



Séance plénière du 8 octobre 2008

COMMUNICATION

VOLET « TRANSPORT » DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT POUR UNE DECLINAISON REGIONALE DE MISE EN OEUVRE

Rapporteur : Jean-François DAVOUST

L'actualité de ces dernières semaines, se faisant l'écho du projet « TGV Grand Centre Auvergne », nous a rappelé combien l'accès de l'ensemble du territoire régional au réseau à grande vitesse et aux aéroports internationaux était pour la Région Centre une question majeure dont les conséquences en terme d'enclavement et de perte d'attractivité s'aggravait au fil de l'extension du réseau à grande vitesse sur l'ensemble du territoire national, voire européen.

Au delà du projet « TGV Grand Centre Auvergne » et du soutien dont il doit bénéficier, notre Assemblée doit analyser et évaluer quelles sont les conséquences du chapitre III « Transport » du projet de loi de programme relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement, à l'égard des politiques de l'Etat et du Conseil Régional en matière de transports, tant pour les voyageurs que pour le fret.

C'est une question qui est indissociable de celle plus globale de l'accès tous modes au transport ferroviaire, que ce soit pour les voyageurs qui doivent trouver réponse à leurs besoins dans une complémentarité entre Grande Vitesse et transports de proximité (CORAIL- TER) ou pour le fret dont l'écoulement nécessite lui aussi des réponses adaptées à des multiples échelles.

L'objectif général

Il s'agit de faire en sorte que la politique des transports soit pleinement contributive au développement durable et notamment à celui de réduction d'au moins 20% des émissions de dioxyde de carbone d'ici 2020 (dont 25% sont imputables aux transports, répartis entre 56% pour les véhicules légers et 44% pour les poids lourds).

Cette logique de « développement durable » constitue le fil conducteur de ce projet de loi qui, dans son article 15, modifie la Loti dans ce sens.

Il s'agit d'un objectif également partagé par notre Région et un nombre croissant de collectivités territoriales.

Ainsi, parmi les moyens proposés, on signalera, au delà du renouvellement du matériel de transport que le Conseil Régional ne manque pas de pratiquer pour le parc TER, la limitation de l'augmentation des capacités routières. Ceci amènera les décideurs à apprécier l'opportunité des projets au vu des critères précisés (paragraphe 4 de l'article 9), à savoir, le traitement des points de congestion, les problèmes de sécurité ou les besoins d'intérêt local.¹

Notre assemblée considère également que cette conception d'ensemble des différents modes de transport ferroviaire est une contribution à la cohésion sociale et à l'aide au développement cohérent du territoire.

Le transport de marchandises

On interprétera la première place donnée au volet transport -présentation inhabituelle- comme une façon de mettre en évidence une situation très préoccupante à laquelle il est entendu porter remède par un important report modal vers le fluvial, le maritime et le ferroviaire.

Le fluvial ne concerne pas, ou fort peu le territoire du Centre.

Le maritime au contraire intéresse la région Centre, réelle« hinterland » de Nantes/St-Nazaire, La Rochelle, Rouen/Le Havre. Mais l'activité qui pourrait en résulter pour notre territoire ne serait effectivement profitable que si le mode ferroviaire en prenait la plus grande part.

On constate que ces ports se modernisent. Il doit en être de même des liaisons ferroviaires avec leurs arrières pays (tant sous forme d'autoroutes ferroviaires que de modes ferrés de transport de containers). L'électrification du Lyon/Nantes s'inscrit dans cette logique. Elle est en quelque sorte pour l'instant anticipatrice, mais elle doit se confirmer, par Chagny vers Rhône/Alpes ainsi qu'en direction de la Bretagne. C'est un enjeu stratégique majeur de développements économiques et sociaux tant pour ces régions maritimes que celles à caractère plus continental.

La massification du ferroviaire

La préconisation du projet de loi de massification du fret ferroviaire est un point qui concerne fortement notre territoire et la Région. Certes, s'il est vrai que le Conseil Régional n'a pas de compétence spécifique en ce domaine, contrairement à celui des voyageurs, sa politique évolue comme cela a pu être constaté lors de la construction de l'Agenda 21.

La massification, selon le projet de loi, c'est d'abord le transport combiné, pour les containers terrestres ou maritimes, mode de transport dont le succès est jusqu'à ce jour loin d'être avéré en France, contrairement à certains de nos voisins européens. Le triangle ferroviaire Tours, Vierzon, Orléans, aujourd'hui en perte d'activités pourrait retrouver son potentiel si l'on en croit les orientations du projet de loi.² Il en est de même des autoroutes ferroviaires, et pour ce qui concerne la région Centre, l'Ecofret Atlantique, entre le pays basque, la région parisienne et le nord de la France. Notons qu'il conviendra de veiller à ce que les sommes annoncées par le projet de loi pour l'adaptation des infrastructures et celles pour la création des plates formes ne se « confondent » ni ne se réduisent.

¹ C'est à travers cette grille de lecture que devraient désormais être réexaminés certains projets routiers ou auto routiers tels que les liaisons, Orléans/Chartres, Bourges/Châteauroux, Bourges/Auxerre, ainsi que les contournements d'Orléans et de Tours.

² Cet espoir est malheureusement très atténué par le plan fret SNCF qui laisse la région Centre à l'écart des grandes régions fret, sans plate forme de regroupement et fort éloignée des 3 Hubs retenus.

En effet Ecofret Atlantique devrait bénéficier d'une part des financements complémentaires de 50 millions d'euros annoncés par le projet de loi pour l'adaptation des infrastructures et de 50 millions d'euros pour la création de plates formes. Ces financements permettraient la mise au gabarit des tunnels pour lesquels les régions doivent trouver un accord, ainsi que celui de la plate forme de fret pour lequel un projet d'implantation est soutenu par le Loiret et l'Eure et Loir avec l'aval du président du Conseil Régional.

Le CPER 2007/2013 prévoit, si la plate forme est implantée en région Centre, un financement de l'État de 10 millions d'euros, abondé de 10 millions d'euros par la Région. Il faudra donc veiller à ce que le financement prévu par le projet de loi Grenelle ne se substitue pas à cette somme mais au contraire s'y ajoute.

L'objectif d'augmentation de 25% d'ici 2012 de la part de marché du fret non routier peut paraître ambitieuse au vu du déclin du fret ferroviaire de ces dernières années (41 millions de tonnes en 2006 contre 55 en 2000). Et pourtant, cet objectif n'est que le reflet d'une ambition modeste, puisque, avec un évolution modérée de l'ensemble du trafic, la part du ferroviaire ne progresserait que de 12% à 14% pendant que celle de la route représenterait encore 84% contre 86% aujourd'hui. C'est dire avec quelle attention il faut veiller à ce qu'aucune part du trafic pouvant bénéficier d'un report modal ne soit négligée, surtout quand on sait que 80% des tonnages transportés par la route le sont sur des distances inférieures à 200km.

C'est en particulier le cas des wagons isolés, composante essentielle du marché du fret ferroviaire, pour lesquels le projet de loi Grenelle prévoit d'encourager la création d'opérateurs ferroviaires de proximité. La Région Centre est impliquée avec l'Etat à ce sujet dans le cadre du CPER 2007/2013, lequel a prévu une enveloppe de 30 millions d'euros pour la remise à niveau des lignes permettant le développement du fret ferroviaire de proximité.

C'est, par ailleurs, un sujet difficile car il se heurte à deux obstacles majeurs mais intimement liés l'un à l'autre :

- celui de l'état alarmant des lignes spécialisées fret (elles ne sont pas entretenues),
- celui de l'exploitation dont l'équilibre exigerait des infrastructures en état de marche et un volume d'activité que seul un retour de confiance des chargeurs permettrait d'obtenir.

Cet état alarmant des lignes spécialisées fret ainsi que de certaines lignes secondaires, conjugué à la difficulté d'attribution des sillons ferroviaires à partager entre fret et voyageurs, hypothèque fortement aujourd'hui la réactivation de cette activité. On peut également craindre que l'ouverture à la concurrence génèrera des tensions dans la gestion des sillons, en particulier à terme pour le trafic TER et CORAIL.

Pourtant, la réussite du fret de proximité est indispensable pour atteindre un objectif de progression de 25% alors même que FRET SNCF, en constant déficit, réduit sa desserte de proximité jugée non rentable.

Néanmoins, l'État semble déterminé : après avoir installé le 7 juillet dernier une cellule d'appui à la création d'opérateurs ferroviaires de proximité, le Secrétaire d'Etat aux transports, Dominique Bussereau, vient de présenter un projet de loi qui prévoit d'une part la mise en place de la commission de régulation des activités ferroviaires (CRAF), déjà annoncée dans le projet de loi Grenelle et destinée à arbitrer les conflits d'attribution de sillons entre opérateurs, et d'autre part de confier aux opérateurs ferroviaires de proximité des missions de gestion d'infrastructures sur les lignes à faible trafic.

Entre des perspectives nationales annoncées de développement d'une part et l'aggravation persistante des difficultés de terrain, le décalage est saisissant et inquiétant.

Les voyageurs

On doit constater fort heureusement l'adéquation entre les pratiques des politiques de transport du Conseil Régional et les ambitions du projet de loi, en particulier celles relatives à la création d'une véritable chaîne de transports collectifs en faveur desquels, les investissements, notamment ferroviaires, auront priorité par rapport aux projets routiers ou aéroportuaires.

La Région Centre, une des toutes premières régions à se porter candidate à l'expérimentation TER en assure avec succès le développement et ses premiers contacts avec l'ensemble des autorités organisatrices de transports collectifs sont destinés à construire une véritable chaîne de transport intégré (dont la mise en place d'une « Centrale de Mobilité », proposé par notre Assemblée lors de la mise en place de l'Agenda 21 sera l'outil central).

En préconisant que la connexion des plates formes aéroportuaires avec le réseau ferroviaire à grande vitesse soit améliorée, le projet de loi met en évidence un handicap majeur de la région Centre, l'absence de connexion au réseau à grande vitesse et aux aéroports internationaux d'une grande partie de son territoire. La décision clairement affichée de ne pas construire de nouveaux aéroports, mettant ainsi un terme sans doute définitif au projet d'un grand aéroport international en région, rend encore plus dommageable à l'attractivité régionale le déficit de connexion aux grands aéroports et au réseau à grande vitesse. L'État n'entend pas négliger pour autant le transport aérien en faveur duquel il veut maîtriser l'urbanisation aux abords des aéroports (ce qui pourrait faciliter la croissance des trafics de Roissy et d'Orly), contribuer au futur système européen de navigation aérienne, SESAR, intensifier l'effort de recherche en vue d'une réduction à l'horizon 2020 de 50% par passager/kilomètre.

Le dernier élément de cette partie consacrée aux voyageurs, celui sans doute qui aura donné lieu à de difficiles attermolements et affrontements, concerne la poursuite du maillage du territoire par les lignes ferrées à grande vitesse pour relier les capitales régionales à Paris et entre elles, et assurer la connexion au réseau à grande vitesse et européen.

Le projet détaille une première liste de 2000 km de projets, et annonce un programme supplémentaire de 2500 km.

La première liste confirme des projets déjà connus comme l'interconnexion Sud des lignes à grande vitesse en Ile de France dont l'inscription était déjà actée au CIAT de décembre 2003.

La nouveauté, et ce point est capital pour la région Centre, est l'inscription d'une ligne Paris/Clermont-Ferrand (dont l'intitulé exact est : TGV Grand Centre Auvergne pour un doublement de la LGV Paris/Lyon) qui pourrait laisser entrevoir une réponse à terme à la question récurrente demeurée sans solution alternative crédible depuis l'abandon du pendulaire. Cette fois, la SNCF est à l'origine de ce projet Paris/Clermont dont le tracé, à partir d'Austerlitz pourrait irriguer le Sud régional via Orléans et Bourges/Vierzon (avec connexion vers Châteauroux et Limoges). Rien n'est fait, tout reste à faire, mais Paris/Clermont-Ferrand est acté dans le projet de loi, soutenu par les acteurs politiques et socio économiques régionaux dont le Conseil Régional Centre.

Mais ce n'est que la toute première étape d'un parcours qui doit s'inscrire dans le temps, dix à quinze années au moins, et qui, pour aboutir, devra surmonter d'autres étapes cruciales comme celle du tracé pour faire aboutir celui qui irriguera le mieux le Sud régional, et plus tard celle du financement, évalué à 12 milliards d'euros, pour lequel, au delà de l'État et de RFF, les collectivités territoriales seront sollicitées.

L'ampleur de ces programmes, 4500 km, dont aucun financement n'est à ce jour assuré, est à comparer aux quelques 2000 km existants construits ces trente dernières années et dont on sait que le financement pèse lourdement dans les comptes de RFF. La faisabilité des dates de mise en service pour chacun de ces programmes, n'est globalement ni industriellement ni financièrement assurée. Les choix qui s'imposeront résulteront pour une part d'arbitrages nationaux fondés sur des critères que l'on espère objectifs, mais aussi du poids relatif des forces territoriales, fruit du jeu des acteurs territoriaux et de leur capacité à traverser les échéances électorales successives.

Par ailleurs, si la coopération entre régions a ses vertus, elle doit être pratiquée et développée au profit des intérêts communs des territoires et de leur population. Les contradictions d'intérêt doivent être repérées et assurées comme telles par les acteurs du territoire, élus et forces socio-économiques. Ainsi en est-il de certains projets concurrents, tel le cas en région Centre du TGV Grand Centre Auvergne et du barreau Limoges/Poitiers, (projet qualifié par notre assemblée comme « inopportun » -avis du 2 octobre 2006- ou la future LGV Est/Ouest).

Il serait de surcroît regrettable que l'inscription de ces projets LGV, qui devrait répondre à des besoins à 15 ans, laisse de côté les besoins immédiats qui doivent être satisfaits par un développement des infrastructures existantes, par exemple le Nantes/Lyon (par Chagny) dont l'électrification doit absolument être achevée.

Nous notons enfin la modification de l'article 4 de la Loti (article 15) par laquelle est projeté un futur schéma national des infrastructures de transports. C'est un point important dans la mesure où ce dernier doit fixer les orientations de l'Etat en ces domaines mais aussi ses aides auprès des collectivités territoriales.

Que retenir du chapitre Transports du projet de loi Grenelle ?

Si l'on ne peut qu'adhérer à l'objectif global, celui de la réduction de 20% de dioxyde de carbone d'ici 2020, ainsi qu'aux orientations en faveur du report modal, orientations déjà proposées pour nombre d'entre elles dans les schémas de service de l'année 2000 (certes supprimés par ordonnances) ainsi que dans le Livre Blanc de la Commission Européenne de 2001, force est de constater un écart considérable entre le souhaitable proposé et les réalités quotidiennes telles qu'elles apparaissent dans les territoires.

Pour les marchandises, bien que l'objectif modeste d'un accroissement de 25% de la part du non routier d'ici 2020 (en 12 ans) soit plus réaliste que l'ambition des années 2000 d'un doublement du fret ferroviaire en 10 ans, il n'en demeure pas moins que le levier essentiel de cet objectif est le rétablissement de la confiance des chargeurs, confiance qui devrait être encouragée par le volontarisme du Grenelle si elle n'était pas ébranlée par les contradictions des plans fret successifs.

Pour les voyageurs, on regrettera d'abord l'absence d'objectifs chiffrés. Dès lors que la première orientation est la priorité donnée aux transports collectifs (ferroviaires et routiers) dont la part de marché plafonne à 15% depuis de nombreuses années, on est en droit d'attendre l'annonce chiffrée d'une progression significative.

Si par ailleurs personne ne conteste la valeur ajoutée en terme d'attractivité des lignes à grande vitesse, notre Assemblée ne pourrait adhérer à une unique perspective LGV. S'il est convenu que l'aménagement du territoire a besoin de lignes à grande vitesse, il n'en reste pas moins que celles-ci doivent être en complémentarité des grandes lignes classiques qui structurent les espaces en conservant un rôle important d'irrigation sociale, économique et environnemental.

Les financements, ceux qui sont prévus, ou mieux ceux qui sont économiquement tenables, sont-ils à la hauteur des ambitions ?

Le financement du programme des lignes à grande vitesse reste, parfois, à finaliser, souvent à inventer.³

Les financements de l'État et des établissements publics pour la régénération du réseau qui, selon le projet de loi, seront accrus régulièrement jusqu'en 2015, comparés aux besoins tels qu'évalués par l'Audit ferroviaire de 2005 sont insuffisants. Encore ce plan de financement ne prévoit-il que de participer à la rénovation des voies à fort trafic, sans traiter les voies mixtes fret/voyageurs de desserte de proximité. Enfin, n'est-ce pas un abus de langage que d'indiquer, comme le fait le projet de loi que ce plan de financement s'ajoute à l'effort des Régions pour l'entretien et la régénération du réseau ferroviaire ?⁴

La cohérence entre financements possibles et ambitions déclarées demeure un élément fondamental de la confiance, elle-même levier essentiel de l'essor du report modal. Or, il faut bien constater que cette cohérence n'est pas au rendez vous du Grenelle dont il faut rapprocher les ambitions de l'épuisement des ressources de l'AFITF, l'agence de financement des infrastructures de transport.

De nouvelles ressources doivent donc être trouvées, comme la taxe kilométrique sur les poids lourds applicable après expérimentation à compter de 2011, taxe que la profession ne pourrait accepter que si elle s'appliquait aux véhicules de toutes nationalités circulant sur le sol français.

Enfin l'ensemble des ces mesures n'auront de sens que si elles s'inscrivent aussi et surtout dans une autre logique de développement socio économique visant notamment à une réduction des besoins de transport. Cela passe certes par l'utilisation accrue du numérique, mais aussi et surtout d'un urbanisme durable, économe d'espace et riche de mixité... et ceci en application même de la loi SRU.

Quelles initiatives concrètes prendre face à ce projet de loi Grenelle?

Si l'on constate que ce projet de loi est certes marqué par de fortes ambitions, mais que celles-ci ne sont toujours pas caractérisées par des garanties d'exécution concrètes, il apparaît opportun, dans la mesure où cette compétence d'aménagement se partage entre l'Etat et la Région, que le rôle de chef de file de cette dernière soit encore plus affirmé dans cette dynamique du Grenelle.

Il s'agit tout d'abord de continuer de soutenir fortement aux cotés des collectivités concernées le projet TGV Grand Centre Auvergne, avec conviction et ténacité au fil des années et des échéances électorales, en restant attentif à ses connexions régionales pour répondre aux besoins des populations et des entreprises locales.

Toutefois il convient de demeurer conscient qu'il s'agit d'un pari sur l'avenir dont l'issue demeurera longtemps incertaine. Quelle que soit l'issue de ces programmes, il faut demeurer attentif à l'évolution de l'axe central Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT) qui lui existe, vient d'être rénové et continue de mériter d'autres améliorations progressives phasables et finançables. Enfin, les perspectives du TGV ouvertes par Grenelle ne doivent détourner l'attention de l'indispensable connexion de cet axe au futur barreau Sud d'interconnexion en Île de France dont on peut raisonnablement penser que la réalisation précèdera celle de TGV Centre.

³ Les premiers résultats de l'appel d'offre Tours/Bordeaux (partenariat public/privé) donneront une indication des besoins de finances publiques.

⁴ En effet, si certaines Régions acceptent de contribuer fortement comme Midi-Pyrénées, d'autres plus modestement comme le Limousin, d'autres en débattent, comme l'Auvergne et l'Aquitaine, l'ensemble des régions ne s'est pas engagé et la Région Centre n'est intervenue fortement que pour l'électrification du Lyon/Nantes.

Et aujourd'hui, concrètement

L'Etat et la Région, pour rendre crédible la volonté de report modal doivent donner un premier signe concret en engageant, sans plus attendre, les 30 millions d'euros de crédits du CPER affectés à la rénovation des voies fret de proximité.

Par ailleurs, la problématique de la rénovation des voies mixtes voyageurs fret de moyen trafic exclues du financement national et de son co-financement Région/Etat/RFF est incontournable. Une prise de position s'impose car en cas contraire, il conviendrait d'en évaluer les conséquences à l'égard des dessertes et des prévisions de trafic TER.

Il convient également de s'engager dans le dossier de l'autoroute ferroviaire Ecofret Atlantique en participant aux cotés de l'État et de RFF, avec les Régions Poitou-Charente et Aquitaine au financement de la mise au gabarit des tunnels, étape préalable à l'ouverture de la ligne au ferroutage et soutenir avec les acteurs régionaux directement intéressés la mise en place de la plate forme de transbordement dont les crédits sont inscrits au CPER.

Bien que ne disposant pas de compétence propre en matière d'infrastructure routière la Région ne peut ni ne doit, au titre de ses responsabilités de chef de file de l'aménagement du territoire, ni ignorer ni se désintéresser ni rejeter la nécessité d'aménagements ou de programmes autoroutiers, pour plus de sécurité routière, moins de pollution dans les zones les plus urbanisées et une plus grande attractivité territoriale.

Toutefois, tous ces objectifs de bonne volonté (« favoriser le fret ferroviaire et améliorer l'offre de transport en commun »), que l'on proclame sans succès dans nos assemblées depuis des années, seront sans effet si, en ce qui concerne le fret, les chargeurs trouvent toujours intérêt à utiliser la route plutôt que le rail, et si, en ce qui a trait aux voyageurs, les usagers trouvent une offre de transport collectif suffisamment attractive pour les détourner de l'usage de la voiture... ainsi qu'un nouveau mode d'organisation urbain générant moins de déplacements.

Xavier BEULIN