



HAL
open science

Infrastructures de transport et commission “ Mobilité 21 ” : l’émergence laborieuse d’un nouveau paradigme

Yves Crozet

► **To cite this version:**

Yves Crozet. Infrastructures de transport et commission “ Mobilité 21 ” : l’émergence laborieuse d’un nouveau paradigme. *Transports, Infrastructures & Mobilité*, 2023, *Transports: quelle programmation ?*, 538, pp.31-33. halshs-04127218

HAL Id: halshs-04127218

<https://shs.hal.science/halshs-04127218>

Submitted on 13 Jun 2023

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.



© DR

INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ET COMMISSION « MOBILITÉ 21 » : L'ÉMERGENCE LABORIEUSE D'UN NOUVEAU PARADIGME

YVES CROZET

Professeur émérite à Sciences Po Lyon
Laboratoire Aménagement Économie Transports

Il y a dix ans, la commission « Mobilité 21 », à laquelle j'ai eu l'honneur de participer, rendait son rapport au Premier ministre. Le classement des 73 projets examinés réservait des surprises. Mobilité 21 proposait en effet une nouvelle façon d'aborder la question des infrastructures de transport en se défiant de la polarisation sur les grands projets. Depuis, les politiques publiques ont du mal à intégrer les implications de ce nouveau paradigme.

Le Schéma national des infrastructures de transport (SNIT), issu du Grenelle de l'environnement, se posait peu de questions sur l'environnement. Il s'agissait plutôt d'une « lettre au Père Noël » représentative de l'idée selon laquelle les infrastructures de transport sont une baguette magique, un levier infaillible de croissance. Comme nous l'avons constaté lors des auditions des porteurs de projet, au nom du désenclavement et de la modernité, incarnée par la vitesse, chaque territoire voulait son autoroute ou sa LGV. Le fer, la route, les ports, les aéroports... tout le monde avait obtenu satisfaction dans le SNIT. Par un jeu parlementaire classique de « logrolling » (échange de votes), toutes les régions avaient casé un projet phare. Cela avait permis un vote à l'unanimité à l'Assemblée nationale !

“ Faut-il étendre les réseaux (routiers, autoroutiers, ferroviaires...) ou d'abord se préoccuper de l'entretien des réseaux existants ? ”

Un problème se posait : les 73 projets du SNIT soumis à la commission coûtaient plus de 160 Md€ auxquels s'ajoutaient quelques 80 Md€ prévus pour les coups partis et les dépenses de renouvellement et de modernisation. Avec les fonds disponibles, la réalisation des projets aurait demandé quatre-vingts ans ! La rareté des fonds publics n'a pourtant pas été au cœur des discussions, mais elle a contribué à l'émergence de questions qui sont devenues évidentes aujourd'hui, même si les réponses demeurent ambiguës.

LES NOUVELLES PRIORITÉS DE LA COMMISSION « MOBILITÉS 21 »

Dans sa lettre de mission, le ministre Frédéric Cuvillier avait rappelé des éléments présents dans le programme présidentiel de François Hollande :

donner la priorité aux déplacements de proximité, raisonner en termes de services de transport. La question des services est ainsi devenue centrale dès nos premiers échanges. Philippe Duron lui-même a d'emblée signifié qu'il n'était pas là pour pousser le projet de LGV Paris-Normandie. Un bon moyen d'éviter toute course à l'échalote de la part des participants !

Plutôt que de ferrailer sur tel ou tel projet, les membres de la commission (6 élus, 4 experts) ont posé quelques questions simples.

- ▶ Faut-il étendre les réseaux (routiers, autoroutiers, ferroviaires...) ou d'abord se préoccuper de l'entretien des réseaux existants ?
- ▶ Faut-il développer de nouvelles LGV ou plutôt desserrer les nœuds ferroviaires ?
- ▶ Faut-il développer en priorité la grande vitesse ferroviaire ou doit-on d'abord améliorer les TER, les trains d'équilibre du territoire (TET) et les liaisons interrégionales ?
- ▶ Aux demandes de mobilité quotidienne, faut-il répondre avec la vitesse ou avec la fréquence et la régularité ?

Ces interrogations n'étaient pas principalement fondées sur l'impératif de la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cette remarque est fondamentale. Le changement de paradigme contenu dans le raisonnement en matière de service n'est pas le fruit d'une quelconque tyrannie climatique. Il procède simplement du constat selon lequel la croissance des revenus et celle des mobilités qui l'accompagne ne peuvent se traiter par la fuite en avant et notamment par l'idée que la vitesse est la solution universelle. En s'interrogeant sur la question de la régularité et des fréquences, en rappelant que les LGV ne répondent qu'à une petite partie des demandes de mobilité, en insistant sur la question de la saturation des nœuds ferroviaires, en rappelant que la route est,

et de très loin, le principal vecteur des mobilités, la commission « Mobilité 21 » innovait. Cinq ans avant les Gilets jaunes, elle rappelait que les grands projets ne sont pas l'alpha et l'oméga des politiques de transport. De fait, elle envoyait deux messages clés : Le premier concernait la route. La commission rappelait son rôle et la nécessité de penser d'abord à l'entretien et à la modernisation du réseau existant avant de vouloir à tout prix étendre le réseau autoroutier. Par ailleurs, la route était appelée à accueillir

“ **Un symbole : l'État n'abandonne pas les territoires et il est prêt à y mettre le prix. Un prix curieusement fixé il y a un an par la SNCF.** ”

de nouveaux services, comme les autocars express, pour la desserte des périphéries. En 2013, les trottinettes et les vélos électriques n'avaient pas encore envahi les villes, mais la question du partage de la voirie était bien posée.

Le second était que les grands projets en lice n'étaient pas forcément les plus adaptés. Ainsi, plutôt qu'une LGV entre Marseille et Nice, il fallait d'abord chercher à améliorer la capacité des nœuds ferroviaires niçois et marseillais. Pour cette ligne, le débat public avait montré une forte préférence pour des dessertes locales liées aux mobilités quotidiennes. Pour elles, la régularité et la fréquence comptent plus que la vitesse. Cette nouvelle approche a été comprise par les élus de PACA. Le même type de question se pose aujourd'hui en Aquitaine ou en Normandie. Notons que ce type de raisonnement a été repris dans le rapport 2023 du Conseil d'orientation des infrastructures (COI), lequel est aussi un enfant de la commission « Mobilité 21 ».

LE CAP INCERTAIN DES ANNÉES 2017-2023

La priorité donnée à la mobilité quotidienne a été reprise par le président Emmanuel Macron lors de son fameux discours du 1^{er} juillet 2017 à Rennes. La loi d'orientation des mobilités (LOM) a en partie



concrétisé cette orientation avec le forfait mobilités durable (FMD) pour les salariés se déplaçant avec des modes actifs. Des aides ont été mises en place dans le cadre du plan vélo. Mais la LOM a dû aussi être réorganisée pour que, dès le titre 1, soit abordée la question de la programmation des infrastructures de transport. Les élus locaux et le Sénat ont plaidé en faveur de ce retour au monde d'avant et ils ont été entendus.

Pourtant, le 1^{er} juillet 2017, le président indiquait que l'heure n'était plus aux projets de LGV. Une décision soufflée par le président de la SNCF qui craignait à l'époque de perdre de l'argent sur les services vers l'Aquitaine. Le problème est que Emmanuel Macron a repris l'idée, mais qu'il n'a pas expliqué (et compris ?) pourquoi les LGV ne devaient plus être une priorité. Élisabeth Borne, nouvelle ministre des Transports, avait pourtant usé d'une belle formule en juin 2017 : « La contrainte budgétaire est salutaire, car elle conduit à raisonner en termes de service plutôt que d'infrastructure. » Et justement, des services autres que la grande vitesse sont à la fois plus utiles pour les utilisateurs et moins coûteux pour la collectivité¹. La conviction présidentielle étant fragile, il n'est pas surprenant qu'en 2021, à l'occasion des 40 ans du TGV, Jean Castex ait réussi à relancer quelques grands projets, ferroviaires, mais aussi routiers comme l'autoroute entre Toulouse et Castres. Avant les scrutins présidentiels et législatifs, il fallait donner des gages aux élus locaux et régionaux en leur permettant de dupliquer le système de financement choisi pour la Société du Grand Paris (SGP) pour les LGV et en renouant avec le système de la concession pour Toulouse-Castres. Autrement dit, revenir aux fondamentaux de la relation entre l'État et les collectivités locales : l'annonce de financements publics.

En février 2023, avec la mention des services express métropolitains régionaux, Élisabeth Borne a aussi joué le jeu des promesses. En mentionnant un rôle éventuel de la SGP, dont l'aisance financière fait décidément des envieux, la Première ministre a suscité l'intérêt. Elle a aussi parlé de 100 Md€ pour le ferroviaire. Que représente ce chiffre ?

Surtout un symbole : l'État n'abandonne pas les territoires et il est prêt à y mettre le prix. Un prix curieusement fixé il y a un an par la SNCF elle-même dont la puissance de lobbying reste visiblement intacte auprès des décideurs nationaux et régionaux. Quelques mois après le président de la SNCF, les présidents de Région demandaient à leur tour 100 Md€ pour le rail. Le problème est que si le montant est le même, les projets ne le sont pas. Plus de la moitié des sommes demandées par Jean-Pierre Farandou correspondent à de nouvelles LGV. Élisabeth Borne au contraire, suivant les recommandations du rapport 2023 du COI, revient à une priorité pour les mobilités quotidiennes. Un nouveau changement de cap est-il en germe ?

NOTES

1. Pour une présentation des fondements méthodologiques implicites de la commission « Mobilité 21 », voir le n° 481 de cette revue.



VERS UNE NOUVELLE COMMISSION « MOBILITÉ 21 » ?

La question se pose, car les promesses ferroviaires n'engagent que ceux qui les écoutent. Les milliards annoncés doivent être regardés avec prudence pour deux raisons principales. La première est classique : la rareté des fonds du fait de la multiplicité des demandes adressées aux budgets publics. La seconde résulte de la fausse évidence selon laquelle le ferroviaire sera un puissant vecteur de décarbonation. Ainsi, nous nous trouvons dans une situation homologuée à celle qui a poussé à la création de la commission « Mobilité 21 ». À cette date, au nom du désenclavement et de la modernité, avait été établi un SNIT non finançable et inadapté à la transition écologique. Aujourd'hui, au nom de la décarbonation, on fait miroiter des promesses ferroviaires non financées et dont les impacts sur la décarbonation seront très incertains comme l'ont montré deux études récentes de la Cour des comptes européenne pour le fret² et de la Cour des comptes allemande pour la Deutsche Bahn³. Leurs travaux se résument à l'idée d'un rendement décroissant de la dépense publique dans le ferroviaire : des coûts de plus en plus élevés pour des trafics peu dynamiques et finalement une faible répercussion sur la décarbonation.

Une nouvelle commission « Mobilité 21 » serait donc la bienvenue pour réaffirmer quelques évidences et en tirer les conséquences sur les priorités des politiques de transport.

L'évidence est que nous restons polarisés par le fétichisme des infrastructures et obnubilés par le couple nouveau projet, nouvelle ressource. Pour cette

“ **Vouloir décarboner en privilégiant le report modal vers le ferroviaire implique des coûts d'abattement exorbitants, car les sommes en jeu sont colossales par rapport aux gains de trafic potentiels.** ”

raison, beaucoup lorgnent les revenus des concessions autoroutières ou sur d'éventuelles taxes sur le transport aérien. Cette recherche d'une improbable martingale est une fausse piste. D'abord, car elle oublie les coûts de fonctionnement comme nous l'apprend le cas du Grand Paris Express. Ensuite, car elle ignore la question du financement de l'entretien et de la modernisation de l'existant. Or c'est sur les réseaux existants, ferroviaires, mais principalement routiers, que va continuer à se faire l'essentiel des mobilités. Le report modal, comme depuis vingt ans et comme partout en Europe, ne s'observera que dans l'épaisseur du trait. Avec la croissance des revenus, il risque même de se faire dans le mauvais sens comme on le voit en Suisse. L'office

fédéral des statistiques⁴ nous apprend que déjà en 2015, dans ce pays « modèle », les résidents faisaient deux fois plus de kilomètres en train que les Français, mais aussi 20 % de kilomètres en plus en voiture et 3 fois plus de kilo-

mètres en avion que nous. Pour le dire autrement, vouloir décarboner en privilégiant le report modal vers le ferroviaire implique des coûts d'abattement exorbitants, car les sommes en jeu sont colossales par rapport aux gains de trafic potentiels.

Par conséquent, la priorité est de penser au financement des réseaux et services existants alors même que deux sources de revenus liés à la mobilité sont appelées à décroître dans les années à venir : la TICPE d'une part et les revenus des concessions autoroutières d'autre part. Or des solutions existent pour penser ce futur, elles ont été présentées dans la note du conseil scientifique de TDIE publiée en janvier 2023⁵. C'est le moment d'en prendre connaissance ! ■

NOTES

2. <https://www.eca.europa.eu/en/publications?did=63659>

3. <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2023/db-dauerkrise/db-dauerkrise.html>

4. <https://www.bfs.admin.ch/asset/fr/1840421>

5. https://tdie.eu/storage/2023/01/Note_CS_TDIE_climat-mob_bien_commun_16_01_2023_V_num.pdf