

Les Politiques Régionales, Nationales et Européennes de Transport

Une étude de leur synergie et de leur complémentarité

Eliminato: Document
provisoire

Ce document est une partie du travail accompli dans le cadre de la constitution d'un laboratoire des transports pour la C.A.F.I. (Association de la Conférence des Alpes Franco-Italiennes).

Kristian Colletis-Wahl

mars 2006

Université de Savoie

E-Mail : Kristian.Colletis-Wahl@univ-savoie.fr

TABLE DES MATIERES

Table des matières	2
Rappel de la problématique.....	3
I. Les politiques françaises en matière de transports	4
A. Les système de transport français : une dotation satisfaisante	4
B. Les objectifs de la politique française en matière de transports.....	5
1. L'amélioration de la qualité du service rendu à l'usager.....	5
2. Le rééquilibrage entre modes de transports.....	5
3. La sécurité routière.....	6
4. La lutte contre le bruit.....	6
C. La création d'une agence de financement... fortement remise en cause par la privatisation des sociétés d'autoroutes	6
D. Les projets prioritaires financés	7
1. Projets ferroviaires	7
2. Projets routiers et autoroutiers	7
3. Projets de transport fluvial et maritime	7
E. Des modifications liées à une nouvelle étape de décentralisation	7
II. Les politiques régionales de transports.....	8
A. La politique rhônalpine en matière de transports ..	8
1. Les objectifs de la région.....	8
2. Le schéma régional des transports	9
3. Quelques commentaires concernant la mise en œuvre du schéma régional des transports	9

B. La politique de la région PACA.....	9
1. Les objectifs de la politique régionale des transports	10
2. Le schéma régional des transports.....	10
C. Politique des transports de la Région Piémont... 11	
1. Un cadre volontariste favorisant la libéralisation des transports collectifs	11
2. Les objectifs de la politique des transports	12
3. Le schéma régional des transports.....	12
D. Politique des transports de la Province de Turin	Erreur.
II segnalibro non è definito.	
1. Les objectifs de la politique des transports	Erreur. II segnalibro non è definito.
2. L'organisation de la politique régionale des transports	Erreur. II segnalibro non è definito.
III. l'étude de la Synergie et de la complémentarité des politiques régionales et nationales en matière de transports	15
A. Les objectifs des différents niveaux de politique transport	15
B. Complémentarité des politiques de transport	17
1. Une définition de la complémentarité.....	17
2. Une étude de la complémentarité Etat – Régions	18
3. Complémentarité interrégionale.....	19
C. La synergie des politiques transports	23
1. Une définition de la synergie.....	23
2. Les volets transport des CPER, un outil de synergie ?	24
3. La synergie des politiques nationales et régionales de transports.....	27
4. La synergie avec les politiques européennes .	30

5. *Les projets transfrontaliers***Erreur. Il segnalibro non è definito.**

IV. **Quelques conclusions.....32**

A. A propos de la démarche adoptée**Erreur. Il segnalibro non è definito.**

B. Quelles actions pour maximiser la synergie ?.....32

1. *La déréglementation comme solution pour de nouveaux financements ?***Erreur. Il segnalibro non è definito.**

2. **Erreur. Il segnalibro non è definito.**

RAPPEL DE LA PROBLEMATIQUE

Les politiques européennes de transport ont été analysées au cours de l'étude menée en 2004 pour la C.A.F.I.. L'étude a montré que l'efficacité de ces politiques dépendait de la *qualité de la coordination des niveaux régionaux, nationaux et européens de politique des transports*. Le rapport Von Miert, met l'accent sur le retard de réalisation des infrastructures jugées prioritaires. Il nous semble que l'une des raisons de ce retard – outre le coût de ces infrastructures dans un contexte budgétaire difficile pour les Etats membres – réside dans les difficultés de coordination des différents niveaux politiques.

Le présent rapport a justement pour objet de traiter la coordination des politiques françaises et italiennes de transports. Pour y parvenir on étudiera les niveaux nationaux et régionaux.

A l'échelon national des politiques de transport on examinera les points suivants :

- Ces politiques sont-elles inspirées par les mêmes priorités départ et les mêmes référentiels en amont ?
- Quels sont les projets communs, quelles sont les modalités de mise en œuvre des projets communs ? Quel est leur degré d'avancement ?
- Est-ce que le niveau européen permet de renforcer les complémentarités et la synergie de ces politiques nationales ? Notamment en ce qui concerne les infrastructures jugées stratégiques par la Commission dans le rapport von Miert ?

Un autre volet de l'analyse consiste dans la description des politiques régionales de transport en France et en Italie. Il s'agit d'examiner la teneur et les complémentarités de ces politiques :

- Quelles sont leurs objectifs ? Quels sont les projets financés ? Les priorités de ces politiques sont-elles les mêmes ?
- Existe t-il une complémentarité et une synergie entre ces politiques régionales
- Quelle est l'influence du niveau européen dans la détermination des ces politiques ?

I. LES POLITIQUES FRANÇAISES DE TRANSPORT

Un rapport effectué par la DATAR¹ en 2003 dresse le bilan de la politique française des transports. Il en reprend les principaux objectifs. Le principal est identique à celui énoncé dans le Livre Blanc de la DG TREN² : **il s'agit de renforcer la compétitivité du tissu productif français, tout en tenant compte des exigences en matière de durabilité des trajectoires de développement ainsi appuyées.** L'accent est mis sur les externalités générées par les systèmes de transports.

A. Les systèmes de transport français : une dotation satisfaisante

Le rapport de la DATAR cité ci-dessus, dresse un bilan positif, duquel ressortent les points suivants.

- La dotation française en infrastructures est supérieure à la moyenne européenne.
- L'indice de dotation infrastructurelle (exprimé en km d'infrastructures par habitant) montre une dotation supérieure en matière d'autoroutes, routes, voies ferrées électrifiées et non électrifiées pour la France en comparaison avec les principaux pays européens.

¹ DATAR (2003), La France en Europe, quelle ambition pour la politique des transports ?

² Livre Blanc de la DG TREN (2001) : « La politique des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix ».

- Il en va de même pour les indicateurs en matière de congestion routière et ferroviaire, tendant à montrer que la France est moins concernée que les principaux pays européens (seuls les pays scandinaves connaissent les situations de congestion inférieures). Les problèmes de congestion concernent tout d'abord la région Île-de-France (80% des congestions) et très peu la zone de la C.A.F.I..

Ainsi, la DATAR affirme : « *La France apparaît à travers les comparaisons européennes comme un pays plutôt bien équipé, où les phénomènes de congestion, qu'il s'agisse des réseaux routier, ferroviaire ou aéroportuaire sont limités à quelques points singuliers. Cette situation offre des marges de manœuvre intéressantes pour le futur. Elle permet notamment de consacrer l'effort d'investissements nouveaux à préparer l'avenir puisqu'il n'existe plus véritablement de retard à combler* ».

Plus loin, cette conclusion est un peu nuancée : « *Il convient toutefois de rester attentif à certains sujets en raison de spécificités du réseau français. La France est le pays des réseaux polyvalents par excellence. Très diversifiés et denses, ces réseaux doivent par contre assurer tout à la fois flux de transit, flux nationaux et demande locale, entraînant dans les zones les plus denses ou géographiquement contraintes, des conflits d'usage ou de destination qui ne pourront que s'accroître. En outre, cette caractéristique des réseaux qui fut longtemps un atout pourrait désormais être un handicap à travers le manque de réseaux spécialisés désormais indispensables à la fiabilité des systèmes logistiques et au potentiel d'intermodalité qui constitue désormais l'un de leurs atouts* ».

B. Les objectifs de la politique française des transports

La politique française en matière de transports a été définie de manière claire au cours du CIADT du 18 décembre 2003. On peut y retrouver une intégration entre un objectif global et des objectifs intermédiaires, qui sont chacun reliés à des réalisations concrètes. Une telle clarification est importante, elle permet notamment une meilleure intégration des objectifs de la politique française des transports avec ceux de la politique européenne.

Les politiques françaises en matière de transport affichent le même objectif global que celui annoncé par la Commission européenne. Il s'agit de **concilier des besoins accrus en termes de transports avec des exigences de durabilité du développement** (cf. CIADT du 18 décembre 2003). Pour y parvenir l'accent est mis sur la « *meilleure utilisation des réseaux existants et – s'ils s'avèrent indispensables – une meilleure insertion des projets nouveaux* ». Il existe donc une volonté de modération dans les projets de construction de nouvelles infrastructures, qui peut être reliée au fait que la France est déjà bien dotée en matière d'équipement infrastructurel.

L'objectif de durabilité de la politique des transports se situe dans le cadre d'une hypothèse d'accroissement³ des transports d'ici 2020. (40% pour les marchandises et de 60% pour les voyageurs).

³ Rappelons que ces hypothèses, encadrées par celles du Livre Blanc de la DG TREN, ont été contestées, notamment par la DATAR qui les considère comme étant surévaluées.

Quatre objectifs intermédiaires sont affichés :

1. L'amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur

Il s'agit de mieux utiliser les dotations existantes, afin d'accroître la qualité du service rendu aux utilisateurs des systèmes de transports. Cette amélioration s'effectue par le biais d'une répartition des tâches entre **l'Etat responsable d'un réseau structurant d'infrastructures** et des **Collectivités territoriales en charge des réseaux de proximité**.

La mise en œuvre de cette amélioration devra s'effectuer à travers les éléments suivants

- Un meilleur coefficient de remplissage des moyens de transports existants.
- Une gestion améliorée des réseaux de transports.
- Un étalement des trafics, notamment à travers une adaptation tarifaire qui permet de réduire les problèmes de gestion saisonniers.

2. Le rééquilibrage entre modes de transports

Il s'agit de parvenir à rééquilibrer la part dominante du transport routier, que ce soit en matière de marchandises (TRM) ou de voyageurs. L'action repose sur un développement des modes de transports alternatifs à la route, selon la logique d'action découlant du scénario multimodal volontaire (MV).

Il s'agit notamment du transport ferroviaire, dont le développement escompté passe à travers une ligne politique favorable à la libéralisation du fret ferroviaire. Des mesures allant dans cette direction ont déjà été préconisées par la Commission européenne, mises en œuvre au niveau national et concrétisées par la circulation des premiers convois privés en juin 2005.

Les actions en faveur des autoroutes maritimes et du transport fluvial font également partie de cette stratégie de rééquilibrage.

3. La sécurité routière

Cette politique n'aura échappé à aucun habitant de la France : elle se traduit notamment par la mise en place de radars automatiques, d'une répression accrue et des communications visant des changements de représentations. Les effets sur les accidents et la mortalité routière sont perceptibles et correspondent aux objectifs fixés par la DG TREN : une réduction de moitié du nombre d'accidents mortels qui semble globalement en voie d'atteinte.

4. La lutte contre le bruit

Elle fait partie des exigences en matière de durabilité, elle se traduit par des actions en faveur des riverains d'aéroport. Elle étudie également la création de « communautés aéroportuaires », visant la création d'une collusion d'intérêts entre les sociétés exploitrices des aéroports et les riverains.

Pour être atteints, ces quatre objectifs passent par la construction de nouvelles infrastructures, ce qui nécessite des financements dédiés.

C. La création d'une agence de financement... affaiblie dès le départ par la privatisation des sociétés d'autoroutes

Ces financements reposent sur la **création d'une agence de financement des infrastructures** (l'agence de financement des infrastructures de France : AFTIF). Cette agence est un établissement public qui devait tirer ses revenus des dividendes des sociétés d'autoroutes, de dotations budgétaires consenties par le gouvernement, ainsi que d'emprunts. Le décret de sa création est paru le 1^{er} décembre 2004.

Pour la période 2005-2012 cette agence devrait mobiliser jusqu'à 7,5 Mds d'€, ce qui avec l'effet de levier devrait permettre d'engager plus de 20Mds d'euros de travaux.

Toutefois, la privatisation des sociétés d'autoroutes, décidée au cours de l'été 2005, a remis en cause cette stratégie. En s'inspirant du modèle espagnol de concession autoroutière, le rapport Mariton⁴ justifie la privatisation : « *Elle permet de mobiliser davantage de moyens, et plus vite, pour la menée à bien d'un ambitieux programme multimodal d'infrastructures et c'est alors un choix favorable à l'aménagement du territoire* ».

⁴ Rapport d'information sur la valorisation du patrimoine autoroutier, déposé par H. Mariton, député, 22 juin 2005, Assemblée Nationale, n° 2407.

La privatisation des sociétés d'autoroutes fait aujourd'hui l'objet d'un débat contradictoire crucial pour l'avenir des politiques de transport françaises. La solution de financement retenue risque de remettre en cause la synergie des politiques transports. On y reviendra dans la dernière partie de ce document.

D. Les projets prioritaires financés

On ne citera ici que les projets d'infrastructures classés prioritaires, et qui devaient être financés à travers l'agence de financement des infrastructures de France⁵. Il en existe beaucoup d'autres, dont les financements seront assurés à travers les CPER. Il semble que ces derniers projets qui aient les plus grandes chances d'aboutissement.

1. Projets ferroviaires

Poursuite de la réalisation de la LGV Est-européen

Concession ferroviaire internationale Perpignan-Figueras, ainsi que celle des travaux des installations terminales de Perpignan.

Lancement des travaux de rénovation de la ligne ferroviaire du Haut-Bugey,

La modernisation de la ligne ferroviaire Paris – Orléans – Limoges – Toulouse

⁵ Cette liste provient du dossier de presse du CIADT du 14 septembre 2004. La réalisation de ces projets est maintenant remise en question.

La poursuite des travaux de reconnaissance du projet Lyon-Turin et des travaux de modernisation de la ligne ferroviaire Dijon-Modane. L'approbation de l'avant projet sommaire du tunnel de base de la liaison Lyon-Turin.

2. Projets routiers et autoroutiers

Le lancement des travaux des autoroutes A19 Artenay-Courtenay et A 41 Annecy – Genève,

Poursuite des travaux sur la route Centre Europe Atlantique (RCEA), la RN7 et l'A75, avec la mise en service de la déviation de Lodève et le lancement de la section nouvelle entre Pézenas et l'autoroute A9

3. Projets de transport fluvial et maritime

Lancement des études concernant le canal Seine-Nord-Europe et l'écluse fluviale de Port 2000 au Havre.

Le projet Fos 2 XL correspondant à la réalisation des travaux de l'extension des capacités du pôle conteneurs à Fos (Port Autonome de Marseille), mais sous l'égide d'un opérateur privé.

E. Des modifications liées à une nouvelle étape de décentralisation

En France, la politique régionale des transports s'inscrit en partie dans le cadre des contrats de plan Etat-Région (CPER). Depuis une vingtaine d'année, ce dispositif s'est complexifié.

Les critiques les plus communément adressées à ce dispositif sont les suivantes :

- ❑ **Une trop grande complexité** : les objectifs sont trop nombreux, il en va de même des acteurs et financements impliqués dans le dispositif. Il en résulte une perte en lisibilité et de dilution de l'action politique face au nombre d'objectifs visés.
- ❑ **Une rigidité trop importante** des dispositifs qui rend difficile leur évolution et leur intégration dans les cycles politiques.
- ❑ **Une mise en œuvre et une évaluation de plus en plus difficile** se traduit par la diminution des taux d'exécution et la faible maturité des projets.

Des modifications visant à rendre ces dispositifs plus simples sont en voie d'application, surtout dans les volets transport des contrats de plan Etat-Région.

On est obligé de constater que la mise en œuvre des projets d'infrastructures est la plupart du temps décalée par rapport aux objectifs initiaux.

II. LES POLITIQUES REGIONALES DE TRANSPORTS

A. La politique rhônalpine en matière de transports

1. Les objectifs de la région

La politique rhônalpine de transports s'inscrit dans le CPER 2000- 2006. Dans un document de décembre 2004, la région effectue une mise à jour des objectifs politiques en matière de transports :

- ❑ Faciliter les déplacements tout en respectant l'équilibre social, économique et démographique des territoires.
- ❑ Rééquilibrer la part relative des différents modes de transport en augmentant celle des transports collectifs.
- ❑ Rendre plus performants et plus attractifs les services de transports collectifs régionaux, notamment les TER.

Objectifs principaux de la Région en matière de transports :

- ❑ Organiser l'intermodalité, en facilitant le passage d'un mode de transport à l'autre, par l'aménagement des gares en lieux d'échanges, par la coordination des horaires, par la création de tarifs combinés.
- ❑ Développer la combinaison des modes de transport (multimodalité), en assurant la complémentarité entre les différents modes de transport : routier, ferroviaire, aérien, fluvial.

L'accent est mis sur le transport ferroviaire et l'intermodalité, ce qui est cohérent avec les objectifs définis dans le cadre des politiques françaises et européennes de transport, devant contribuer à reporter les flux de transport routier sur des modes de transport plus compatibles avec les exigences en matière de durabilité.

2. Le schéma régional des transports

De quelles manières seront atteints les objectifs énoncés plus haut ? La stratégie est exposée au sein du schéma régional des transports.

Plusieurs éléments contribuent à l'atteinte de ces objectifs :

- **La convention SNCF / région Rhône-Alpes** : signée en 2002, elle définit les droits et les obligations des deux partenaires. La région définit les horaires, les dessertes, le niveau de services exigé. Elle participe au financement des infrastructures avec RFF (réseaux ferrés de France), de l'aménagement des gares, à l'achat et à la modernisation du matériel roulant.
- Depuis 2002, la **région est organisatrice du réseau TER** : elle a entrepris des modifications de la tarification, des dessertes, des liaisons TER / Grandes lignes, l'achat de matériel roulant.
- **L'amélioration des infrastructures routières** : on distingue les financements relevant du CPER, destinés à l'amélioration de la desserte routière de ceux qui n'en relèvent pas et qui concernent la construction de nouvelles dessertes autoroutières, lancées avant 2006. Il s'agit de l'A41 (Villy-Pelloux – St Julien en Genevois),

de l'A48 (Ambérieu-Coiranne), de l'A89 (La Tour de Salvagny-Balbigny) et de l'A 45 (Lyon – St Etienne).

- **Le Lyon –Turin** : avec la fermeture récente du tunnel du Fréjus, faisant suite à celui du Mont-Blanc, la question du ferroutage se pose avec une acuité particulière.

3. Quelques commentaires concernant la mise en œuvre du schéma régional des transports

Plus haut quelques critiques concernant les CPER ont été formulées. Les plus importantes concernent la faible lisibilité des actions entreprises par l'Etat, ainsi que des retards au niveau des financements.

Ces critiques sont reprises par le service presse de la région Rhône-Alpes et publiées in extenso sur leur site web.

B. La politique de la région PACA

Les objectifs globaux du CPER de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur sont similaires à ceux de la région Rhône-Alpes. On retrouve les mêmes mots-clés **d'ouverture**, de **cohésion** et de **durabilité** qualifiant des trajectoires de développement ouvertes vers les autres régions et l'Europe, respectueuses de l'environnement et à la recherche d'un traitement des distorsions économiques et sociales liées au changement structurel.

Concernant l'ouverture et la durabilité, une large place est accordée aux transports et à l'aménagement du territoire,

avec un intérêt plus marqué pour les pôles logistiques et le transport maritime. Les préoccupations en matière de durabilité conduisent au transfert modal et des investissements en matière de transport ferroviaire.

1. Les objectifs de la politique régionale des transports

Les objectifs de la politique régionale de transports sont les suivants :

- Rattraper les retards en matière de transport collectif urbain et périurbain, notamment à travers le développement du mode ferroviaire.
- Favoriser les déplacements dans les centres urbains avec la poursuite ou l'engagement des contournements des grandes agglomérations, conjugués à un développement des transports collectifs urbains et périurbains.
- Améliorer les échanges interrégionaux et internationaux avec des actions de modernisation des liaisons correspondantes.
- Assurer une meilleure accessibilité des départements alpins.

2. Le schéma régional des transports

a) Les transports collectifs ferroviaires

Le CPER est ambitieux sur ce chapitre. Il prévoit dans le même temps des travaux de rénovation des gares des

grandes villes régionales (Marseille et la Métropole azurée, Avignon), la réouverture d'anciennes lignes régionales (Digne – St Auban), la modernisation de lignes existantes et l'augmentation des fréquences de desserte du réseau TER existant (Aix – Marseille, Toulon – Marseille, Aubagne – Marseille, Grasse – Nice, Nice - Breil).

Des pôles d'échange rail – route, pour réduire la saturation des centres-ville grâce à la multimodalité figurent également dans ce schéma des transports.

D'autres projets parmi lesquels la LGV PACA sont en phase d'étude.

b) Infrastructures routières

La partie routière interurbaine concerne des travaux de modernisation, de contournements d'agglomérations et de requalifications, sur un certain nombre de routes nationales (RN 7, RN 100, RN 85, RN 87, RN 570).

Elle est complétée par des rocade urbaines et des raccordements entre autoroutes et rocades dans les grandes villes de la région (Toulon, Nice, Marseille, Gap, Avignon)

Les grandes liaisons interrégionales et internationales concernent les liaisons Val-de-Durance – Digne – Côte d'Azur, Côte d'Azur – Italie, Gap – Italie, Val-de-Durance – Isère et Briançon – Isère.

Enfin, un programme de sécurisation des itinéraires alpins est mené conjointement avec la Région Rhône – Alpes.

c) Infrastructures de transport maritime et fluvial

On trouve un ambitieux projet de développement, Fos 2XL, jugé prioritaire par le CIADT. Il s'agit de la construction de deux nouveaux terminaux de conteneurs gérés par des opérateurs privés.

D'autres travaux organisés autour du transport maritime de passagers sont en cours dans les ports de Marseille, Toulon et Nice

d) Centres logistiques et transport combiné

Des projets de transport combiné rail-route sont en cours d'étude dans les Bouches-du-Rhône et le Vaucluse. Ils sont pour l'instant exploratoires.

C. Politique des transports de la Région Piémont

Avant d'aborder la description des politiques régionales en matière de transports, on trouvera ci-dessous une brève description des changements apparus dans la politique nationale des transports.

1. Un cadre volontariste favorisant la libéralisation des transports collectifs

Selon le GIR Maralpin, les politiques de transports italiennes sont beaucoup plus volontaristes que leurs homologues françaises. Les différences sont notables. Le Piano Generale

dei Trasporti e della Logistica (Plan général des transports et de la logistique - PGT), approuvé le 7 mars 2001.

Le CNT⁶ approfondit cette idée de la libéralisation, tout en tempérant l'enthousiasme du GIR Maralpin : les nouvelles formes de gestion du domaine et de l'action publique italienne sont inspirées des modes de gestion en cours dans le secteur privé. Les points suivants sont mis en avant par le CNT :

- Un assouplissement du contrôle des investissements (appels d'offres) et de la gestion (concession, régie, convention) par l'appareil politique.
- L'accélération des réalisations devait résulter d'une réforme des procédures, avec la loi "objectif" transférant au droit privé des éléments relevant du droit administratif en matière de travaux publics, l'État confiant à un "general contractor" la réalisation des projets d'infrastructures.
- Une société gestionnaire des infrastructures, Infrastruttura SPA, a été constituée. Elle émet des obligations garanties par la Banque centrale. Mais ces réformes n'ont pas attiré les capitaux privés attendus. Au bout de deux ans d'exercice, un examen par la Cour des comptes a montré un grand retard dans l'engagement des investissements prévus, 8 projets sur 200 étant dans un état conforme à leur programmation.
- La réforme du système ferroviaire est passée par la séparation des infrastructures (relevant désormais de Rete Ferroviaria) et des services (gérés par FS)

⁶ Bulletin de l'Observatoire des politiques et des stratégies de transport en Europe, Septembre 2005.

Trenitalia), même si Rete reste membre de la holding ferroviaire globale. Le management de l'entreprise ferroviaire a été renouvelé et a entièrement modifié l'organisation du marché.

- Une attention accrue accordée aux impacts environnementaux avec la création d'une instance d'évaluation séparée.

Les politiques régionales s'insèrent dans ce contexte national :

2. Les objectifs de la politique des transports

Cette partie est issue des documents de programmation de la Regione Piemonte⁷, document transmis par les partenaires italiens de l'étude, SIT1.

Pour le Piémont, les objectifs globaux énoncés dans le cadre de la politique des transports se différencient quelque peu de celle des régions françaises. Les objectifs, adossés à ceux de la politique européenne des transports, dont les grands objectifs, notamment de parvenir à concilier mobilité et cadre de vie, sont repris in extenso :

- Accroître l'accessibilité régionale, en éliminant les goulots d'étranglements et les congestions
- Accroître l'efficacité de la mobilité

⁷ Terzo Piano Regionale dei Trasporti e delle Comunicazioni, Regione Piemonte, Dicembre 2004.

- Promouvoir le développement local en intégrant la région dans l'élargissement européen.

3. Le schéma régional des transports

Il en découle un schéma des transports organisé de la manière suivante :

a) Financements permettant la construction et l'amélioration d'infrastructures de transports

Des constructions et améliorations d'infrastructures concernant les modes suivants : ferroviaire, routiers, aéroportuaire, logistique, plates-formes logistiques,

Les projets les plus importants portent sur :

- La ligne grande vitesse : Lyon Modane-Turin
- L'amélioration des lignes conventionnelles complémentaires de l'axe principal cité ci-dessus (Torino – Modane, Torino Arquata, notamment).
- L'amélioration des réseaux routiers : il s'agit de constructions nouvelles, comme l'autoroute Asti – Cuneo, d'extensions de projets existants dont les périphériques de Cuneo et de Turin, des travaux visant la sécurité des Tunnels du Fréjus et de Tende.
- Des plate-formes logistiques intégrées cofinancées par les secteurs publics et privés sont à l'étude, conjointement avec la mise en œuvre d'un observatoire logistique.

- Les aéroports régionaux, leur accès, ainsi que leur modernisation.

b) L'insertion des réseaux de transports régionaux dans les RTE-T

La volonté consistant à tirer parti des réseaux transeuropéens mérite d'être soulignée. Il s'agit de développer un réseau d'infrastructures de niveau régional, permettant de tirer part des flux traversants générés par les RTE-T et l'ouverture européenne. Pour y parvenir, c'est une approche par nœuds qui est organisée. Cette approche est innovante et n'a pas son équivalent dans les politiques de transports françaises (en tout cas, elles ne sont pas énoncées comme telles dans les documents de programmation). Il s'agit d'améliorer les transports de passagers et de marchandises en intervenant conjointement dans les flux de transports urbains, périurbains et internationaux. Ceci est obtenu en améliorant l'intermodalité air / fer / route concernant à la fois les transports de passagers et de marchandises. Plusieurs pôles sont concernés : Turin, Novara, Alessandria, Cuneo. Concernant Turin, le pôle le plus important de la région, un projet de transfert de la propriété des infrastructures de la région vers une structure particulière, cofinancée par la commune est à l'étude. Les trois autres pôles développent des projets plus classiques d'intermodalité à travers notamment la construction de pôles logistiques intégrés.

c) Le développement d'infrastructures de télécommunications

Ce volet est de facture plus classique. Il concerne le développement d'un réseau de télécommunications à haut débit, supposé participer à la réduction des besoins en

mobilité et de compenser ainsi le déficit d'accessibilité des aires périphériques de la région.

d) La politique ferroviaire

A l'instar de la région Rhône-Alpes, autorité organisatrice en transport ferroviaire, la région Piémont étudie la possibilité d'une gestion autonome des réseaux ferroviaires régionaux. Contrairement à la situation rhônalpine, une association avec des entreprises de transports privés est à l'étude. Elle permettrait de lever les fonds permettant d'assurer une modernisation des réseaux ferrés régionaux.

e) La politique territoriale de transport public de la Province de Turin

Elle est marquée par le transfert des compétences de l'Etat vers la Province de Turin. Ainsi une « Agence de la mobilité de l'aire métropolitaine turinoise » a été mise en place il y a deux ans. Les systèmes de concession reposent sur un « contrat de service » introduisant des critères de gestion privée, notamment en termes de coût-efficacité, imposant des niveaux de rentabilité financière.

Les critères suivants paraissent déterminer cette régionalisation :

- L'équité de l'accessibilité et de la répartition des coûts. L'efficacité économique des systèmes de transport.
- La soutenabilité environnementale.
- La hiérarchisation, la spécialisation et l'intégration des différents modes de transports.

Une action prioritaire porte sur le système de transport ferroviaire de l'aire métropolitaine turinoise et l'interconnexion

entre les réseaux de transports ferroviaires et routiers interurbains et urbains, renforcés par la construction d'un tramway. Elle est accompagnée d'une réorganisation des systèmes tarifaires.

III. L'ETUDE DE LA SYNERGIE ET DE LA COMPLEMENTARITE DES POLITIQUES REGIONALES ET NATIONALES EN MATIERE DE TRANSPORTS

Nous avons vu plus haut que toute politique publique est conçue en fonction d'objectifs qui vont conditionner sa mise en œuvre. La définition des objectifs est souvent floue en même temps qu'ambitieuse, surtout quand il s'agit de politiques s'appliquant à des niveaux politiques différents, comme l'échelle régionale, nationale et européenne. Du côté français, les problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre des CPER (contrats de plan Etat-Région) sont révélateurs à cet égard. **Des objectifs véritablement ambitieux en matière de durabilité des transports se voient dotés de moyens financiers trop modestes et trop souvent aléatoires pour permettre l'atteinte des objectifs.**

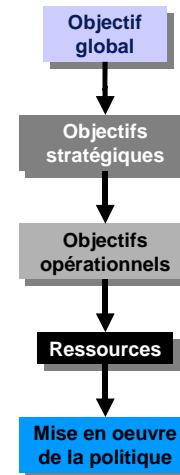
Concernant les politiques transport, la DG TREN pousse à l'uniformisation à travers la définition d'objectifs globaux intégrés. Ils sont globalement repris par les Etats-membres et les régions.

Des difficultés spécifiques à la C.A.F.I. concernent le caractère transnational des politiques mises en œuvre, qui risquent de poser des problèmes en matière de complémentarité et de synergie des objectifs. Le Lyon-Turin, projet prioritaire aux yeux de la DG TREN est illustratif des difficultés de réalisation des projets transfrontaliers, à ce point que les retards dans l'avancement du projet provoquent « l'agacement » de la Commission européenne.

Avant de consacrer du temps aux questions de complémentarités et de synergie, voyons comment s'articulent les différentes phases de la mise en œuvre d'une politique des transports.

A. Les objectifs des différents niveaux de politique transport

La hiérarchisation des objectifs décrite dans le schéma ci-dessous est la même pour toutes les politiques publiques.

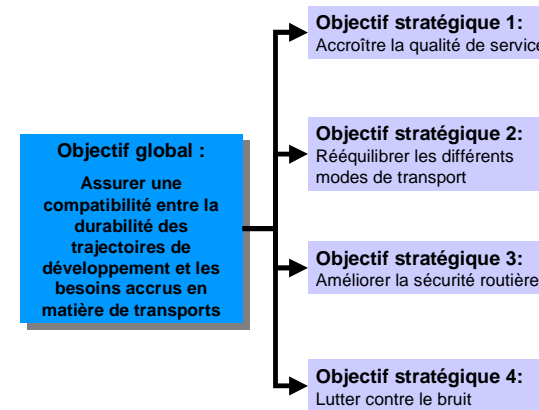


Les **objectifs globaux** correspondent aux enjeux et problèmes justifiant l'intervention publique. Ces problèmes et enjeux sont la raison d'être de la politique publique. Elle

découle du fait que certains enjeux ou problèmes ne sauraient être résolus par la coordination des acteurs appartenant à la sphère privée. Il en va ainsi, par exemple des externalités générées par le transport routier de marchandises. Ce sont les acteurs publics qui vont définir un faisceau d'objectifs, allant du plus général au plus précis.

L'**objectif global** de la politique européenne des transports est de rendre compatible la compétitivité des systèmes productifs européens, reposant sur un système de transport performant et peu coûteux avec une durabilité des trajectoires de développement, ce qui suppose une minimisation des nuisances générées par le transport routier de marchandises. Cet objectif est commun à toutes les politiques européennes en matière de transport, quelque soit le pays ou la région.

La définition des **objectifs stratégiques** repose sur une décomposition des problèmes composant à l'objectif global. Ainsi les objectifs stratégiques de la politique française des transports sont les suivants :



On retrouve ces objectifs stratégiques dans les politiques transports des différentes régions françaises, mais leur importance relative aura tendance à changer en fonction des régions. Ainsi par exemple, l'objectif stratégique de rééquilibrage donne une importance plus grande au transport ferroviaire dans la région Rhône-Alpes qu'en PACA, qui favorisera les projets dits structurants.

Il est intéressant, aussi, de souligner qu'en fonction du niveau administratif auquel on se situe, la nature des objectifs a tendance à changer. En effet, un objectif global visé par une région sera beaucoup plus précis, que celui visé par un Etat membre ou par la DG TREN. Cette propension est liée à deux facteurs :

- La proximité des administrations régionales avec les utilisateurs des systèmes de transports.
- La recherche d'une complémentarité des politiques transports aux différentes échelles administratives.

Les **objectifs opérationnels** sont des objectifs plus précis. Ils décrivent des projets particuliers, comme la construction d'infrastructures. Ainsi, le projet Lyon-Turin correspond à un objectif opérationnel, la construction d'une nouvelle liaison autoroutière en est un autre.

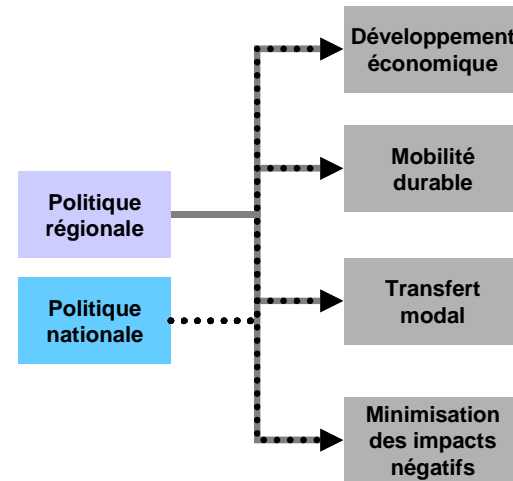
Il n'est pas nécessaire de revenir sur les **ressources** et la **mise en œuvre** des politiques : il s'agit simplement des financements destinés à la réalisation des projets, ainsi que de l'avancement concret des projets financés dans le cadre des politiques publiques. On entre ici dans le cadre du suivi des actions politiques. Il est important toutefois de noter que l'atteinte des objectifs réside dans la capacité de mobilisation des ressources, ce qui semble être problématique.

B. Complémentarité des politiques de transport

La synergie et la complémentarité des politiques publiques constituent un sujet important dans l'analyse des politiques publiques. Les définitions sont les suivantes (MEANS, 1999 ou EROPAID, 2005) :

1. Une définition de la complémentarité

La **complémentarité** des politiques publiques correspond au fait que les différentes composantes d'une intervention (par exemple les éléments d'une politique transports) contribuent à l'atteinte d'un même faisceau d'objectifs.



La complémentarité des politiques transports peut s'analyser à différents niveaux :

- Au niveaux **interrégionaux** et **nationaux** se pose la question de la relation entre les politiques des transports régionales et l'articulation de ces dernières avec les politiques nationales et européennes Etat-

membre par Etat-membre. Est-ce que tous les objectifs sont définis de manière convergente ? Existe-t-il des écarts importants dans ces objectifs et dans la manière de les atteindre ?

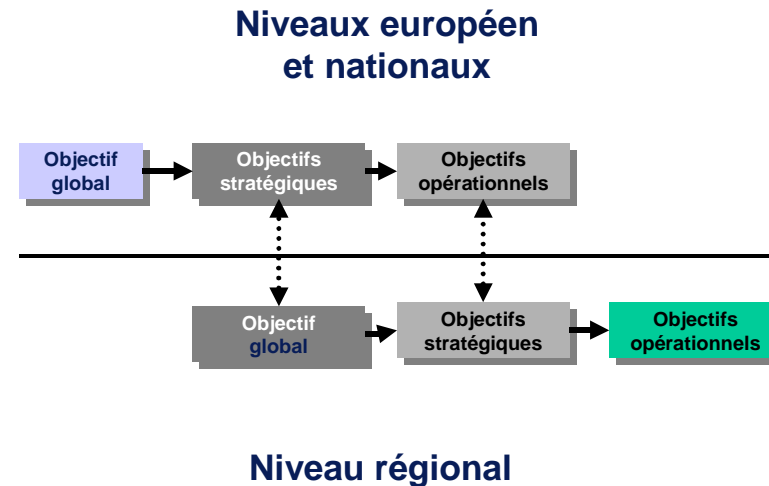
- Au niveau **international** se pose la question de la compatibilité des objectifs des politiques nationales des transports. Ce qui complexifie encore l'enjeu est la question des régions transfrontalières, soumises à la fois à des politiques régionales, nationales et européennes spécifiques.

2. Une étude de la complémentarité Etat – Régions

a) Un glissement au niveau de la définition des objectifs...

Au niveau de la complémentarité des objectifs, on peut noter un glissement. **Les objectifs globaux, stratégiques et opérationnels sont définis de la même manière aux niveaux nationaux et européens.** Les objectifs de la politique régionale sont marqués par une opérationnalité plus importante. Ainsi les objectifs globaux définis au niveau régional correspondent aux objectifs stratégiques nationaux. En d'autres termes, on note une spécificité accrue des objectifs qui est liée à une proximité plus importante avec le terrain.

Le schéma suivant est une illustration de ce glissement :



Ce glissement est important et relève renforce la complémentarité des actions entreprises de l'Etat et des régions.

b) ... qui permet d'atteindre une réelle complémentarité

Les objectifs globaux des politiques transports sont les mêmes quel que soit l'Etat membre et la région européenne que l'on considère. Ceci s'applique par conséquent également aux régions de la C.A.F.I..

En France comme en Italie, **cette complémentarité est prévue dès la mise en œuvre des négociations autour des CPER.** Les objectifs européens font l'objet de la même

préoccupation. La complémentarité est donc assurée au moins dans les documents de programmation.

c) Une intégration des objectifs accompagnée d'une contractualisation plus contraignante du côté italien

Au niveau italien, cette complémentarité des objectifs nationaux et régionaux est définie dans le cadre du Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (2001). Ce Plan général des transports italiens, est similaire à celui de Schémas multimodaux de services collectifs de transports (SSC Transports - 2000). Tous les deux prônent une réorientation radicale des politiques transports.

Si le SSC Transports à été critiqué pour sa nature vague, se réduisant à reprendre les contenus transports des Contrats de plan régionaux, sans les chiffrer ni les hiérarchiser, le PGT Italien constitue un programme d'Etat qui engage la nation pour une période de dix ans.

Dans son bulletin 26-27 de septembre 2001, le GIR Maralpin note :

« S'étant fixé pour objectif principal le rééquilibrage des modes de transport en privilégiant le transfert de la route vers le rail et en favorisant le mode maritime, le PGT identifie comme décisives à cette fin les mesures d'accompagnement suivantes :

- *Développement de la logistique,*
- *Soutien à une libéralisation déjà ouverte dans plusieurs secteurs du transport,*

- *Politique soutenue d'amélioration des conditions de vie dans les aires urbaines et métropolitaines.*

Le programme d'investissements correspondants accorde une place prépondérante aux infrastructures ferroviaires. Tandis que le SSC français reconnaît encore la prééminence de la route qui l'emporte de 15 % sur le rail, le PGT italien accorde au rail le double des crédits alloués à la route et à l'autoroute. De surcroît, la moyenne annuelle des investissements ferroviaires italiens est supérieure de 20 % aux investissements français correspondants. Cette distorsion entre décisions italiennes et velléités françaises ne pourrait que s'accroître au cours du déroulement des Contrats de plan, rarement menés à leur terme et souvent infléchis par des Régions plus enclines à diligenter des investissements routiers maîtrisables que des projets ferroviaires échappant à leur contrôle ».

Toutefois à l'instar de ce qui se passe du côté français, la mise en œuvre du PGT, tout comme celle des SSC sont marqués par des retards importants au niveau de la réalisation des infrastructures prévues dans le cadre des plans transports italiens (op cit. CNP, 2005).

3. Complémentarité interrégionale

La complémentarité interrégionale, repose sur la synchronisation des objectifs des politiques françaises et italiennes. Elle se développe comme en témoignent les analyses des documents de programmation et les prises de positions communes des présidents de Région en matière de transport.

Cette complémentarité porte sur le projet le plus important de la politique des transports pour la zone de la C.A.F.I. : la Transalpine. Il est évident que les objectifs des politiques transports convergent des deux côtés des Alpes.

Le tableau ci-dessous en est une illustration :

Niveau de la politique	Objectif global	Objectifs intermédiaires	Principaux objectifs spécifiques
Politiques européennes	Durabilité des trajectoires de développement compatible avec la compétitivité des tissus productifs grâce à un faible coût de transport et un niveau d'accessibilité satisfaisant	<input type="checkbox"/> Rééquilibrer les modes de transport <input type="checkbox"/> Supprimer les goulets d'étranglement <input type="checkbox"/> Placer les usagers au cœur du système de transport <input type="checkbox"/> Maîtriser les enjeux liés à la mondialisation	Contribuer à la réalisation d'un réseau d'infrastructures stratégiques définis dans le cadre de corridors
Politiques françaises	Durabilité des trajectoires de développement compatible avec la compétitivité des tissus productifs grâce à un faible coût de transport et un niveau d'accessibilité satisfaisant	<input type="checkbox"/> Accroître la qualité de service <input type="checkbox"/> Rééquilibrage modal <input type="checkbox"/> Sécurité routière <input type="checkbox"/> Lutte contre le bruit	<input type="checkbox"/> Améliorer les coefficients de remplissage des moyens de transports existants <input type="checkbox"/> Améliorer la gestion des réseaux de transports <input type="checkbox"/> Etalement des trafics, grâce à une adaptation tarifaire <input type="checkbox"/> Développement des modes de transport alternatifs à la route <input type="checkbox"/> Favoriser le transport ferroviaire à travers la libéralisation du transport de voyageurs et de fret <input type="checkbox"/> Développement du short sea <input type="checkbox"/> Réduire le nombre d'accidents de 50%
Politique régionale Rhône-Alpes	Conformes à ceux du Livre Blanc : <input type="checkbox"/> Rééquilibrage entre transport routier et modes moins polluants <input type="checkbox"/> Amélioration de la qualité de l'offre de transport ainsi que la diminution de ses aspects négatifs <input type="checkbox"/> Mise en œuvre d'une politique intermodale	<input type="checkbox"/> La région est organisatrice des réseaux TER <input type="checkbox"/> Construction et améliorations d'infrastructures de transports routiers et ferroviaires	<input type="checkbox"/> Achat de nouveau matériel roulant ferroviaires <input type="checkbox"/> Définition de nouvelles dessertes et de nouveaux horaires pour le TER <input type="checkbox"/> Nouvelles dessertes autoroutières, ferroviaires et fluviales <input type="checkbox"/> Construction du Lyon – Turin et développement du ferroutage
Politique régionale PACA	Conformes à ceux du Livre Blanc : <input type="checkbox"/> Ouverture, cohésion des systèmes de transport <input type="checkbox"/> Durabilité des trajectoires de	<input type="checkbox"/> Développement des transports ferroviaires interurbains <input type="checkbox"/> Développement des transports collectifs interurbains	<input type="checkbox"/> Construction / aménagement de lignes ferroviaires <input type="checkbox"/> Construction / aménagement d'infrastructures routières

	développement	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Améliorer la fluidité des flux traversants <input type="checkbox"/> Améliorer l'accessibilité des zones de montagne 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Construction d'infrastructures de transport maritime et fluvial de transport de marchandises et de voyageurs <input type="checkbox"/> Construction de centres multimodaux favorisant le transport combiné
Région du Piémont	Conformes à ceux du Livre Blanc : « concilier mobilité et cadre de vie » Profiter de l'ouverture européenne pour initier du développement régional	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Accroître l'accessibilité régionale, en éliminant les goulots d'étranglements et les congestions <input type="checkbox"/> Accroître l'efficacité des systèmes de transports <input type="checkbox"/> Promouvoir le développement local en intégrant la région dans l'élargissement européen 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Construction et amélioration d'infrastructures de transports ferroviaires <input type="checkbox"/> Articulation des réseaux de transports locaux avec les RTE-T <input type="checkbox"/> Améliorations de réseaux routiers <input type="checkbox"/> Construction de réseaux de haut-débit numérique

Comme on peut le voir ci-dessus, **on assiste à l'émergence d'un faisceau d'objectifs ambitieux et intégrés des deux cotés des Alpes, quel que soit le niveau administratif. Cette convergence des objectifs des politiques transports est très positive, car elle favorisera l'existence de synergies au niveau des effets des politiques transport.**

Malheureusement, les ressources engagées et les taux de réalisation des objectifs prévus dans les CPER et les Plans régionaux de transports et de communication sont pour l'instant insuffisants, comme on le verra ci-dessous (cf. CNT, SES, Région Rhône-Alpes, DG TREN, Parlement).

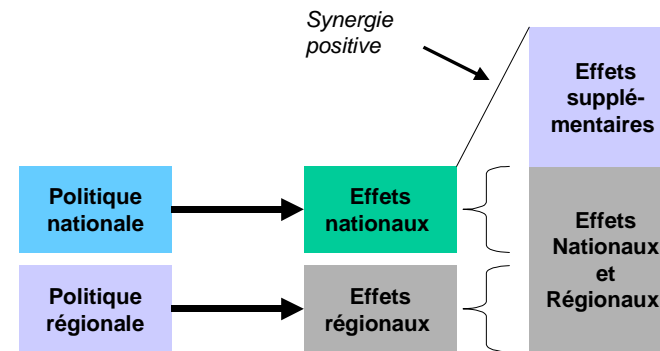
C. La synergie des politiques transports

1. Une définition de la synergie

La **synergie** des politiques publiques correspond au fait que les effets conjoints des différentes mesures d'une politique publique produisent des **effets plus importants que la somme de leurs effets individuels** (MEANS, 1999 – Europaid, 2005). Synergie et complémentarité relèvent donc du même raisonnement, mais de temporalités différentes. En effet, **la synergie concerne les effets (réalisations et impacts) consécutifs à la mise en œuvre de la politique des transports.** Il s'agit de la recherche de rendements croissants permettant la réalisation conjointe de projets d'infrastructures afin d'obtenir une efficacité accrue dans l'atteinte des objectifs. Par exemple des politiques régionales et nationales de transports réalisées conjointement permettent

produire des impacts plus importants que la somme de leurs impacts individuels.

La synergie peut être représentée de la manière suivante :



Il est possible d'envisager la synergie sous plusieurs angles :

- **Au niveau des volets transports des CPER** avec les engagements respectifs des Régions, de l'Etat et de la Commission européenne.
- **A l'articulation des niveaux nationaux et régionaux** : les politiques nationales, assurant via l'AFTIF les financements des infrastructures stratégiques nationales et leurs relations avec les volets transports des CPER.

- Les dispositifs nationaux et régionaux, tels que définis plus hauts avec la **politique européenne orientée vers les infrastructures stratégiques et les chaînons manquants des RTET**.

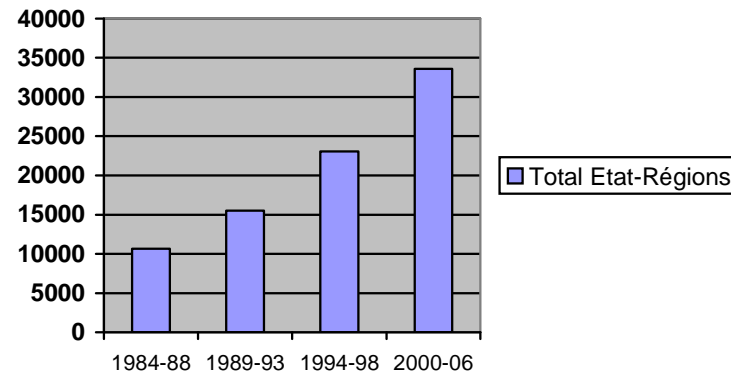
2. Les volets transport des CPER, un outil de synergie ?

La synergie passe par la définition de projets complémentaires, bien évoquée dans le CIADT du 18 décembre 2003

a) Une évolution à la hausse des financements...

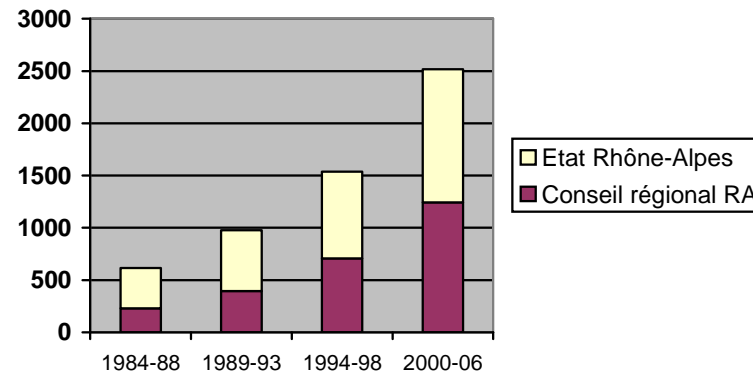
Du côté français, les graphiques ci-dessous montrent que les sommes mobilisées par l'Etat et les régions dans le cadre des CPER s'accroissent régulièrement au cours des différentes périodes de programmation.

Engagement de l'Etat et des Régions aux fil des CPER



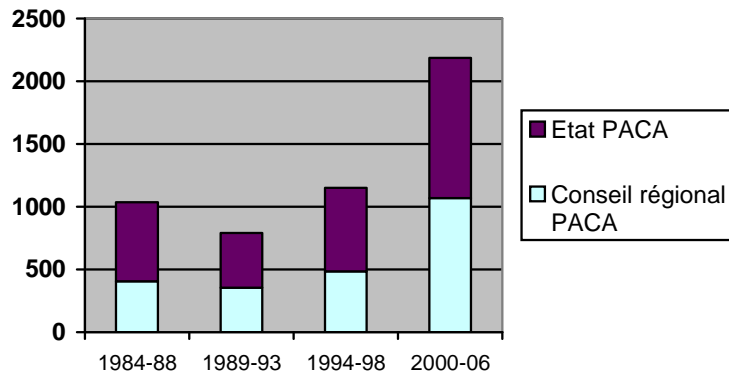
en millions d'€. Source : DATAR / Assemblée nationale (2005)

Engagement de l'Etat et de la région Rhône-Alpes



en millions d'€. Source : DATAR / Assemblée nationale (2005)

Engagement de l'Etat et de la Région PACA



en millions d'€. Source : DATAR / Assemblée nationale (2005)

b) ...qui cache des problèmes de financement du côté français

Un rapport de l'Assemblée Nationale du 29 juin 2005⁸ fait état de **retards d'exécution importants**, du fait des gels de crédits liés à une situation économique et budgétaire difficile marquée par la nécessité de respecter les critères de Maastricht dans un contexte de croissance économique faible (1,5% de croissance du PIB pour la France en 2005).

De ce fait, concernant le volet transport des CPER des régions françaises, **seulement 50% des fonds prévus sur la période de programmation 2000-2006 étaient engagés à la fin de 2004**. Dans l'ensemble **29,3% des crédits**

programmés ont été gelés fin 2004. Ce gel des financements nationaux a d'évidentes répercussions sur les réalisations des projets cofinancés. Les rapporteurs du rapport d'information évoqué ci-dessus vont jusqu'à évoquer une « *exécution malmenée* ». Un langage inhabituel dans le cadre de rapports parlementaires.

Il est à noter que **les taux d'engagement financiers des régions sont supérieurs à celui de l'Etat**. Ainsi, la région Rhône-Alpes a déjà engagé 74,1% des crédits prévus (contre 55,9% des crédits prévus par l'Etat). La région PACA a engagé 65,1% des crédits prévus (contre 54% des crédits prévus par l'Etat).

Les rapporteurs Bonrepaux et Giscard d'Estaing notent : « *Les contrats de plan ne pourront pas être achevés en 2006 et présenteront un retard de 2 ou 3 ans selon le rythme de délégation des crédits. Notons que la précédente génération des contrats de plan avait été prolongée d'une année et exécutée à 90 %. (.../...) Cependant, les ministères présentent des situations contrastées et c'est sur le volet transport, qui présente un retard très marqué, que l'État devra engager un effort de rattrapage important. (.../...) Le plan de rattrapage routier décidé par le Premier Ministre, et qui a conduit à l'inscription de 240 millions d'€ dans la loi de finances rectificative pour 2004, ne peut être comptabilisé en 2004, car les autorisations de programme n'ont été déléguées qu'en 2005. Ce plan de rattrapage devrait permettre néanmoins une amélioration de l'exécution en 2005* ».

⁸ Bonrepaux et Giscard d'Estaing, Rapport d'information sur l'exécution des CPER et la programmation des Fonds structurels européens, n°2421.

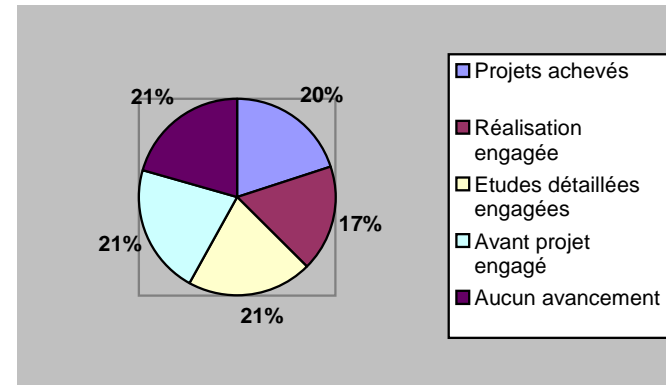
c) Des taux d'exécution inégaux en fonction du mode de transport

C'est le rail qui est le plus affecté par cette situation, la route semble un peu moins touchée.

Fin 2004, environ 50% des financements d'Etat prévus dans les volets routiers du CPER ont été engagés. Ces retards d'exécution sont liés à des gels de crédits (30% en 2002 et 2003, 50% en 2004). Environ 65% des crédits seront affectés fin 2005, sauf si d'autres mesures de régulation de crédit sont appliquées. Ainsi, les volets routiers devraient être achevés entre 2008 et 2010 au lieu de 2006 comme initialement prévu.

Concernant le transport ferroviaire, la situation est encore plus préoccupante. La partie ferroviaire était très ambitieuse et l'un des fers de lance des politiques de transfert modal. De très importants retards d'exécution marquent le paquet ferroviaire, puisque sur les 3,642 Milliards d'€ programmés (dont 50% par les régions, 32% par l'Etat et 18% par RFF), seuls 20% ont été engagés fin 2004. Des gels budgétaires importants (15% en 2002, 45% en 2003 et 50% en 2004) expliquent ce retard. En fonction des gels opérés en 2005 et 2006, la totalité des dépenses ne sera engagée qu'entre 2009 et 2012.

Voici quel est le taux de réalisation des projets ferroviaires français en mars 2005 :



Devant cette situation, le Conseil régional de la région Rhône-Alpes a décidé de financer en totalité certaines opérations ferroviaires jugées prioritaires.

Ainsi, Bonrepaux et Giscard d'Estaing en arrivent à la conclusion suivante : « *en raison des retards pris dans les premières années, en raison des délais d'études, l'exécution du volet ferroviaire est aujourd'hui difficile. Ils souhaitent que l'État concentre plus particulièrement son attention sur ce volet afin de permettre de rattraper le retard constaté. Une bonne exécution serait la garantie d'une politique d'investissement de l'État en faveur du développement durable, avec notamment la modernisation du fret* ».

d) Une synergie remise en question

On s'aperçoit donc que concernant les volets transports des CPER, un simple affichage d'objectifs ambitieux, comme cela est fait à l'échelle nationale (cf. dans le scénario multimodal volontariste) n'est pas suffisant. Dans la même logique,

relativement aux politiques transport, le SES⁹ (la section études du Ministère des Transports et du Logement) note le décalage croissant des réalisations avec ces objectifs de la politique transports, tout comme un suivi encore insuffisant des réalisations prévues dans les volets transports des CPER.

En d'autres termes, d'importants problèmes de réalisation des actions prévues dans les volets transport des CPER peuvent être mis en avant, surtout en ce qui concerne l'affectation des ressources mises en œuvre. Si la décentralisation n'affecte pas la définition commune des objectifs, elle semble en revanche provoquer des problèmes concernant l'engagement financier de l'Etat dans ces objectifs définis de manière conjointe.

Au sein du dispositif des CPER **la synergie risque ainsi d'être négative**, les gels de financements nationaux mettant en péril la réalisation des politiques régionales en raison du système de croisement des crédits. **La région Rhône-Alpes a ainsi engagé une démarche de décroisement des crédits**. Le Conseil régional finance 100% des projets lui paraissant prioritaires. L'Etat en fera de même au fur et à mesure du déblocage des crédits gelés.

3. La synergie des politiques nationales et régionales de transports

Rappelons que l'Etat français est responsable du financement des infrastructures jugées stratégiques, dont la liste figure dans la première partie de ce document. Cette

⁹ Christine Raynard (juin 2003), indicateurs de suivi des objectifs généraux de la politique de transport de voyageurs et de transport de marchandises

orientation est confortée dans le CIADT de décembre 2003. il s'agit : « *d'accompagner le recentrage de l'Etat sur un réseau structurant d'infrastructures, laissant aux collectivités locales plus proches du terrain le soin de gérer les réseaux de proximité et les équipements locaux* ».

La synergie entre les politiques nationales et régionales réside dans l'articulation des infrastructures stratégiques au niveau national et celles qui figurent dans les CPER. Ainsi, la synergie passe par une complémentarité des financements de ces projets. Le mode de financement de ces infrastructures stratégiques est lié à une agence spécialement créée à cette fin, l'agence de financement des infrastructures de France (AFTIF).

a) L'AFTIF, un outil de financement au service de la synergie ?

La création de l'AFTIF a été entérinée fin 2003, afin de servir de principal outil de financement de ce qui était alors qualifié de politique des transports ambitieuse. Cette décision figure dans le CIADT de décembre 2003 : « *Pour conduire cette politique ambitieuse d'équipement du territoire, le CIADT décide de créer une agence pour le financement des infrastructures de transport, sous la forme d'un établissement public. Cet établissement public apportera la part de l'Etat dans le financement des grands projets d'infrastructures de transport : lignes ferroviaires, autoroutes, voies navigables, investissements liés aux autoroutes de la mer. Ces choix de financement répondront à un souci de développement durable. Cet établissement recevra notamment l'intégralité des dividendes des sociétés autoroutières et des dotations budgétaires. Il aura également une capacité d'emprunt encadré. La nouvelle agence mobilisera ainsi pour la période*

2004-2012 un niveau de ressources qui pourra atteindre 7,5 Mds€, permettant d'engager plus de 20Mds€ de travaux ».

Le fonctionnement, les financements et les objectifs assignés à l'AFTIF ont été précisés dans le CIADT du 14 septembre 2004 :

« Pour permettre l'exécution de ce programme ambitieux, le Gouvernement a prévu de constituer un établissement public chargé de financer la part de contributions publiques incombant à l'Etat pour la réalisation des infrastructures de transport. L'Agence de financement des infrastructures de France recevra en particulier :

- *L'intégralité des dividendes des sociétés autoroutières.*
- *La redevance domaniale versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, des dotations budgétaires.*
- *Le produit éventuel d'emprunts destinés à assurer, si nécessaire, le besoin de financement de l'établissement non couvert par ses autres recettes.*

Le projet de décret portant création de cette agence a été transmis pour examen au Conseil d'Etat en août dernier. Parallèlement, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005, le Gouvernement soumettra au Parlement un article lui affectant le produit des dividendes, ainsi que les redevances domaniales versés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes ».

La liste des projets financés par l'AFTIF est la suivante :

- Poursuite de la LGV Est-européen et de la concession ferroviaire internationale Perpignan-Figueras, travaux des installations terminales de Perpignan.

- Lancement des travaux de rénovation de la ligne ferroviaire du Haut-Bugey.
- Modernisation de la ligne ferroviaire Paris – Orléans – Limoges – Toulouse.
- Lancement des travaux des autoroutes A19 Artenay-Courtenay et A 41 Annecy – Genève.
- Poursuite des travaux sur la route Centre Europe Atlantique (RCEA), la RN7 et l'A75, déviation de Lodève et lancement de la section nouvelle Pézenas - l'autoroute A9.
- Réalisation des travaux de l'extension du pôle conteneurs à Fos (Port Autonome de Marseille).
- Poursuite des travaux de reconnaissance du projet Lyon-Turin et des travaux de modernisation de la ligne ferroviaire Dijon-Modane.
- Poursuite des études des lignes ferroviaires nouvelles à grande vitesse et lancement de celles qui concernent le canal Seine-Nord-Europe et l'écluse fluviale de Port 2000 au Havre.

Or, depuis la fin de l'année 2005, les sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA) ont été privatisées (ASF, SANEF, APRR), privant ainsi l'AFTIF d'un financement régulier qui aurait permis la réalisation des travaux évoqués ci-dessus. Le rapport Mariton, favorable à la privatisation préconisait le transfert des sommes dégagées : *« On peut donc souhaiter que l'engagement du nouveau Premier ministre se traduise par l'affectation à l'AFITF de la majeure partie des recettes liées à la poursuite de la cession des titres détenus – directement ou indirectement – par l'État*

dans les sociétés d'autoroutes ». **Or, une partie seulement des flux financiers ainsi générés a été affectée à l'AFTIF** (1,1 Milliard d'€ - source cabinet du ministre des transports 2005).

Un discours du ministre des transports le 11 octobre 2005 revient sur les projets prioritaires du CIADT de 2003 et sur l'AFTIF : Le financement des projets prioritaires est maintenu et l'AFTIF réorganisée. Le ministère des transports s'est engagé sur les points suivants :

- Un budget de 2 milliards d'€ en 2006 pour l'AFTIF, assorti d'une dotation en capital de 4 milliards d'€, issue de la privatisation des SEMCA.
- Une dotation annuelle à hauteur de 770 millions d'€, issus de la taxe d'aménagement du territoire, des produits des radars automatiques et des dividendes domaniales.
- La mise en œuvre de financements public-privé mobilisant le cadre de l'AFTIF.
- Une relance des financements des parts étatiques des CPER.

Malheureusement un grand décalage existe entre les intentions et la mise en œuvre concrète des projets. Les nombreux repositionnements intervenus dans le feuillet de l'AFTIF, les gels de crédits survenus dans les CPER sont ici illustratifs.

Il faudra attendre 2006 pour voir si les nouvelles impulsions promises par le gouvernement vont se concrétiser, mais pour l'instant les réactions des acteurs régionaux et de l'opposition sont critiques.

L'existence d'une réelle synergie à ce niveau est donc questionnable.

b) Les politiques nationales vues du côté régional

Un communiqué de presse du 1^{er} juillet 2004, émis conjointement par les régions Auvergne, Aquitaine, Bourgogne, Limousin, Pays de Loire et Rhône-Alpes exprime cette inquiétude de manière très claire :

« Les régions concernées par l'évolution des dessertes « Grandes Lignes », Nantes-Lyon et Bordeaux-Lyon notamment, réaffirment leur refus des propositions faites ce jour par la SNCF qui aboutiraient dès le mois de décembre 2004 au démantèlement de ces dessertes nationales indispensables à tous les territoires et engendreraient des transferts de charges injustifiées vers les Régions, ces dernières ayant fait des efforts considérables ces derniers mois. Ces régions demandent solennellement : (1) le report de toutes décisions de désengagement sur les lignes d'intérêt national relevant de la compétence de l'Etat ; (2) la réévaluation des moyens financiers indispensables pour répondre aux enjeux posés tant à la SNCF qu'à RFF sur leurs missions nationales d'aménagement du territoire ; (3) la réunion du Comité national de suivi de la régionalisation prévu par la loi SRU ; (4) l'engagement d'un débat national sur le système ferroviaire en vue de son développement dans le cadre du service public ».

A titre d'exemple, encore, un autre communiqué de presse de la région Rhône-Alpes (23 juillet 2004) dénonce le désengagement de l'Etat dans le réseau ferroviaire régional : *« concernant la desserte de la Haute-Savoie, (le Président de*

Région et son Vice-président transports) ont rappelé la mise en oeuvre dès septembre 2004 de la concertation avec les élus locaux tout en rappelant qu'une amélioration des infrastructures est nécessaire et qu'à ce jour l'Etat se désengage totalement en la matière ce qui risque de retarder les travaux indispensables ».

4. La synergie avec les politiques européennes

a) La question du financement des programmes d'infrastructures

Avant tout, la synergie des politiques transports se traduit par celle des financements. **La synergie consiste à atteindre un faisceau d'objectifs qui ne saurait être atteint par fonds levés par une région ou un pays isolé.** Dès lors, il est évident que les projets transrégionaux ou transnationaux sont les plus concernés par la synergie des financements.

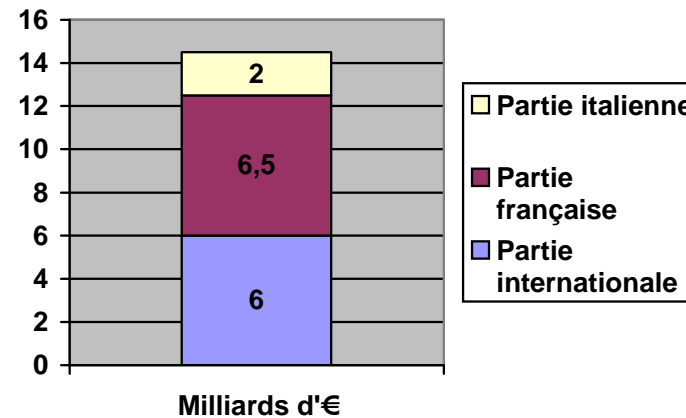
Celle-ci se heurte à quelques écueils :

Des deux côtés des Alpes, les recommandations de la DG TREN, associées à la rareté des moyens publics provoquent la recherche de nouveaux modes de financement des infrastructures. La principale difficulté est parvenir à mobiliser des fonds privés dans un contexte de défiance du public vis-à-vis des projets d'infrastructures. Il s'agit de trouver des formes innovantes de financements, permettant d'impliquer les acteurs privés, tout en parvenant pour ces derniers à réduire

les risques de pertes financières liés à la non-rentabilité des investissements infrastructurels¹⁰.

b) La Transalpine

Pour la C.A.F.I., la Transalpine est le projet le plus significatif de la recherche d'une synergie entre des fonds européens, nationaux et régionaux.



Déjà dans la liste des projets prioritaires d'Essen, le projet Lyon –Turin connaît une histoire mouvementée alternant remises en cause, tentatives de relance politiques à l'échelle régionale et européenne. Depuis l'audit¹¹ de 2003, ne jugeant plus prioritaire la réalisation du projet de ferroutage Lyon-Turin

¹⁰ Ce point a été abordé de manière prioritaire dans le rapport v. Miert.

¹¹ L'audit sur les infrastructures remis par Claude Gressier au gouvernement Raffarin le 4 mars 2003.

et lui préférant un aménagement du Tunnel routier du Mont-Cenis, les rebonds se sont succédés.

Il semble qu'un consensus soit en train d'émerger à propos de sa réalisation :

- La Commission européenne accepte de financer à hauteur de 50% la partie internationale du projet, soit un financement communautaire compris entre 2 et 3 milliards d'€. Ce financement reste soumis à conditions. M^e de Palacio, coordinatrice européenne du projet et ancien Commissaire européen, a déclaré à la presse le 15 novembre 2005 que des garanties solides seraient demandées quant à la réalisation du projet. Evoquant les manifestations de la Vallée de Suze de l'hiver 2005 : « *Si l'actuelle incertitude sur l'avenir du projet devait perdurer, il est clair que cela aurait un impact sur la contribution communautaire* » (La Stampa citée dans www.transalpine.com).
- Au niveau des Etats-membres, quelques réticences demandent encore à être levées : « *Côté français, la lettre, adressée à la Conférence intergouvernementale franco-italienne chargée du projet, a été signée par Dominique Perben, ministre des transports, et côté italien par son homologue Pietro Lunardi. "Nous demandons trois choses : des propositions sur les structures juridique et financière de l'ouvrage, des propositions pour être sûr que cet ouvrage soit largement utilisé, et enfin des propositions pour le découpage de l'opération", a déclaré Dominique Perben* ». (Batiactu - Le 15 novembre 2005, citée dans www.transalpine.com).

- Au niveau des régions, la volonté politique est forte. Ainsi, le 7 juin 2005, dans un communiqué de presse conjoint de Me Bresso et M Queyranne, présidents des régions Piémont et Rhône-Alpes prennent position conjointement sur la nécessité de développer une réelle alternative ferroviaire. Réagissant à l'accident survenu dans le Tunnel du Fréjus, suivi de sa fermeture, ils déclarent que « *l'essentiel réside dans l'engagement irrévocable de la liaison transalpine Lyon-Turin* ». Plus loin, ils précisent : « *Ces objectifs sont étroitement partagés des deux côtés des Alpes. Les Présidents des Régions Piémont et Rhône-Alpes réaffirment leur volonté et leur engagement irréversibles pour parvenir à cette réalisation. Les deux Régions associeront les collectivités françaises et italiennes à toutes les démarches visant à la mise en oeuvre de ces propositions, auprès des Etats et de l'Union Européenne* ». Finalement c'est aux niveaux locaux du côté de la Vallée de Suze, que l'opposition reste la plus importante, avec un grève générale de la population qui s'est déroulée le 16 novembre 2005.

c) Montgenèvre et Tende

Ces projets sont de taille beaucoup plus réduite et pour l'instant au stade d'étude. Ils ne seront pas détaillés dans ce rapport.

IV. EN CONCLUSION : QUELLES ACTIONS POUR MAXIMISER LA COMPLEMENTARITE ET LA SYNERGIE ?

A. Une complémentarité sans difficultés

On a vu que la complémentarité des politiques transports est assurée à travers la définition de faisceaux d'objectifs communs à tous les niveaux politiques (européens, nationaux et régionaux). Cette intégration des objectifs est liée à la vaste diffusion du livre Blanc et à son intégration dans les documents de programmation nationaux et régionaux autant français qu'italiens. **On peut en conclure qu'une réelle complémentarité des objectifs est en voie de constitution. Il s'agit d'un premier pas important, mais qui se heurte à l'écueil des stratégies de financements qui vont permettre de questionner la synergie des politiques transports.**

B. Une synergie plus problématique

Concernant la synergie, la situation est plus contrastée. Dans ce document, c'est la partie française qui a été traitée en priorité.

Pour l'instant **le rôle de l'Etat est celui d'un frein à la synergie des politiques transport**, qu'il s'agisse des cofinancements mis en œuvre dans les CPER ou de l'articulation entre les infrastructures de proximité, relevant de la responsabilité des régions et des infrastructures de proximité, relevant de la compétence de l'Etat.

La situation est plus favorable pour le couple Commission européenne – Régions. En effet des deux côtés, une réelle volonté politique – accompagnée de financements effectifs – contribue à l'atteinte des objectifs, permettant ainsi de pallier les difficultés d'engagement des fonds nationaux. La poursuite de la décentralisation devrait par conséquent faciliter la synergie entre ces deux acteurs, même si elle doit se confronter à terme à des pressions fiscales inacceptables pour les habitants des régions ambitieuses en termes de transports.

On trouvera ci-dessous une illustration relative aux différents niveaux de synergie.

	Intensité de la synergie	Problèmes	Implications pour la C.A.F.I.
<i>Etat – Région dans les CPER</i>	Négative	Très importants retards d'exécution Risques de dégagement d'office des Fonds structurels	Retards des projets ferroviaires régionaux de transports de voyageurs
<i>Etat - Région à travers l'articulation projets structurants et projets locaux</i>	Faible	Réalité des financements de l'AFTIF, la privant de moyes de mise en place d'une politique ambitieuse Plan Fret de la SNCF aboutissant à la fermeture de sillons	Pertes de part de marché du fret ferroviaire Problèmes de report modal route - rail
<i>Régions - UE à travers des infrastructures transfrontalières</i>	Potentiellement forte	Coordination des niveaux administratifs. Utilisation des Fonds nationaux dans les mécanismes de Fonds structurels	Réalisation des projets transfrontaliers