Schémas nationaux d'infrastructures de transport et développement durable : quelle approche de l'intermodalité ?

Jean Debrie

▶ **To cite this version:**

Jean Debrie. Schémas nationaux d'infrastructures de transport et développement durable : quelle approche de l'intermodalité ? . Transport et Intermodalité, 2016. hal-01862038

HAL Id: hal-01862038
https://paris1.hal.science/hal-01862038

Submitted on 26 Aug 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.

Chapitre

Schémas nationaux d'infrastructures de transport et développement durable : quelle approche de l'intermodalité ?*

1. Introduction. L'évolution des schémas nationaux d'infrastructures de transport en France : une transition intermodale ?

Du plan directeur routier (1960) au schéma national de mobilité durable (2013), de nombreux exercices de prospective se sont succédés. Ces exercices ont longtemps été basés sur une lecture modale du transport. Une réflexion intermodale est amorcée dans les années 1990, puis développée dans la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (1995), enfin consacrée par la démarche des schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de marchandises (1999) qui annule la planification modale. Les exercices récents (CIADT, 2003, SNIT, 2011, schéma de mobilité durable, 2013) valident le principe de cette prise en compte non modale du transport. La question intermodale est donc introduite dans la planification parallèlement à celle du développement durable. Elle en devient progressivement l'outil principal. Les objectifs du Grenelle de l'environnement (déclinés dans le SNIT) sont ainsi en matière de transport, liés à

* Jean DEBRIE. Université Paris 1 Panthéon Sorbonne. UMR Géographie-Cités.

l'idée de report modal et donc *in fine* d'une articulation différente des modes entre eux. En première lecture, celle de la rhétorique de l'aménagement, il est donc possible de cerner une transition d'une approche dite sectorielle au discours sur l'intermodalité, lui-même outil d'une durabilité mesurée au prisme de critères environnementaux. Une deuxième lecture, celle du contenu des schémas, tend néanmoins à relativiser ce constat. Si les schémas récents sont bien multimodaux regroupant les grandes infrastructures ferroviaires, fluviales et routières nécessaires, ils ne traitent guère de l'intermodalité, c'est-à-dire de la complémentarité de ces modes. L'objectif de durabilité se résume alors à l'idée générale de transfert modal sans que les articulations entre ces modes ne soient réellement pensées à l'échelle des territoires. Cette réflexion sur l'articulation des modes entre eux semble pourtant émerger dans une nouvelle période récente de la planification des transports, celle liée à la réduction des ressources publiques et à la nécessité de hiérarchiser les projets à venir. La réduction des financements publics à venir implique ainsi une réévaluation des besoins d'infrastructures au prisme des infrastructures existantes, de leurs fonctions et de leurs usages. La mise en place d'une « Commission 21 » par le gouvernement Ayrault, en charge de réévaluer le SNIT au regard de cette nouvelle donne pour contribuer à la mise en place d'un nouveau schéma de mobilité durable (schéma livré en juin 2013) en témoigne. Certes, cette réflexion entre offres et usages n'est pas nouvelle, mais elle semble devoir s'amplifier dans un contexte de contraction des financements. Elle pourrait alors signaler un changement de paradigme dans l'exercice de planification pour l'instant toujours largement modal.

L'objectif de ce chapitre est de retracer cette évolution de la lecture modale dans les grands exercices de prospective et de planification des infrastructures de transport en France. L'analyse de cette évolution (de la planification sectorielle aux schémas multimodaux) permet ensuite d'analyser le rapport entre intermodalité et développement durable tissé ces dernières années (la planification des transports soluble dans le Grenelle de l'environnement) pour contribuer enfin aux débats prospectifs sur la réévaluation des projets d'infrastructures et sur la prise en compte plus prononcée des itinéraires intermodaux (la planification des transports en temps de crise : une réévaluation des réseaux intermodaux). Du point de vue méthodologique, cette lecture de la planification des infrastructures des modes de transport est basée sur une recherche collective et prospective menée dans le cadre de l'Institut des hautes études de l'aménagement et du développement des territoires en Europe (groupe de travail territoires et mobilités, IHEDATE, pour une grille de lecture territoriale des schémas d'infrastructures[2]). Ce chapitre reprend en partie des

[2] Ce groupe de travail était constitué d'anciens auditeurs de l'IHEDATE et de chercheurs académiques (animation scientifique : Jean Debrie et Michel Savy). L'objectif du groupe était de proposer et de tester une grille de lecture exploratoire apte à prendre en compte le territoire dans la planification des infrastructures. Les recommandations associées ont été présentées au Conseil Economique, Social et Environnemental et à la Commission Mobilité 21 en charge de

éléments de la note de cadrage rédigée par l'auteur dans le cadre de ce groupe, enrichis d'une réflexion récente sur l'exercice de réévaluation (Commission 21) du schéma national.

2. De la planification sectorielle aux schémas multimodaux : bref rappel historique

Différents schémas d'infrastructures ont proposé depuis cinquante ans en France des documents d'orientation générale. Si ces documents ne constituent pas des documents de programmation des financements, ils permettent néanmoins d'identifier l'évolution des doctrines qui concourent à la mise en place de ces documents de prospective. Ils sont basés initialement sur une lecture modale du transport et, à tout dire, largement routière. Le plan directeur routier (1960), le schéma directeur des grandes liaisons routières (1971) et le schéma directeur routier national (1988/1992) constituent les trois plans les plus marquants d'une logique d'équipement du territoire national. Ces plans vont accompagner la densification progressive d'un réseau routier principal initialement centré sur Paris, mais progressivement enrichi de transversales qui relient les métropoles, et d'un réseau secondaire assumant la connexion avec et entre les villes moyennes. La Loi d'Organisation des Transports Intérieurs (LOTI) en 1982 rend obligatoire ces schémas directeurs de transport et les généralise aux autres modes de transport. Elle impose l'élaboration d'une prospective négociée pour le routier (modernisation du schéma directeur des routes), pour le ferroviaire (schéma directeur des liaisons ferroviaires à grande vitesse en 1991), pour l'aérien (modernisation du schéma directeur des aéroports) et plus secondairement pour le fluvial et le portuaire. Ces trente ans d'exercices sectoriels ont ainsi participé à l'exercice général de planification de l'infrastructure nationale. De nombreux travaux en ont déjà retracé finement la généalogie [COL 11], [DUC 11], [VARL 09].

Une deuxième phase, initiée dans les années 1980 et développée dans les années 1990, acte l'abandon progressif de ces schémas strictement modaux au profit d'une réflexion multimodale. Cette multimodalité introduit différemment la question de l'accessibilité et de la desserte des territoires. La mise en place des schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises en application de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable des Territoires (1999) marque ainsi la fin des schémas directeurs d'infrastructures et une reconsidération du lien entre l'offre et la demande

---

la hiérarchisation des projets d'infrastructures du schéma national. Pour une synthèse des travaux du groupe : http://www.ihedate.org/?-L-Ihedate-et-le-SNIT-51-. Le texte rédigé pour l'ouvrage « L'intermodalité en question » n'engage que son auteur.

de transport [OLL 97], [OLL 02]. Cette démarche repose néanmoins sur une identification des grands projets d'infrastructures par modes de transport. Le Comité Interministériel de l'Aménagement et du Développement des Territoires de 2003, alimenté par les travaux de la DATAR (« la France en Europe, quelle ambition pour une politique des transports ? », 2003) en prolonge d'une certaine façon l'exercice. Dans les « 50 grands projets pour une France attractive dans une Europe dynamique » (CIADT, 2003), les projets de Ligne à Grande Vitesse, les grandes liaisons ferroviaires d'aménagement du territoire, les axes ferroviaires pour le fret, les projets autoroutiers, les grandes liaisons routières d'aménagement du territoire, les projets fluviomaritimes et enfin les projets aéroportuaires constituent ainsi 35 grands projets d'infrastructure nécessaires à l'attractivité territoriale. La mise au point d'un Schéma National des Infrastructures en application de la loi de programmation relative à la mise en place du Grenelle de l'environnement (2009) en donne une lecture nouvelle construite au prisme d'indicateurs environnementaux qui positionnent différemment la question de la rationalité des modes et des grandes infrastructures associées. Ce schéma a enfin été revisité. La nouvelle donne financière a imposé une hiérarchisation des projets [CRO 11]. Cette réévaluation a produit un nouveau schéma dit de mobilité durable (2013) moins ambitieux mais centré sur les besoins en infrastructures des territoires et surtout sur la rénovation du réseau existant.

Ce bref rappel des principales dates et schémas qui ont marqué l'exercice de planification des infrastructures en France permet d'illustrer une triple transition. La planification des transports - au delà des alternances politiques - épouse d'une certaine façon l'évolution de la pratique générale de l'aménagement avec ses objectifs successifs (desserte du territoire, développement, désenclavement, durabilité) et ses doutes (équité territoriale, polarisation).

La première transition correspond au passage rapide d'une logique d'équipement des territoires à une logique d'aménagement. La relation entre Paris et les métropoles dites d'équilibre, la relation entre les métropoles et les villes moyennes et la mise en place de transversales et de méridiennes sont autant d'étapes successives qui expliquent le maillage du réseau national. Du réseau initial convergeant vers Paris, avec un déséquilibre Est-Ouest marqué au réseau maillé connecté aux réseaux européens, les schémas suivent un objectif d'équilibre qui repose sur une densification progressive des infrastructures. La question de la desserte des parties ouest et sud-ouest du territoire français, celle de la desserte du Massif Central ou encore des espaces industriels en reconversion apparaissent très tôt dans la planification dès les années 1970. Celles de l'insertion des façades maritimes et de l'insertion européenne apparaissent plus tardivement dans les années 1980 et 1990, mais enrichissent les objectifs d'aménagement. Conjointement à la densification du réseau, les questions d'enclavement puis d'accessibilité se précisent

et constituent même le cœur de la loi d'orientation de 1995 qui repose sur cette question de l'accès (aux autoroutes et aux gares TGV).

La deuxième transition renvoie au passage d'une approche modale de la planification aux discours sur l'intermodalité. Cette nécessité d'une réflexion multimodale, signalée dès 1982 dans la LOTI, puis amorcée dans les années 1990 au Ministère de l'Equipement dans le cadre du comité des directeurs transports, et développée également dans la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement des Territoires de 1995, mais sans remettre en cause la procédure de planification par schéma sectoriel, a donc été validée dans les schémas de services collectifs qui annulent la planification sectorielle.

Enfin, la troisième transition s'inscrit dans cette modification des objectifs du développement économique au développement durable dans un double contexte de raréfaction des ressources foncières et financières disponibles. Elle repose principalement dans sa déclinaison transport sur l'idée du report modal (passagers et marchandises) vers des modes considérés comme doux et donc sur un arbitrage différent dans les schémas entre les modes tant pour la question inter-urbaine que pour la question intra-urbaine. Elle renvoie aussi à des questions traitées de façon plus prononcée dans le dernier exercice de planification (schéma de mobilité durable, 2013) de congestion des axes et pôles principaux et plus secondairement aux logiques précédentes d'accessibilité et de désenclavement.

3. La planification des transports soluble dans le Grenelle de l'environnement ? Le projet de SNIT, une lecture partielle de l'intermodalité

Le Schéma National des Infrastructures de Transport (2011), application parmi d'autres du Grenelle de l'Environnement, est donc le résultat cette triple transition. Il est un document d'aménagement d'infrastructures multimodales qui doivent contribuer au développement durable du territoire français. Il constitue une révision du CIADT en accentuant la modification de l'arbitrage modal. D'après les termes mêmes de la présentation de l'avant-projet du SNIT et de sa version corrigée, il ne constitue pas un document de programmation mais il présente une « vision stratégique » de l'évolution à long terme des infrastructures. Il comporte, pour sa dernière version, un ensemble de projets classés par modes de transport pour une enveloppe globale de 245 milliards d'euros sur 25 ans hors rocade Grand Paris. Sur l'enveloppe globale, 105 milliards d'euros devaient être consacrés aux dépenses d'optimisation et de régénération du réseau existant et 140 à la création de nouvelles infrastructures avec une primauté forte du mode ferroviaire qui représente 64 % des dépenses de régénération et 76% des nouvelles infrastructures en grande partie liées à la généralisation des Lignes à Grande Vitesse.

Il n'est pas utile de décrire précisément ici ce schéma national, addition de projets importants, mais non hiérarchisés et non finançables finalement réévalués. Le document officiel reste consultable sur le site du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Il permet à la fois de saisir l'objectif de développement durable discuté dans le cadre d'une gouvernance ouverte (Comité National du Développement Durable et du Grenelle de l'environnement) et sa traduction sur un schéma qui recense à la fois les opérations de rénovation et de modernisation du réseau existant et les financements de nouvelles infrastructures classées par modes (projets de développement ferroviaire, portuaire et fluviale, transports collectifs hors Ile-de-France, projets routiers et aériens). Mais il est intéressant de comprendre la doctrine intermodale sous-jacente. Si la multimodalité est bien au cœur des derniers exercices de planification (schémas de services, CIADT 2003, SNIT), elle porte davantage sur la nécessité de rééquilibrer les financements modaux au profit des mobilités dites alternatives (à la route) et notamment ferroviaires que sur l'articulation des modes entre eux. Le SNIT est la traduction la plus aboutie de cette modification modale arbitrée par le critère de la grande vitesse. Il n'y a alors non pas un schéma intermodal (qui nécessiterait de réfléchir à ces articulations) mais bien un schéma multimodal qui recense des projets par modes de transport avec une inversion des priorités de financements (de la route au fer pour la partie voyageurs, et de la route au fleuve et au fer pour la partie marchandises). Cette mobilité alternative épouse ainsi les objectifs de durabilité mesurés en termes énergétiques (émissions). Au final, le SNIT repose sur une évaluation socio-économique classique mais enrichie de critères environnementaux dans le contexte du Grenelle dont le résultat est alors une forme de « verdissement » du CIADT de 2003, c'est-à-dire avec la suppression d'un certain nombre de financements routiers.

Il n'est pas dans nos propos de contredire cette nécessité d'une mobilité moins carbonnée plus respectueuse de l'environnement orientant les politiques publiques récentes [OFF 09] [FRE 09]. Elle répond partiellement aux objectifs facteur 4 engageant la politique nationale. Malgré cette inversion modale, on notera d'ailleurs que le SNIT ne permettait pas d'après les évaluations menées d'assumer les objectifs nationaux de réduction des émissions. Il reste que cette lecture multimodale menée au titre des objectifs de durabilité traduit néanmoins une lecture par axes du territoire. Cette lecture ne permet pas de réfléchir la desserte fine du territoire. Cette dernière nécessiterait d'en évaluer les nœuds (de l'intermodalité) et les itinéraires (intermodaux), autant d'éléments absents de cet exercice de prospective. Et cette lecture par axe est évaluée avec le critère dominant de la (grande) vitesse qui trace un réseau interurbain national nouveau. Au fond et en grossissant volontairement le trait, cette lecture multimodale menée au titre de la réduction des émissions marque paradoxalement la fin de la réflexion sur l'accessibilité généralisée du territoire. Affirmation abrupte bien sûr, mais le critère même d'enclavement, longtemps structurant des exercices de prospectives d'infrastructures, est ainsi quasiment

absent des projets recensés dans le SNIT. Certains territoires sont alors exclus du schéma car en dehors de la rationalité économique d'une Ligne à Grande Vitesse (ou d'une grande infrastructure fluviale ou portuaire). Certes, ces axes correspondent bien à cette structuration interurbaine nouvelle dont les Lignes à Grande Vitesse constituent au final le RER d'une Métropole France pour reprendre l'image proposée récemment par Pierre Veltz [VEL 12], mais ils participent d'une forme d'axialisation du territoire français autour de quelque tuyaux dont il reste à planifier l'articulation avec le réseau existant.

4. La planification des transports en temps de crise : une réévaluation des réseaux intermodaux existants ?

A ce Schéma National des Infrastructures de Transport, déclinaison du Grenelle de l'environnement a donc succédé un schéma national de mobilité durable. Plus que le changement de majorité et de gouvernement, c'est bien l'objectif de réduction des dépenses publiques qui a imposé une réévaluation d'un SNIT hors de portée financière (90 milliards d'euros pour l'Etat et 56 milliards d'euros pour les collectivités prévus dans le SNIT sur 25 ans). La mise en place en octobre 2012 d'une Commission « Mobilité 21 » associant des parlementaires et des personnes qualifiées a eu pour objectif de donner les critères explicatifs de la hiérarchisation et du tri des projets. La hiérarchisation de 70 projets a été livrée en juin 2013. Elle est basée sur un phasage définissant des projets immédiats (ceux déjà engagés), des projets à engager dans les dix prochaines années et des projets à engager ultérieurement. Et ce phasage est décliné en deux scénarios financiers (scénario à ressources constantes, scénario à ressources augmentées) Plus que les critères de hiérarchisation relativement classiques (organisés autour du triptyque performances écologique, sociale, socio-économique), c'est finalement l'articulation de l'objectif maintenu de transition écologique, du contexte de forte croissance des mobilités et de réduction des ressources publiques qui a apporté une priorité claire sur l'optimisation et la modernisation des réseaux existants. Cette priorité - largement énoncée par Philipe Duron, président de la commission Mobilité 21 - rejoint d'ailleurs celle déjà fixée par le Comité National du Développement Durable et du Grenelle de l'environnement pendant les travaux du SNIT. Malgré la diversité des parties prenantes de ce comité (groupes environnementaux, association transport, représentation des entreprises, organisation syndicale), un consensus avait été acté (position commune adoptée à l'unanimité) autour de l'idée d'optimisation du système de transport existant pour limiter la création de nouvelles infrastructures. Le SNIT avait paradoxalement débouché sur un catalogue de projets nouveaux non finançables mais cette idée partagée de la nécessité de rationnaliser, maintenir, et moderniser l'existant signalait déjà un changement de période et peut-être de pratique dans l'aménagement. La problématique de la réduction des ressources financières a considérablement amplifié ce changement. La hiérarchisation de la

commission Duron, également consultable sur le site du ministère de l'écologie, illustre ainsi les points clés de cette transition : traitement prioritaire des points noirs du réseau, réévaluation des grands projets d'infrastructures, rénovation du réseau existant, report de la généralisation des lignes à grande vitesse. Elle repose alors, du point de vue de l'évaluation du moins, sur le constat d'un impératif de modernisation d'un réseau existant très dégradé dans ses axes et ses nœuds.

Conclusion. Vers une évolution des référentiels d'évaluation des infrastructures nationales ?

Cette idée de l'aménagement, mise en avant dans le dernier exercice d'évaluation des infrastructures nationales (Commission 21), ne repose alors non plus sur la multiplication des grandes infrastructures nouvelles, mais sur l'optimisation d'un réseau à maturité progressivement complété. Certes, cette question des grands projets revient souvent par la fenêtre politique et certaines conclusions de la Commission 21 sont déjà partiellement contredites par l'ouverture ou le maintien de négociations sur des projets nouveaux pourtant jugés non prioritaires par cette commission. Mais la réflexion sur la modernisation des grands axes nationaux et leurs articulations avec le réseau de la desserte fine semble néanmoins s'amplifier dans les évaluations actuelles. Et le contexte de croissance et d'inflations faibles remet en cause le modèle historique de financement des infrastructures nationales imposant cette hiérarchisation nouvelle. Elle sous-entend alors une évolution des référentiels même d'évaluation des infrastructures nationales, évolution actuellement étudiée par les grands services de l'Etat (DGTIM, CGDD, CGDED). Cet éventuel changement de paradigme dans l'évaluation et la planification des infrastructures de transport impliquerait également de sortir des oppositions binaires entre modes de transport pour en examiner l'articulation sur des réseaux modernisés et optimisés, une intermodalité finalement, apte à répondre aux objectifs de transition énergétique et aux usages des territoires.

Bibliographie

Ce chapitre du point de vue bibliographique repose en partie sur une analyse historique des grands documents de planification et de prospective des infrastructures de transport complétée par quelques regards académiques traitant de ces documents.

Références

[COL 11] COLOMBEL Y., OSTER D., La France. Territoires et aménagement face à la mondialisation, Paris, Editions Nathan, 2011.

[CRO 08] CROZET Y., " Mobilité durable : des inflexions aux ruptures, quelles politiques publiques ? " *TEC*, n°198, pp. 3-11, 2008.

[FRE 09] FREMONT A., *Les transports en France : quelle mobilité pour quelle société*, Paris, La documentation photographique, 64 p.

[DUC 11] DUCRET R., Soixante ans de programmes routiers en France, mémoire universitaire, Université Paris Est et Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 2011.

[OFF 09] OFFNER JM., Politiques de transport : prospectives et outils, Paris, La documentation française, 2009.

[OLL 02] OLLIVIER-TRIGALO M., Instituer la multimodalité avec les schémas de service de transport, Paris, les collections de l'INRETS, 2002.

[OLL 97] OLLIVIER-TRIGALO M & BERNAT V., Politiques des transports en France : processus de décision, discours et pratiques, Paris, rapport INRETS, 1997.

[SAV 11] SAVY M., DUCRET R., "infrastructure: the core of planning", *ECURBS*, Nangin Seminar, September 2011.

[VAR 09] VARLET J., "Les réseaux de transport rapides" in *La France. Aménager les territoires*, A. Colin, Coll. U. 2008, pp. 223-238.

[VEL 12] VELTZ P., *Paris France Monde*, La tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2012.

Matériaux institutionnels principaux consultés

2013. Pour un schéma de mobilité durable. Commission 21, rapport au ministre chargé des transports, de la mer et de la pêche, juin 2013.

2011. Schéma National des Infrastructures de Transport. (projet et avant projet). Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement.

2003. 50 grands projets pour une France attractive dans une Europe dynamique. Comité Interministériel pour l'Aménagement du Territoire, service du premier ministre, Dossier de presse.

2003. La France en Europe : quelle ambition pour la politique des transports ? Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, étude prospective, Paris, DATAR.

2002. Schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de marchandises. Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, Editions des JO.

1999. Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, JO.

1998. Fleuve, rail, route : pour des choix nationaux ouverts sur l'Europe, Rapport de la commission d'enquête du Sénat (rapport n°479).

1995. Loi d'orientation n 95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire.

1992. La politique routière et autoroutière. Rapport public de la Cour des Comptes.

1972. Scénarios de l’inacceptable. Une image de la France en l’an 2000. Délégation à l’Aménagement du Territoire et à l’Action Régionale. Collections Travaux et Recherche de Prospective.