mais aussi à en optimiser l'usage. Selon cette logique, les trains circulant plus rapidement ou, au contraire, en deçà de la vitesse optimale retenue devraient supporter, en plus du péage applicable à tous les trains, le coût de la consommation supplémentaire de capacité découlant de leur vitesse de circulation différente.

Dès lors, c'est le surcroît d'utilité que la collectivité attacherait à la différence de vitesse qui paiera (par une répercussion sur l'utilisateur ou par l'impôt pour les services subventionnés) le surcroît de capacité consommée.

Cette logique de tarification, dont le principe est seulement esquissé ici, traduit en

fait la préoccupation montante d'un usage plus efficace des infrastructures. Qu'elle soit effectivement mise en œuvre ou pas ne modifie pas la tendance de fond qui découle de la pression à rendre les infrastructures plus efficaces : une relative segmentation de l'offre, où des trains très rapides seront surtarifiés par rapport à une offre ordinaire que l'on cherchera en revanche à massifier encore davantage. C'est donc bien à une diversification de l'offre que l'on devrait assister, au moins sur les axes les plus fréquentés sur lesquels la taille du marché permettra une exploration économiquement viable de segments spécifiques. En revanche, cette évolution conduira sans doute à fragiliser certaines liaisons directes sur des itinéraires peu denses, qui pourraient plus systématiquement être rabat- tues sur des correspondances.



C. Recoura / PHOTORAIL

Le transfert modal de la route vers le rail ne pourra pas s'opérer sans des investissements massifs en infrastructures (ici, la Tranchée de Vernègues sur la LGV Méditerranée).

Logiquement, l'affirmation de la priorité donnée à l'intensification de l'usage du réseau existant devrait donc conduire à hiérarchiser ce réseau : sur les grands axes, là où justement les enjeux d'optimisation sont importants en raison de la densité du trafic, une offre diversifiée ; sur les relations moins denses, c'est au contraire une banalisation de l'offre qui devrait prédominer.

• **Second défi : vers une logique globale de conception des projets**

Les investissements nouveaux seront rares mais pas inexistantes. Pour autant, ils seront soumis eux aussi au contexte général que nous venons de décrire : rareté budgétaire, diversité des besoins à satisfaire. Force est de constater que ces contraintes appellent

« Quelques exemples permettent de penser que les projets n'intègrent pas suffisamment les problèmes posés »

dès aujourd'hui à une évolution forte de la logique dans laquelle sont conçus les projets de nouvelles infrastructures. Quelques exemples permettent en effet de penser que les projets ne sont actuellement pas suffisamment réfléchis dans une logique inté-

grant les différentes dimensions des problèmes posés.

Le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (Cfal), comme première illustration,

visait à détourner les trains de fret d'un nœud ferroviaire particulièrement encombré et à permettre par là la multiplication des sillons disponibles pour l'acheminement des marchandises sur un axe nord - sud reliant l'Europe du Nord à la Méditerranée et à l'Italie. De ce point de vue, il est indispensable à une politique dynamique en matière de re-

port modal. Pourtant, sa conception initiale semble ignorer les autres dimensions de la saturation du nœud ferroviaire lyonnais (circulations commerciales de nombreux TGV, TER et circulations « techniques » relatives à la mise en place et à l'évacuation des nombreux trains ayant Lyon pour origine ou terminus). En outre, son objectif de détournement du trafic fret en transit n'est en réalité que partiellement atteint, compte tenu du rôle que l'étape lyonnaise et son triage de Sibelin continueront vraisemblablement de jouer dans la recomposition des flux. Voilà donc un projet onéreux, initié d'emblée en termes d'infrastructure dédiée à un seul type de trafic. Pourtant, le problème à résoudre est complexe et concerne différents types de circulations. Il appelle sans doute un renforcement des infrastructures disponibles. Mais cet aspect de la solution a été figé il y a 10 ans dans le projet d'une nouvelle voie de contournement. Ainsi, le montant im-



C. Recours / PHOTORAIL

Le projet SEA devrait aider à la libération de capacités sur la ligne classique au profit des TER et des trains de fret ; (ici, un TGV Méditerranée en marche d'essai en ligne sur le viaduc de Mondragon).

portant de l'investissement à réaliser se trouve-t-il largement prédéterminé sans qu'ait été engagée une réflexion plus globale abordant aussi les questions d'organisation et de hiérarchisation des activités. Le projet SEA illustre la même réponse univoque et posée a priori en termes d'infrastructure. Pourtant, parmi d'autres arguments justifiant cet investissement, la libération de capacités sur la ligne classique au profit des TER et des trains de fret est largement avancée. Cet investissement étant acquis (sous réserve que débouchent les négociations en cours sur le montage d'un PPP), on s'est ensuite attaqué, de manière presque isolée, aux deux dossiers TER et fret. Pour le fret, on a alors découvert que la ligne classique, comptant plu-

Les réponses posées d'emblée en termes de nouvelles infrastructures seront de moins en moins réalistes »

sieurs tunnels, appelait des investissements non négligeables de mise au gabarit pour permettre la circulation des convois d'auto-route ferroviaire ou le transport de containers « high cube » de plus en plus fréquent en transport combiné. Ces investissements vont être réalisés et l'on s'apercevra que les capacités d'écoulement du trafic vers l'Espagne, même avec les projets « Bordeaux - Espagne » et « Y basque », sont marginales par rapport au trafic routier qui pose problème. Pour les TER, les régions qui ont souvent demandé une desserte des gares centre par les TGV pour des raisons légitimes d'aménagement urbain et de connexion des différentes offres de transport se trouvent alors confrontées à une réalité de saturation des plus grandes

gares, nettement moins favorable qu'escompté. De nouveau dans cet exemple, le projet d'infrastructure, posé a priori sans réflexion globale, ne répondra que partiellement aux enjeux.

On pourrait multiplier les exemples qui montrent qu'il est urgent de transformer la manière de penser les projets. Dans un contexte de double rareté budgétaire et d'infrastructure, il deviendra de moins en moins tenable que les quelques investissements réalisés ne soient pas conçus dans une perspective plus globale et rigoureuse envisageant l'ensemble des problèmes. Les réponses posées d'emblée en termes de construction de nouvelles infrastructures seront de moins en moins réalistes, plus difficiles à porter politiquement et plus difficiles à financer. C'est une révolution culturelle dans la conception des projets et surtout dans la planification qui s'annonce pour les années à venir. □