

Conférence européenne des ministres des transports
Atelier sur les systèmes nationaux de planification
des infrastructures de transports

**Le système français de planification, de programmation
et de réalisation des infrastructures de transports**

RAPPORT
établi par

M. Bernard SELIGMANN
Inspecteur Général des Transports et des Travaux Publics

19 décembre 2003

Le système national de planification, de programmation et de réalisation des infrastructures de transports en France

Le rapport demandé pour la France sera consacré aux évolutions récentes et au dispositif actuellement en vigueur concernant :

- la planification des grandes infrastructures nationales (chapitre I),
- leur programmation (chapitre II) et leur évaluation (chapitre III),
- le rôle des collectivités locales dans un processus de décentralisation encore accrue (chapitre IV),
- en conclusion les résultats obtenus, les besoins restant à satisfaire et les décisions qui viennent d'être prises par le Gouvernement pour y répondre.

CHAPITRE I : LA PLANIFICATION DES GRANDES INFRASTRUCTURES NATIONALES

La France est passée d'une pratique de schémas nationaux d'infrastructure déclinés par mode (I-1) au nouveau concept des schémas nationaux de services de transports multimodaux centrant la planification des infrastructures sur le service attendu par les usagers (I.2).

I-1 Jusqu'en 2002 les schémas nationaux d'infrastructure de transports étaient traditionnellement déclinés par mode.

C'est ainsi qu'existaient :

I-1.1 Un schéma directeur routier national.

Il a été établi pour la première fois en 1971.

La dernière version (adoptée en avril 1992) définissait pour l'horizon 2015 les grands axes du réseau autoroutier (plus de 12 000 km dont 3 500 km d'autoroutes interurbaines à péage et 2 600 km d'autoroutes sans péage assurant la continuité du réseau autoroutier), les autres grandes liaisons d'aménagement du territoire (4 400 km) et le reste du réseau national (soit 38 000 km au total). Ce réseau répondait à des objectifs, tout à la fois, d'accueil fluide du trafic, de desserte équilibrée et de désenclavement de l'ensemble des territoires et de continuité des liaisons internationales européennes.

A ces 38 000 km du réseau national s'ajoutent 245 000 km de routes départementales et 425 000 km de voies communales innervant les quelques 550 000 km² de territoire national.

I-1.2 Un schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse.

Ce document adopté le 1^{er} avril 1992 dressait la carte des lignes à grande vitesse (4 700 km dont 1 260 alors mis en service ou en travaux) avec indication de leurs prolongements européens.

Toutefois il était muet sur les autres dessertes ferroviaires, notamment celles utilisées par le transport de marchandises.

I-1.3 Un schéma directeur des voies navigables.

Ce document datant du 17 avril 1985 mettait l'accent sur la nécessité de prioritairement restaurer et mieux entretenir le réseau existant et de poursuivre l'aménagement des vallées. Il indiquait également les lignes à grand gabarit alors décidées et depuis lors abandonnées (liaison Rhin-Rhône) ou à l'étude (Seine-Nord et Seine-Est).

Une loi de 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement des territoires prévoyait que les trois schémas existants seraient complétés par des schémas nationaux d'infrastructures dédiés respectivement aux infrastructures ferroviaires, portuaires et aéroportuaires à l'horizon 2015.

Entre temps un nouveau dispositif législatif d'ensemble a été adopté.

I-2 Depuis le 18 avril 2002 les « schémas multimodaux de services collectifs du transport de voyageurs et de marchandises » constituent le document de planification de référence à l'horizon 2020.

I-2.1 Les principes généraux des schémas de service.

La nouvelle loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (L.O.A.D.D.T.) du 25 juin 1999 a prévu l'élaboration de neuf schémas de services collectifs destinés à expliciter la politique d'aménagement et de développement du territoire, dont, pour les transports, un schéma multimodal de services de transport de voyageurs et un schéma multimodal de services de transport de marchandises.

Ces deux schémas élaborés conjointement et regroupés en un document unique se substituent, depuis leur adoption par un décret du 18 avril 2002, aux schémas nationaux d'infrastructures de transport préexistants rappelés ci-dessus.

Aux termes de la loi susvisée, ils « déterminent, dans une approche multimodale, les différents objectifs de services de transports aux usagers, leurs modalités de mise en œuvre ainsi que les critères de sélection des actions préconisées, notamment pour assurer la cohérence à long terme des réseaux définis pour les différents modes de transport et pour fixer leurs priorités en matière d'exploitation, de modernisation, d'adaptation et d'extension ».

Les schémas de services dessinent donc les orientations à long terme de la politique des transports. Ils constituent à cet égard un document de planification de l'intervention de l'Etat dans ce champ d'activité à l'horizon 2020. Ils ont une valeur contraignante dans la mesure où tout grand projet d'infrastructure doit être compatible avec leurs dispositions : en particulier, les projets les plus importants (lignes nouvelles à grande vitesse, nouveaux canaux, nouveaux aéroports qui n'y sont pas inscrits ne peuvent être réalisés sans révision préalable des schémas. A l'inverse, l'inscription d'un projet dans les schémas ne vaut pas en soi décision de réalisation, celle-ci étant désormais conditionnée par des décisions particulières fondées sur des évaluations spécifiques et sur les conclusions tirées par l'Etat d'un débat public portant sur son opportunité (cf III-1.3 ci-après).

I-2.2 Le mode d'élaboration des schémas.

Constitué au début de l'année 1998, un comité stratégique interministériel a élaboré un document de cadrage pour l'élaboration des schémas de service de transport, qui a été adressé aux préfets de région.

A partir des rapports des préfets, et de l'examen des différents sujets de dimension nationale, le Gouvernement a arrêté en octobre 2000 le projet de schéma de services collectifs des transports de marchandises et de voyageurs.

Il l'a soumis ensuite à une large consultation organisée auprès des conseils régionaux et de différentes instances régionales du Conseil National d'Aménagement et de Développement Territoire et des délégations à l'aménagement de l'Assemblée nationale du Sénat.

Le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (C.I.A.D.T.) du 9 juillet 2001 a adopté les schémas avec les amendements résultant de la consultation. Après examen par le Conseil d'Etat, les schémas ont été approuvés par décret du 18 avril 2002.

Cette élaboration très discutée au niveau régional a permis d'harmoniser les orientations nationales de politique des transports et l'aménagement des territoires.

I-2.3 Les options et les objectifs des schémas de service.

Les schémas reposent sur la définition d'objectifs de niveau et de qualité de services. Ils invitent à rechercher la meilleure utilisation des réseaux existants avant d'envisager de créer des nouvelles infrastructures. Pour le fret comme pour les transports de voyageurs, les objectifs sont présentés à la fois en termes d'orientations générales et en termes d'objectifs d'amélioration des services.

Les schémas de services renforcent les options qui avaient été déjà prises antérieurement à savoir :

- une approche européenne des réseaux au lieu d'une vision hexagonale ;
- une approche multimodale, au lieu d'un empilement de schémas sectoriels (routes, trains à grande vitesse (TGV), voies navigables...) ;

Ils sont retraduits en objectifs pour l'Etat qui sont présentés :

- de façon multimodale (qu'il s'agisse du développement des liaisons internationales, de l'organisation du fret à l'échelle nationale et européenne, du bon fonctionnement des grands axes de transports interrégionaux et internationaux, de l'organisation des liaisons transalpines et transpyrénéennes ou de l'organisation des transports urbains et périurbains) ;
- de façon territoriale (précisée par territoires pour sept grands ensembles interrégionaux bassin parisien, Nord, Est, Sud-Est, Sud-Ouest, Ouest et les départements d'Outre-Mer).
- de façon cartographique (illustrée par trois cartes figurant en annexes A,B et C respectivement pour le développement des liaisons internationales de voyageurs, pour l'organisation multimodale du transport de fret à l'échelle nationale et européenne et pour le bon fonctionnement des grands axes terrestres interrégionaux).

Ils peuvent être résumés dans le tableau ci-après :

Objectifs généraux des schémas de service de transports

Le développement des liaisons internationales de voyageurs, s'appuyant sur un réseau de plates-formes aériennes à vocation internationale réparti sur le territoire et sur le développement d'un réseau de trains à grande vitesse (TGV) européen.

Une organisation du transport de fret à l'échelle nationale et européenne, favorisant les modes de transports alternatifs à la route (ferroviaire, fluvial, maritime, transport combiné) avec un objectif de doublement du fret ferroviaire à l'horizon de dix ans (objectif qui s'avère toutefois actuellement irréaliste).

Le bon fonctionnement des grands corridors de transports internationaux, tels que Belgique-Paris-Bordeaux-Espagne, Allemagne-Lyon-Marseille, l'arc méditerranéen.

Une organisation multimodale des liaisons transalpines et transpyrénéennes, donnant la priorité aux transports ferroviaires et au cabotage maritime.

Une organisation des déplacements urbains et périurbains, en accordant une priorité au développement des transports collectifs et aux autres modes alternatifs à l'usage des véhicules individuels à moteur.

Un renforcement des métropoles et des grands ensembles régionaux hors bassin parisien en développant, en sus de l'accès à Paris, des liaisons efficaces entre ces grands ensembles et vers les pôles européens : liaisons internationales au départ des principaux aéroports régionaux, services ferroviaires à grande vitesse, aménagement de liaisons routières transversales...

Une amélioration de la desserte des territoires isolés, en répondant aux besoins d'accès aux services supérieurs (universités, hôpitaux...) et aux équipements d'intérêt national (ports, aéroports, réseaux de transports rapides...).

I-2.4 L'originalité des schémas de service.

Il y a lieu de souligner que la démarche de mise en œuvre des schémas de services collectifs innove dans la mesure où elle donne la priorité à la qualité des services, et à la recherche une meilleure utilisation des réseaux existants avant d'envisager de nouvelles infrastructures.

Cette priorité à la qualité de service passe par :

- les objectifs de qualité des services de transport de marchandises et de voyageurs, par exemple en matière d'efficacité des chaînes de transport, de protection des zones sensibles, de préservation des capacités d'accueil, de connexions intermodales, de fréquences, de sécurité, de confort...
- l'encadrement des différents enjeux stratégiques et des objectifs territoriaux par des mesures diversifiées relatives à la sécurité et à la sûreté des transports, à la diminution des nuisances, au développement des systèmes d'exploitation et de gestion du trafic, à l'adaptation des systèmes tarifaires, au développement des trafics sur les itinéraires et les modes de transport non routiers, à la coopération entre les opérateurs ou entre les autorités organisatrices...
- la référence à des objectifs de régulation et de répartition intermodale de la demande de transport à un horizon de 20 ans, exprimés dans des scénarii multimodaux d'évolution des flux globaux de transports.

C'est donc désormais par rapport à ces principes que doivent être programmées les grandes infrastructures nouvelles (chapitre 2) en s'appuyant sur l'évaluation des projets. (chapitre 3).

CHAPITRE II : LA PROGRAMMATION DES INFRASTRUCTURES NATIONALES

La France est passée d'une planification nationale rythmée par des plans pluriannuels successifs (II-1) à des contrats de Plan Etat-Région ; la programmation pluriannuelle est ainsi contractualisée avec les collectivités territoriales (II-2). Tout récemment le Gouvernement s'est fixé un nouveau cadre de programmation à moyen terme (II-3).

II-1 De l' « âge d'or de la planification à la française » à la disparition du plan national pluriannuel.

La « planification à la française » mise en place par Jean MONNET et qualifiée d' « ardente obligation » par le général de GAULLE, a rythmé pendant près de 25 ans la reconstruction puis la modernisation et le développement de l'économie nationale.

Elle est restée caractérisée par une élaboration originale très consensuelle au sein de grandes commissions ouvertes à l'expression des représentants experts de toutes les forces vives (administrations, entreprises, syndicats, universitaires, chercheurs). Mais, tout en demeurant consensuelle, elle est devenue de plus en plus un exercice stratégique dégageant des prévisions économiques et sociales de référence à moyen et long terme (du moins jusqu'en 1988), suggérant des orientations pour le secteur concurrentiel et définissant des priorités sélectives pour l'action publique, notamment celles consacrées aux investissements (du moins jusqu'en 1992).

II-2 Le relais de la contractualisation pluriannuelle entre l'Etat, les Régions et les autres collectivités territoriales.

II-2.1 Les contrats de Plan Etat-Région.

La réforme institutionnelle de 1972 donnant une personnalité aux Régions, puis les lois de décentralisation de 1982 ont fait des 22 Régions, des 95 Départements et des 36 000 Communes (de plus en plus regroupées dans des « communautés urbaines » pour les métropoles régionales, des « communautés d'agglomérations » pour les autres grandes villes, et des « communautés de communes » pour les autres villes), les acteurs autonomes du développement local.

Progressivement la dimension régionale et l'aménagement du territoire ont été pris en compte dans la démarche de planification. Celle-ci se décline désormais à la fois au niveau national (sous l'égide de l'Etat) et au niveau régional (sous la responsabilité des Régions). La traduction en termes de programmation se fait à travers des contrats de Plan passés entre l'Etat et les Régions. Ces « contrats de plan Etat-Région » organisent les engagements réciproques de l'Etat, des Régions, ainsi que des autres collectivités territoriales (départements et grandes villes, mais aussi l'Union Européenne à travers les fonds structurels). Ils portent sur la mise en œuvre d'un nombre limité de programmes jugés prioritaires par les co-contractants dans les domaines les plus variés (aménagement du territoire, développement économique, protection de l'environnement, action éducative, sociale, culturelle, sportive...). Au fur et à mesure des plans successifs, les partenaires se sont attachés à définir des choix stratégiques moins nombreux associant pour leur mise en œuvre des mesures de toutes natures (réglementaires, exploitation, investissements).

II-2.2 La place des infrastructures dans les contrats de Plan Etat-Région.

Depuis l'origine des contrats de Plan, le développement des grandes infrastructures nationales de transports en constitue un élément essentiel.

Seules n'ont pas été programmées dans ce cadre les très grandes infrastructures les plus structurantes au niveau national telles les autoroutes à péage (financées par les usagers), certains grands axes routiers interrégionaux jugés prioritaires pour la nation, ou les lignes nouvelles de TGV (faisant l'objet de contrats spécifiques tel le TGV Est).

Le volet infrastructures de transports représente environ la moitié du total des financements des deux derniers contrats Etat-Région (1994-1999 et 2000-2006), ce qui traduit l'importance qu'y attachent les partenaires de l'Etat qui ont insisté pour le maintien de cette prépondérance. A partir de 2000, la part de la route a été sensiblement réduite au profit de celles du fer et des transports collectifs urbains ou périurbains, cette évolution traduisant une volonté commune d'approche multimodale et de rééquilibrage des modes, chacun dans son domaine de pertinence.

Le développement du réseau routier national sans péage demeure néanmoins très dépendant des contrats de Plan qui en financent près de 4/5^{ème}.

II-2.3 Bilan des contrats de plan Etat-Région.

A travers ces procédures contractuelles les collectivités locales sont bien associées au choix des opérations. En tant que cofinanceurs elles sont parties prenantes à l'optimisation économique et environnementale de chacun des projets de l'Etat. L'effort budgétaire de l'Etat est aussi allégé par leur contribution, généralement à parties égales pour les opérations des contrat de Plan.

Ce dispositif qui a fait la preuve de ses qualités présente aussi des inconvénients. Ceux-ci tiennent à la complexité et à la déresponsabilisation inhérentes à tout système de cofinancement et de financements croisés ainsi qu'à la moindre liberté laissée à l'Etat dans le choix des opérations qu'il réalise -ou qu'il fait réaliser- sur les réseaux dont il a la responsabilité première.

II-2.4 De nouvelles orientations pour les contrats Etat-Région.

Les difficultés de réalisation des opérations inscrites au contrat de Plan Etat-Région 2000-2006 en cours de réalisation (dues aux sévères contraintes budgétaires) conjuguées avec le processus de décentralisation en cours de discussion au Parlement (qui permettra un accroissement des responsabilités des collectivités locales portant notamment pour les infrastructures de transports) ainsi qu'avec les orientations fixées par la Commission pour un nouveau schéma contractuel pour la mise en oeuvre de la politique régionale européenne, ont conduit le Gouvernement français à décider une réforme des contrats de Plan Etat-Région.

Le nouveau dispositif s'organisera sur des périodes plus courtes (3 ans). Il comprendra des programmes plus variés et mieux adaptés aux spécificités de chaque région. Les transferts de compétences devraient également s'accompagner d'un décroisement des financements, chacun devenant maître chez lui de la programmation et du financement des infrastructures dont il a la responsabilité.

Il est envisagé que le nouveau régime entre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2006.

II- 3 Vers un nouveau cadre de programmation à moyen terme (2004-2012).

Le Gouvernement a souhaité concrétiser de nouvelles ambitions pour le développement des infrastructures de transport. A cet effet il a, le 18 décembre 2003, décidé en comité interministériel :

- de confirmer l'objectif de réalisation des contrats de plan 2000-2006 en cours d'exécution,
- d'adopter une liste de grands projets qui devront être engagés de 2004 à 2012,
- de prendre en considération les cartes de planification indicative des infrastructures nationales de transport à l'horizon 2025 (ces cartes figurent en annexe au présent rapport).

Les schémas de service décrits ci-dessus devront être pris en révision pour autoriser les quelques grandes infrastructures non prévues initialement.

CHAPITRE III - LES MODALITES D'ELABORATION ET D'EVALUATION DES PROJETS

La genèse des grandes infrastructures de transport se caractérise désormais d'une part par un processus continu et concerté de reconnaissance de l'utilité des nouveaux projets (III.1), et, d'autre part, par un processus d'évaluation des projets articulés calcul économique et approche multicritère selon une méthodologie de plus en plus exigeante pour bien éclairer la décision politique finale (III.2).

III-1 De la procédure d'utilité publique au débat public : une justification et une définition des projets nouveaux de plus en plus concertés.

III-1.1 L'enquête d'utilité publique.

Selon les errements traditionnels, la phase terminale d'enquête d'utilité publique qui conduit à la déclaration d'utilité publique des projets autorisant les acquisitions foncières et permettant ainsi la réalisation des ouvrages, intervient à l'issue d'études techniques suffisamment détaillées pour arrêter les caractéristiques des grandes infrastructures avec une certaine précision (bande de 300 mètres en rase campagne, cette largeur sensiblement étant réduite en milieu urbain).

Depuis 1977 les dossiers soumis à l'enquête comprennent une étude d'impact désormais très complète. Cette étude doit justifier de l'intérêt du projet au regard de son coût, démontrer ses avantages par rapport aux autres partis (solutions) envisagés, présenter les effets attendus ou redoutés de toutes sortes, ainsi que les mesures prévues pour accroître les effets positifs et pour réduire ou compenser les impacts négatifs (notamment vis à vis de l'environnement et vis à vis des futurs riverains).

III-1.2 Le développement de la concertation.

Depuis une vingtaine d'années le souci d'écoute et de concertation avec les élus, les organismes et associations intéressés et les riverains s'est progressivement généralisé aux différentes phases d'études des projets puis au suivi de leur réalisation. Les instructions techniques sur l'élaboration des projets routiers ou ferroviaires ont d'ailleurs formalisé ces procédures de consultation et de concertation.

La politique du « 1% paysage et développement » (qui oblige à y consacrer 1% du coût des grands projets d'infrastructures linéaires comme les autoroutes et le TVG) offre également un cadre tout à fait propice au développement d'un partenariat actif avec les acteurs locaux en vue de concilier l'insertion des ouvrages avec la mise en valeur des paysages et le développement économique et touristique local.

III-1.3 La généralisation du débat public.

Une nouvelle étape a été franchie par une loi du 27 février 2002 qui organise désormais la participation du public à toutes les phases de l'élaboration des grands projets.

Cette loi prévoit l'instauration systématique le plus tôt possible d'un débat public portant sur l'opportunité, les objectifs, les caractéristiques principales du projet et le cahier des charges des études ultérieures.

Aux termes de cette loi, la participation du public doit désormais être assurée pendant toutes les phases ultérieures d'élaboration du projet, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique. L'information du public doit également être correctement assurée pendant la réalisation du projet jusqu'à sa mise en service.

Une autorité administrative indépendante, la Commission Nationale du Débat Public, est chargée de veiller au respect de ces principes et d'en organiser les modalités d'application. En particulier elle apprécie en fonction de l'importance du projet et de ses incidences de toutes sortes, si le débat public doit être organisé par elle-même, une commission particulière ou le maître d'ouvrage agissant sous son contrôle.

L'ensemble de ce dispositif constitue un incontestable progrès de la démocratie « participative ». Il est en même temps un challenge supplémentaire pour les maîtres d'ouvrage dont les collaborateurs doivent, sans réticence aucune, être ouverts, disponibles et préparés à ce surcroît de débat.

Une des conditions de la réussite sera aussi de concilier le désir d'organiser le débat public le plus tôt possible avec la nécessité d'éclairer celui-ci par une évaluation du projet suffisamment approfondie pour débattre en toute connaissance de cause quant au coût prévisionnel et aux avantages attendus.

Un juste équilibre devra également être trouvé entre cette forme de démocratie « participative » et l'organisation traditionnelle de la démocratie « représentative », le rôle, les prérogatives et les responsabilités éminentes reconnues aux élus des suffrages universels devant être respectés.

III-1.4 La complexité et la durée croissantes des procédures appellent une réaction.

Le dispositif du débat public s'ajoute à de nombreuses procédures, elles-mêmes souvent assorties d'enquêtes publiques qui n'ont pas été allégées ni supprimées en même temps qu'était réformée la procédure d'utilité publique et systématisé le débat public.

Ces procédures successives se comptent par dizaines. Un rapport du Conseil d'Etat en 1999 en a dénombré 29 différentes donnant lieu à enquête dont 16 suivent des règles particulières d'enquête. Le guide des principales procédures préalables à la réalisation de travaux sur les voies navigables établi par la Direction des transports Terrestres démontre que la réalisation d'une seule opération d'infrastructure fluviale peut en rencontrer plus d'une vingtaine. La liste des instructions applicables à la réalisation d'une autoroute concédée annexée à un contrat de concession énumère sur 19 pages, l'ensemble des prescriptions législatives, réglementaires et techniques à respecter, celles prescrites par la loi sur l'eau n'étant pas les moins contraignantes.

Cette complexité croissante est source de confusion, d'erreurs, de contentieux. Si elle n'empêche pas en France de conduire à bonne fin la construction des grandes infrastructures reconnues comme nécessaires, elle n'en est pas moins génératrice de coûts cachés et de temps perdu.

Une fiche présentant la durée d'ensemble du processus d'études et de réalisation pour les autoroutes à péage a montré qu'il n'était pas déraisonnable de compter, quand tout se passe bien, environ 10 ans entre le début des études et celui des travaux et donc environ 14 à 15 ans entre le début des études et la mise en service pour une opération d'une cinquantaine de kilomètres. Il en avait fallu 3 fois moins pour réaliser dans les années 70 les autoroutes Paris-Tours (par COFIROUTE) et Tours Poitiers (par ASF).

C'est pourquoi le Gouvernement Français a décidé de porter le fer dans cette plaie en commençant par déconcentrer au niveau des préfets, simplifier et raccourcir les procédures de concertation, d'une part entre les administrations, et, d'autre part, entre elles et les collectivités territoriales intéressées.

III-2 – Les modalités d'évaluation des nouveaux projets d'infrastructures.

La justification de l'utilité des projets nouveaux repose sur une évaluation de leur intérêt articulant calcul économique et approche multicritères selon des modalités de plus en plus exigeantes.

III-2.1 Des exigences accrues.

Le temps est révolu en France où la décision de réaliser des grandes infrastructures de transports pouvait être prise sur le seul motif de leur inscription préalable dans un schéma national d'infrastructures.

Les autorités publiques doivent désormais prendre en compte la nécessité de convaincre le public du bien fondé de chaque opération nouvelle à travers une procédure contradictoire et continue de débats publics, les contraintes budgétaires rigoureuses exigent plus que jamais une gestion économe de l'argent public ; le niveau d'équipement déjà atteint offre des possibilités accrues de meilleure exploitation des capacités des infrastructures existantes, à travers une exploitation plus intensive et mieux coordonnée, des infrastructures existantes ; les règles juridiques détaillent sous le contrôle pointilleux du juge la consistance des dossiers à présenter pour obtenir une déclaration d'utilité publique (notamment l'étude d'impact).

III-2.2 Une démarche de plus en plus complète.

Tous ces éléments conjugués ont renforcé le Gouvernement Français dans sa volonté de disposer de tous les éléments d'appréciation avant de définir les suites à donner à chacune des nombreuses opérations actuellement projetées, mais non encore décidées.

A cet effet il a demandé fin 2002 :

- à l'Inspection Générale des Finances (IGF) et au Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC) d'auditer conjointement la centaine de grandes opérations autoroutières, ferroviaires, fluviales et routières projetées, mais non décidées,
- à la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) de dresser la fresque des besoins d'infrastructures liés aux exigences du développement durable des transports et de l'aménagement des territoires,
- à des parlementaires, MM. HAENEL et GERBAUX pour le fret ferroviaire, M. de RICHEMONT pour les transports maritimes, de formuler un ensemble de propositions opérationnelles,
- au Parlement un débat d'orientation d'ensemble.

C'est sur ces bases que le Gouvernement a déterminé le 18 décembre 2003 des orientations stratégiques à l'horizon 2025 ainsi qu'une liste de grandes opérations à lancer à moyen terme (d'ici 2012) comme cela a été indiqué au II 3 ci-dessus.

III-2.3 Une méthodologie complète de l'évaluation des projets

Quelques points de la méthodologie de l'audit réalisé par le CGPC et l'IGF méritent d'être cités ici car ils illustrent bien l'approche qui est désormais la règle pour l'évaluation des grands projets.

a) Le cadre d'analyse des projets a inclus toutes les rubriques du développement durable de façon à s'assurer que ces préoccupations figuraient en bonne place.

Ainsi l'existence d'une approche intermodale de l'utilité des nouvelles autoroutes a été vérifiée.

La mission a vérifié la prise en compte appropriée des contraintes d'environnement par les maîtres d'ouvrages.

Elle a d'ailleurs constaté que celles-ci avaient en règle générale bien été prises en compte dans la conception même des projets, par exemple pour le bruit, et donc intégrées dans le coût des travaux (c'est ce qu'on appelle l'« internalisation » de la prise en compte des préoccupations d'environnement).

Lorsque que les impacts résiduels risquaient d'être importants, ce risque spécifique a été mis en exergue et des compléments d'études recommandés.

b) Tous les projets, quel que soit le mode concerné, ont été soumis à la même méthode de présentation et d'analyse incluant la totalité des critères d'appréciation de l'utilité des projets.

c) Une analyse réaliste de leur état d'avancement et des contraintes techniques de calendrier a été effectuée (rien ne sert de donner une forte priorité à des projets insuffisamment définis), étant précisé que les idées de projets non assorties d'études, telle la traversée centrale des Pyrénées, n'entraient pas dans le champ de l'audit.

Cet examen a mis en évidence que les conséquences de l'allongement des études et des procédures obligatoires avaient été jusqu'à présent sous-estimées.

d) La nécessité de chaque opération au regard de la demande de transports de personnes et de marchandises et du réalisme des prévisions de trafic à long terme, a fait l'objet d'une vérification rigoureuse.

Cet examen a conduit à tenir le plus grand compte des menaces de congestion compte tenu du caractère inéluctable des croissances de trafics prévues dans les cadres de schémas de service (d'ici 2020 au moins +50% de plus dans les différents modes, y compris d'ailleurs dans le mode routier même dans les scénarii les plus volontaristes de développement des autres modes).

e) Le souci constant de l'utilisation efficace et économe de l'argent public a été pris en compte à travers deux analyses complémentaires, mais distinctes, d'une part l'analyse de la rentabilité socio-économique, et d'autre part, l'étude de la rentabilité financière et de l'impact sur les finances publiques.

L'analyse de la rentabilité socio-économique apporte la vérification que les dépenses d'investissement (puis ultérieurement celles d'exploitation des projets) génèrent bien pour la collectivité des avantages suffisants, qu'ils soient monétaires ou monétarisables (cas, par exemple, des effets sur la réduction de l'insécurité routière ou sur celle des nuisances environnementales valorisées selon des barèmes définis d'un commun accord, y compris avec le ministère de l'Environnement, à la suite des travaux les plus récents d'un groupe de travail du Commissariat général au Plan présidé par M. Marcel BOITEUX).

Il est en effet essentiel que le bénéfice actualisé résultant de la décision de réaliser une opération (c'est à dire la différence entre la somme actualisée des avantages et la somme des coûts de réalisation) soit positive, ce qui suppose que le taux de rendement socio-économique du projet soit supérieur au taux d'actualisation faute de quoi la réalisation du projet –comme l'a souligné Marcel BOITEUX- appauvrira la collectivité.

Il s'agit là, non d'une approche « comptable » ou financière mais d'une approche socio-économique incluant les impacts monétarisables sur l'environnement, et qui apporte une garantie de l'utilité de la dépense publique.

L'étude de rentabilité socio-économique ne doit pas pour autant être considérée comme une approche exclusive de l'intérêt d'un projet. Elle est un élément, certes important, mais qui doit être complété par d'autres considérations pour le choix par les décideurs politiques. Une opération peut parfaitement être décidée malgré un bénéfice actualisé inférieur à celui d'une autre opération, voire négatif. L'écart mesure alors la valeur monétaire implicitement accordée par le décideur aux considérations non monétarisables ayant justifié sa décision.

La rentabilité financière des opérations et, par voie de conséquence, la détermination des besoins en ressources publiques (s'imputant sur les budgets de l'Etat, des collectivités territoriales ou d'autres collectivités, l'Europe notamment) a été examinée.

La commande ministérielle était d'ailleurs justement partie de la constatation d'un grand écart qui était à préciser entre, d'une part, le coût des projets décidés et, d'autre part, les moyens financiers prévus à cet effet.

Un investissement peut être utile pour la collectivité sans pour autant être équilibré financièrement par les recettes qu'il induit . Il est donc nécessaire d'établir l'effet de sa réalisation sur l'équilibre financier du gestionnaire de l'infrastructure et de calculer les contributions publiques nécessaires pour que l'opération ne dégrade pas les comptes du maître d'ouvrage.

Cette analyse financière est aussi une contribution à l'analyse des projets prise sous un aspect souvent oublié du développement durable des transports.

En effet, le développement durable qui consiste à prendre en compte dans les décisions du présent, les conséquences pour les générations futures, a aussi un volet économique et financier. Faire supporter aux générations futures en tant qu'usagers et surtout en tant que contribuables, des charges indues qui résulteraient de surinvestissements anti-économiques, c'est à dire générant des richesses futures insuffisantes pour rembourser les emprunts à long terme contractés à cet effet, serait tout aussi contraire au principe de développement durable que de répercuter sur ces générations futures des nuisances environnementales futures. Ce point est d'autant plus important qu'elles auront déjà à supporter la charge accrue des retraites et du vieillissement de générations précédentes plus nombreuses.

III-2.4 La formalisation des règles méthodologiques.

a) pour les évaluations initiales

Les décisions de l'autorité politique de réaliser ou pas une nouvelle infrastructure se fondent sur des analyses approfondies cumulant approche quantitative bénéfices/coûts et approche qualitative multicritères selon des règles qui seront tout prochainement formalisées par une instruction ministérielle destinée à actualiser celle signée en 1995 par Mme IDRAC alors Secrétaire d'Etat au Transport. Ces règles seront déclinées par des instructions particulières pour chaque mode de transports soit par actualisation de textes existants (cas des autoroutes et des routes de rase campagne), soit par établissement de règles nouvelles.

Ces décisions reposent aussi et surtout sur des choix stratégiques et des jugements de valeur qui relèvent de la compétence des responsables politiques dûment éclairés par les évaluations réalisées.

b) pour l'établissement du bilan des opérations réalisées

La loi fait désormais obligation de réaliser un bilan des grandes opérations d'infrastructures 3 à 5 ans après leur mise en service.

Un rapport du Conseil général des ponts et chaussées a montré que cette utile obligation avait été quelque peu perdue de vue, en partie faute de clarification méthodologique. Un avis délibéré en 2003 sur la base de ce rapport a donc clarifié les objectifs et le contenu des bilans en mettant l'accent sur la notion de pertinence plutôt que d'exhaustivité. Il s'agit en effet de bien montrer dans quelle mesure les prévisions initiales ont été respectées, les effets attendus ont été concrétisés (notamment trafic et protection de l'environnement) et de comprendre les principales causes des écarts constatés. Des dispositions ont été prises par l'administration en vue de faire appliquer ces principes par les maîtres d'ouvrage et de résorber le retard dans la production des bilans.

III-2.5 Les progrès méthodologiques à venir.

Les modalités d'évaluation des projets d'infrastructures ne sont pas figées :

Un travail de comparaison internationale (« benchmarking ») a été engagé sur les méthodes utilisées par les principaux pays de l'OCDE et organismes internationaux (Banque Mondiale). Ce travail porte à la fois sur le choix des méthodes, leur utilisation effective et les valeurs retenues (taux d'actualisation, valeurs tutélaires des effets non monétarisables tels le temps gagné ou perdu ; les nuisances sonores ou la pollution de l'air).

Les autres administrations françaises et notamment le Commissariat Général du Plan ont été sollicités pour une réflexion commune sur le choix du taux d'actualisation.

Dans le prolongement du rapport BOITEUX pour une meilleure prise en compte des effets environnementaux, les services d'études et les organismes de recherche ont été sollicités pour un approfondissement concernant des thèmes essentiels tels la meilleure prise en compte du long terme, celle des effets redistributifs entre les territoires et les individus, celle de la conciliation de l'équité territoriale (qui appelle une desserte comparable de l'ensemble des territoires) et de la rentabilité économique (qui est plus grande là où le trafic est déjà très élevé), celle des impacts de l'amélioration de l'accessibilité sur la localisation plus diffuse et éloignée des activités et de l'habitat, celle des phénomènes de risques, d'irréversibilité et de cumuls d'effets, ainsi qu'une nouvelle réflexion sur la hiérarchie des valeurs (gain de temps, effet de serre, sécurité des personnes).

A l'appui d'évaluation socio-économique portant sur plus de 30 ans à compter de la décision de réaliser une nouvelle infrastructure, une approche prospective paraît également indispensable. A cet effet le Conseil Général des Ponts et Chaussées a lancé une réflexion à l'horizon 2050 sur quelques thèmes prioritaires (démographie, technologie des véhicules automobiles, système de production et de distribution, organisation des territoires, comportement et modes de vie, offre d'infrastructure et flux européens).

Enfin la transposition de la directive européenne sur l'évaluation des plans et programmes devrait s'accompagner prochainement de la mise au point d'une méthodologie pour l'évaluation environnementale et économique des plans et programmes d'infrastructures de transport.

CHAPITRE IV : L'ÉVOLUTION DU RÔLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

IV-1 Des responsabilités accrues tant pour l'organisation des transports que pour le développement des infrastructures.

IV-1.1 L'organisation des transports.

Depuis 1^{er} janvier 2003, les Régions sont autorités régionales des transports pour le transport ferroviaire régional de voyageurs. Elles en décident l'organisation et en supportent la charge financière dans le cadre de contrats pluriannuels passés avec la SNCF. Elles peuvent également subventionner le matériel roulant.

Etaient déjà également autorités organisatrices :

- les Départements pour le transport scolaire et les lignes de cars,
- les regroupements de communes constitués en Autorité organisatrice du transport urbain pour les transports collectifs en agglomération (bus, métros, et, de plus en plus, tramways).

Malgré la possibilité de créer des syndicats mixtes regroupant les différentes autorités organisatrices, ce dispositif demande à être mieux ordonné ou, tout au moins, mieux coordonné à deux échelles : celle de l'aire urbaine (c'est à dire celle de l'agglomération et des communes qui en sont attirées) et celle de la région.

IV-1.2 Le développement des infrastructures.

Outre les contributions à la réalisation d'infrastructures nationales (évoquées au II-2 ci-dessus), les collectivités territoriales jouent un rôle de plus en plus important comme maîtres d'ouvrage, ou comme délégataires d'infrastructures de plus en plus nombreuses du fait du processus de décentralisation en cours de discussion devant le Parlement.

Elles étaient déjà responsables des projets d'infrastructures de transports collectifs urbains (aménagement de sites propres pour les bus, création de lignes de tramways, voire de métro, et construction de pôles d'échanges).

Les départements qui sont déjà responsables de 245 000 km de routes devraient récupérer d'ici quelques années plus de 15 000 km de routes nationales.

La responsabilité des voies d'eau à petit gabarit (dont la vocation est désormais essentiellement touristique et hydraulique), celle des aéroports (hormis en métropole, les 9 plus importants)¹ et celle des ports (hormis les 8 grands ports² à statut autonome) seront également transférées aux collectivités qui le demanderont avec une priorité pour les régions.

Ces transferts seront naturellement accompagnés de transferts de ressources.

Ainsi tous les réseaux d'infrastructures d'importance régionale et locale seront-ils aménagés et développés au plus près des utilisateurs par les élus régionaux, départementaux et locaux, une coordination d'ensemble étant prévue à l'initiative des Régions.

¹ Aéroports de Paris, Strasbourg, Bâle - Mulhouse, Nantes, Lyon, Marseille, Toulouse, Nice, Montpellier.

² Dunkerque, le Havre, Rouen, Nantes - Saint-Nazaire, Bordeaux et Marseille – Fos, Paris et Strasbourg.

IV – 2 De nouvelles responsabilités de l'Etat dans un contexte de décentralisation : de la politique des infrastructures nationales à la politique nationale des infrastructures de transports ?

Pour des raisons évidentes de commodité et de sécurité, les usagers ont besoin de circuler sur des routes à caractéristiques géométriques homogènes, à signalisation identique et à conditions d'exploitation coordonnées notamment en situation météorologique perturbée (neige, verglas...).

Cette cohérence était implicitement assurée tant que les services de l'Etat agissaient à la fois pour les routes nationales et pour les routes départementales (pour le compte des Départements). Désormais les collectivités locales seront responsables et autonomes avec leurs propres services.

Dès lors, devra être arrêté par l'Etat, selon des modalités qui restent à préciser, et après concertation pour leur élaboration, un corps de règles communes pour l'aménagement et l'exploitation des routes.

Des dispositions analogues devront sans doute être transposées, en temps utile, aux plateformes portuaires ou aéroportuaires et aux voies d'eau à petit gabarit.

CONCLUSION

Le dispositif ainsi présenté a incontestablement fait la preuve de son efficacité.

En une quarantaine d'années, l'essentiel de l'armature autoroutière a été réalisée.

Depuis une trentaine d'années, un réseau de lignes TGV innerve le nord, le sud-est, l'ouest et le sud-ouest de la France, et assure des liaisons à grandes vitesses avec Londres, Bruxelles et Amsterdam, Cologne, Bâle, Berne et Genève, plus, en 2007, Luxembourg.

Les plate-formes aéroportuaires se sont adaptées à la croissance rapide du trafic ; les ports ont été modernisés, et le réseau fluvial existant à grand gabarit remis en bon état.

En termes de densité d'infrastructure, et surtout de niveau de congestion, la situation de la France est meilleure que celle des pays européens les plus densément peuplés.

Pour autant, les besoins reconnus demeurent importants pour :

- préserver la qualité des réseaux existants par un effort prioritaire accru sur la maintenance,
- supprimer les zones de congestion du trafic routier et ferroviaire,
- faire face à l'inévitable croissance du trafic (+50% à un horizon entre 20 et 25 ans), liée notamment au développement des échanges résultant de la croissance des échanges intra-européens induits par le marché unique.

La satisfaction des besoins de transports existants et futurs constitue un enjeu majeur pour l'économie de la France et pour la valorisation de son positionnement dans une Europe élargie.

L'amélioration de la sécurité routière, celle de la qualité du service rendu aux usagers en terme de commodité, fiabilité, sécurité, information et confort, la volonté de limiter la prédominance excessive de la route pour les transports interurbains, et de la voiture particulière dans les villes ainsi que le nécessaire achèvement de la desserte équitable de l'ensemble des territoires constituent autant d'arguments pour accroître encore l'effort en matière de développement et de meilleure exploitation des réseaux de transports.

Seul un effort accru demandé aux usagers, ainsi qu'aux contribuables actuels ou futurs (à travers le remboursement des emprunts), permettra d'y faire face.

Cet effort supplémentaire n'est pas hors de portée, surtout si l'on tient compte des ressources fiscales assises sur les transports et des dividendes attendus rémunérant la part du capital des sociétés concessionnaires d'autoroutes détenue par l'Etat.

Aussi pour faciliter le financement des grandes infrastructures nouvelles dont le lancement a été prévu d'ici 2012, le Gouvernement a décidé la création d'une agence qui apportera la contribution de l'Etat. A cet effet, cette agence recevra notamment la part des dividendes des sociétés d'autoroutes revenant à l'Etat en sa qualité d'actionnaire ainsi que des dotations budgétaires et une capacité d'emprunt encadrée.

Il restera à « sécuriser » durablement les ressources de cet établissement nonobstant les autres priorités nationales et les contraintes budgétaires sévères qui pèseront durablement sur les finances publiques.

ANNEXES : cartes

I – Anciens schémas directeurs nationaux d’infrastructures de transports :

- schéma directeur routier national
- schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grandes vitesses
- schéma directeur des voies navigables

II Cartes des schémas multimodaux de services de transports de voyageurs et de marchandises (2002) :

- le développement des liaisons internationales de voyageurs (annexe A)
- l’organisation multimodale du transport de fret à l’échelle nationale et européenne (annexe B)
- le fonctionnement des grands axes terrestres interrégionaux (annexe C)

III – Cartes d’état d’avancement des réseaux :

- la construction du réseau autoroutier (1970-2000)
- l’état d’avancement des lignes ferroviaires à grande vitesse

IV – Cartes des objectifs 2025

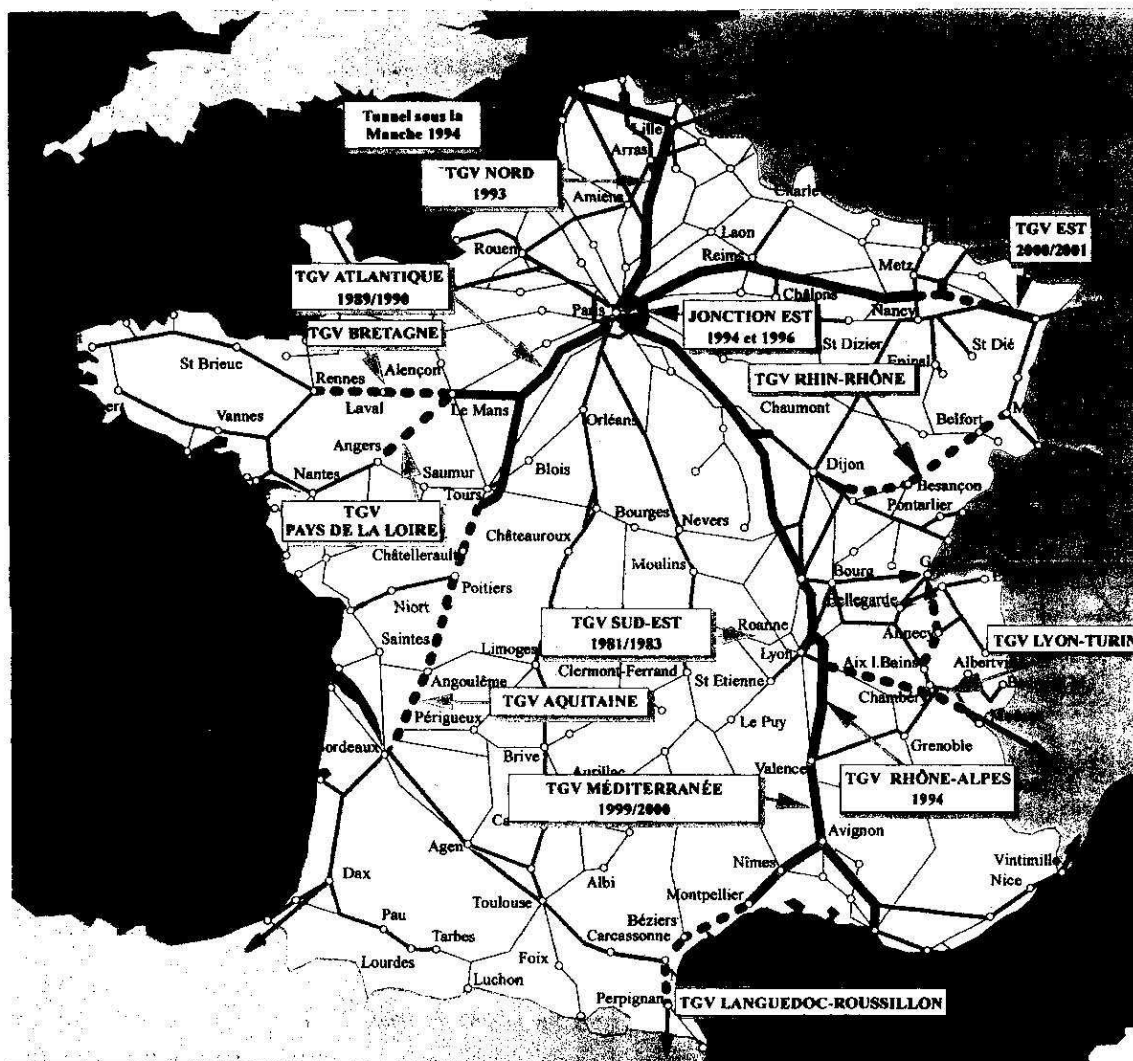
- les infrastructures routières en 2025
- les infrastructures ferroviaires, portuaires, fluviales et maritimes à long terme

LE SCHEMA DIRECTEUR ROUTIER NATIONAL (1^{er} avril 1992)

Modifié par le décret n°2001-845 du 17 septembre 2001



SCHÉMA DIRECTEUR NATIONAL DES LIAISONS FERROVIAIRES À GRANDE VITESSE

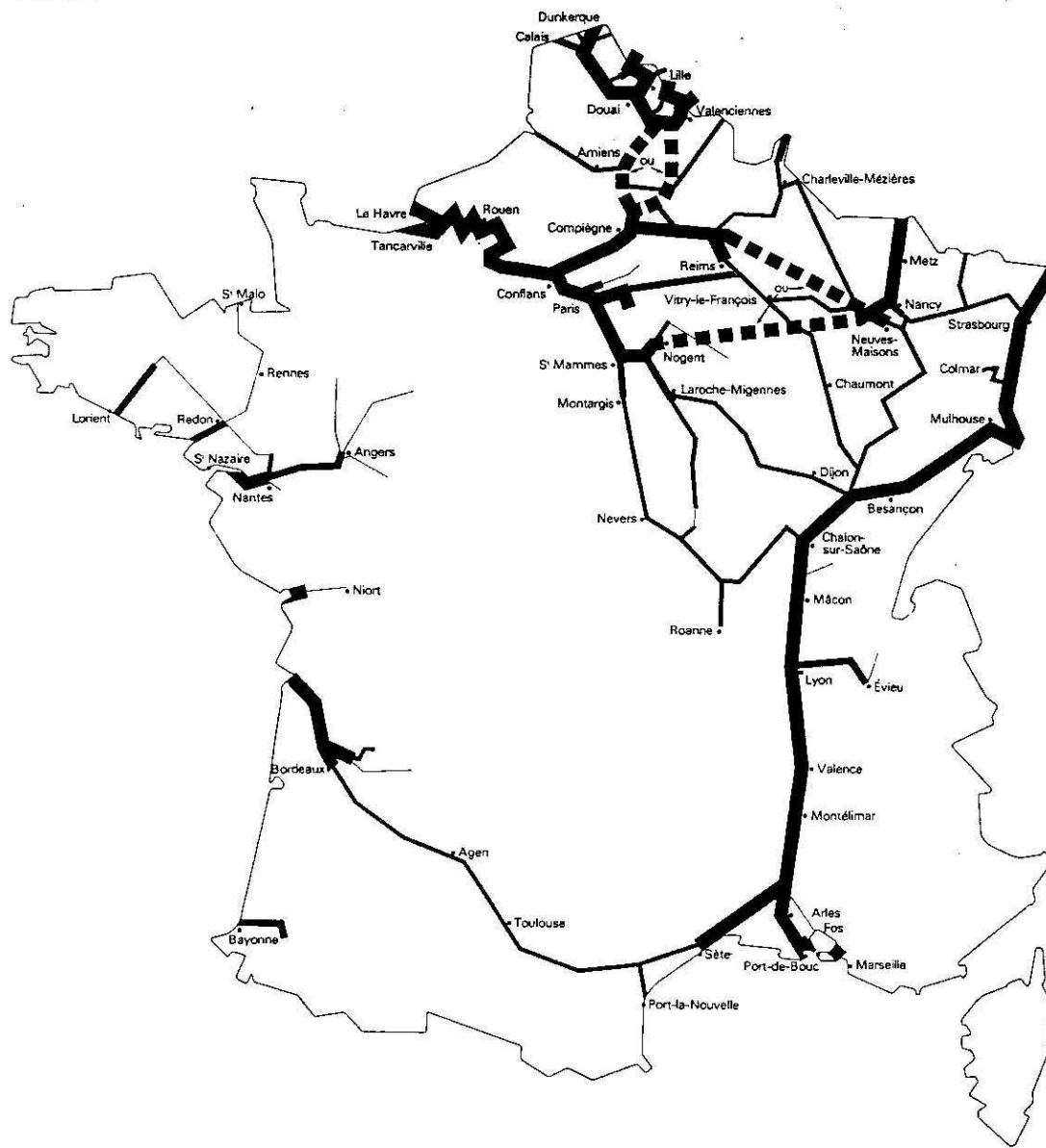


- | | |
|--|--|
| — Lignes à Grande Vitesse (avant 1993) | — Connexions nécessitant un accord international |
| — Lignes à Grande Vitesse (1994) | — Lignes aménagées et lignes classiques empruntées par les trains à grande vitesse |
| — Lignes à Grande Vitesse (horizon 2000) | — Autres lignes existantes empruntées par les trains rapides nationaux |
| ... Projets à l'étude | |
| — Lignes à Grande Vitesse inscrites au SDR | |

SCHÉMA DIRECTEUR DES VOIES NAVIGABLES

2000 17/4/84

AVRIL 1984



VOIES ACCESSIBLES
AUX BÂTEAUX OU CONVOIS DE

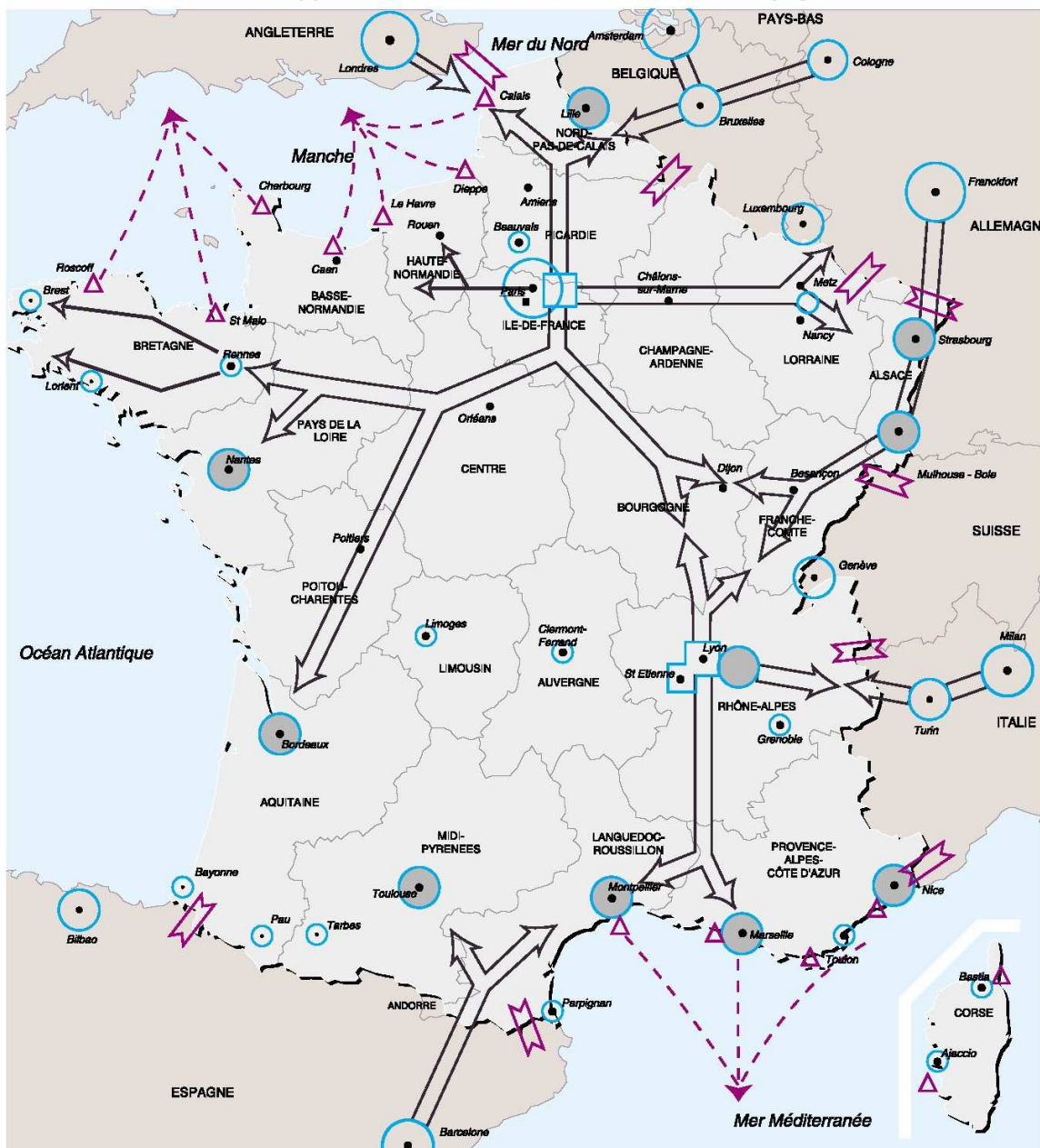
- Moins de 250 T
- - - de 250 à 650 T
- de 650 à 1 500 T
- 1 500 T et plus






CAES

DÉLÉGATION A L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE ET A L'ACTION RÉGIONALE
MINISTÈRE DES TRANSPORTS

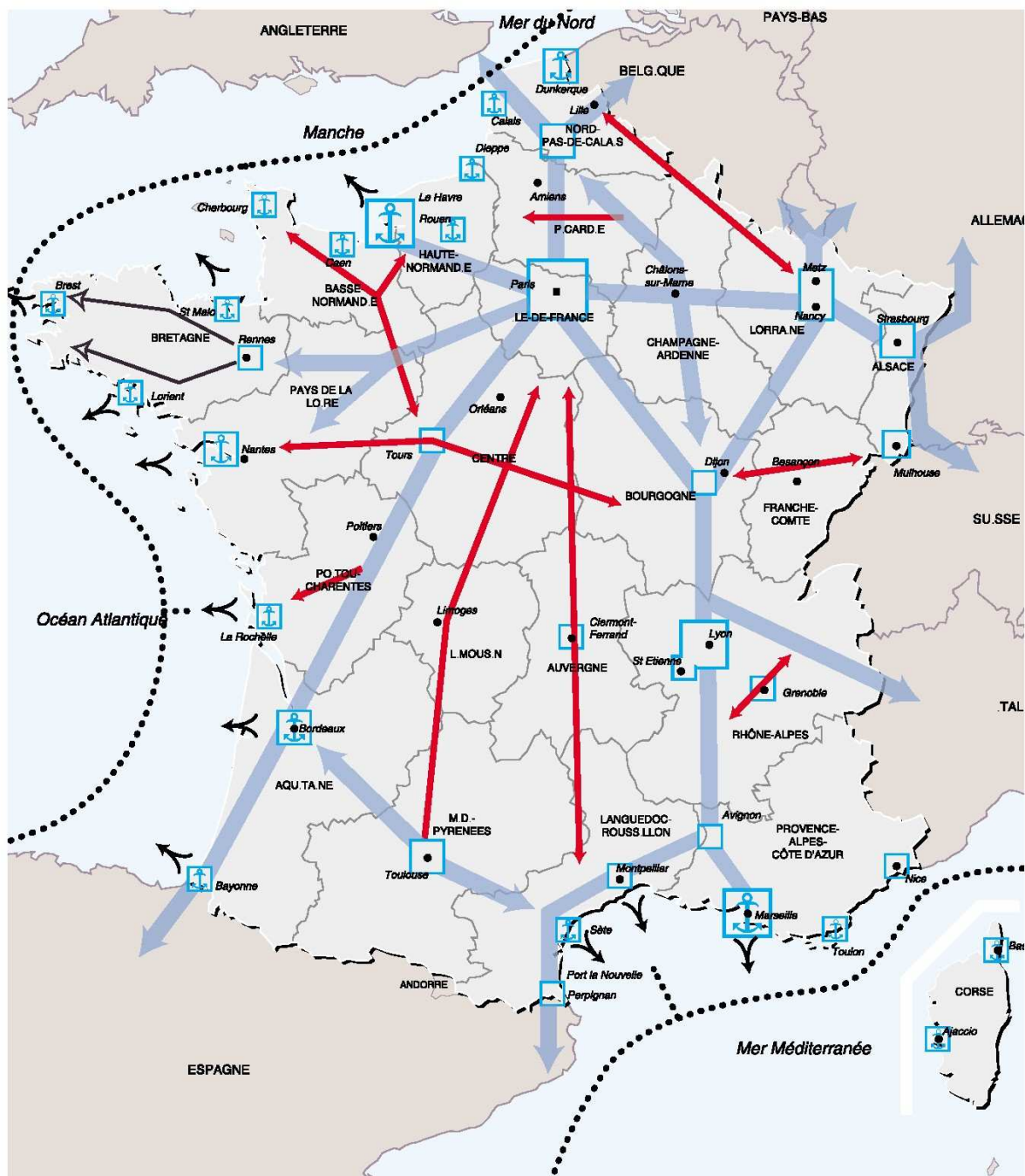
Carte A

Le développement de liaisons internationales de voyageurs



-  Le trafic intercontinental est d'abord concentré sur un nombre limité d'aéroports de dimension mondiale tels que Londres, Paris, Amsterdam, Francfort...
-  Le trafic moyen courrier (notamment intra européen) se développe principalement sur les pôles aéroportuaires desservant les grandes aires urbaines, avec leur réseau d'acheminement terrestre routier et ferroviaire.
-  Les services ferroviaires à grande vitesse offrent des solutions alternatives au transport aérien pour des liaisons internationales avec les pôles européens tels que Londres, Bruxelles, Amsterdam, Cologne, Francfort, Zurich, Milan, Barcelone, et pour le pré et post - acheminement des passages aériens via les gares d'intermodalité des aéroports de Lyon-Saint Exupéry et surtout de Roissy-Charles de Gaulle.
-  La continuité des grands itinéraires routiers internationaux est assurée, pour l'essentiel, par les liaisons autoroutières et routières existantes, (passages frontaliers)
-  et par les principales liaisons maritimes internationales de voyageurs.

Carte B L'organisation multimodale du transport de fret à l'échelle nationale et européenne



Les trafics terrestres sont concentrés sur des grands axes multimodaux (fer + route) ou (fer + fluvial + route) sur lesquels doivent être améliorées en priorité les performances des services ferroviaires et fluviaux.



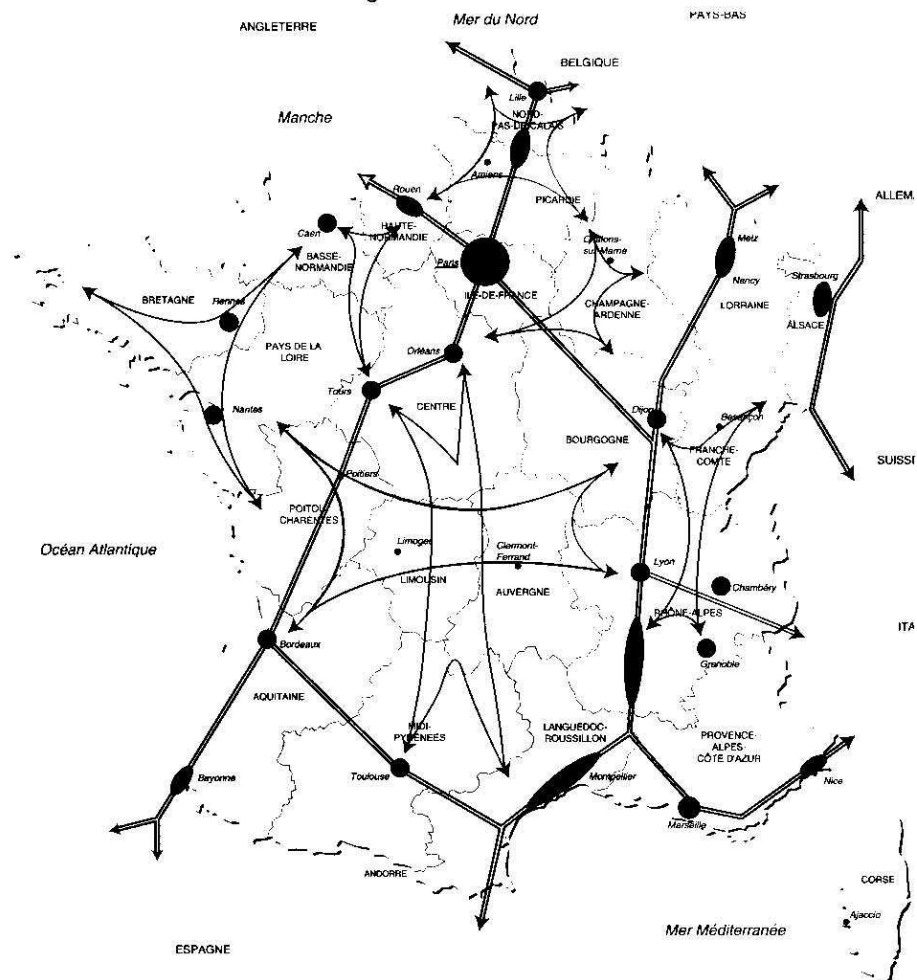
Les principaux points d'échanges intermodaux sont appelés à se développer et s'adapter, notamment les ports maritimes et leur desserte terrestre.





Des itinéraires alternatifs ou transversaux, principalement ferroviaires, seront aménagés pour le fret, ainsi que le développement du cabotage maritime.




Carte C
Le bon fonctionnement des grands axes terrestres
interrégionaux et internationaux

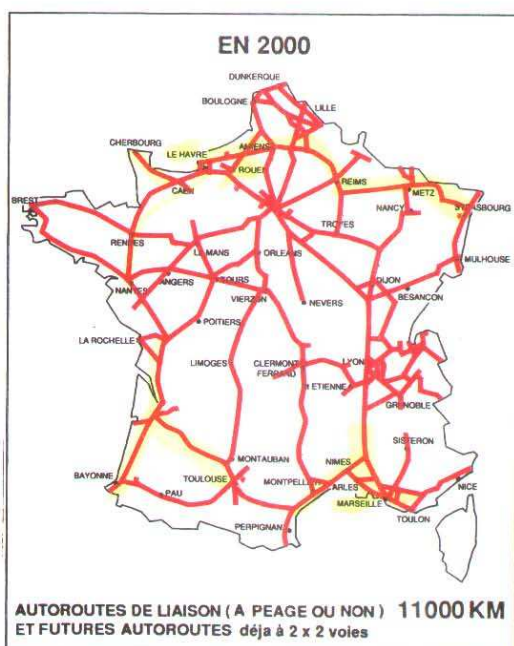
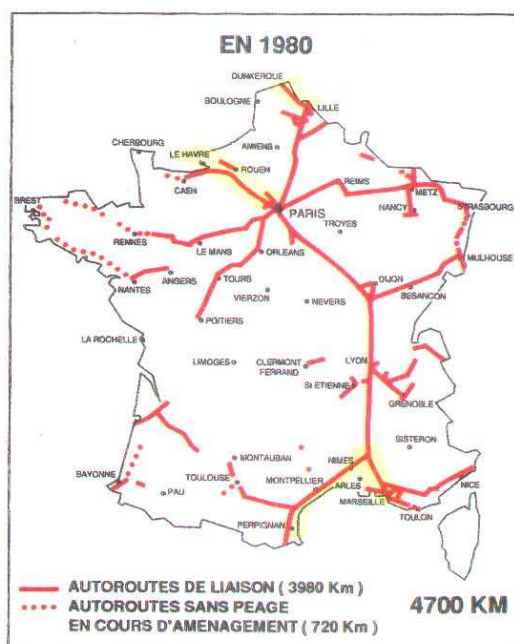
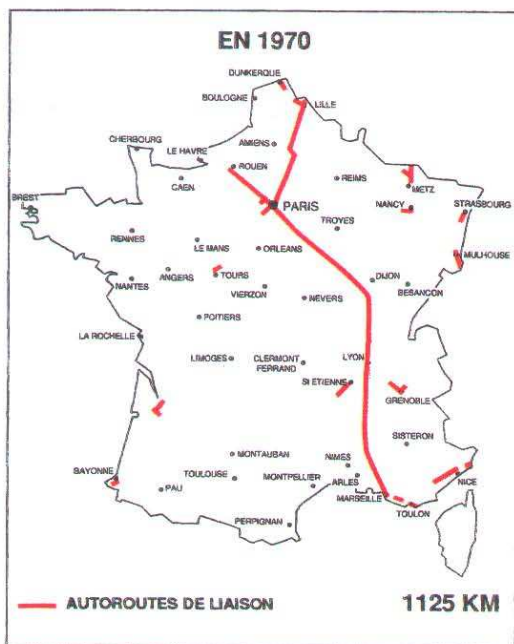


 Les trafics à longue distance sont concentrés sur les principaux axes de transport terrestres, essentiellement Nord-Sud, sur lesquels seront développées les mesures d'exploitation.

 Les zones d'engorgement de ces grands axes se situent principalement au droit des grandes aires urbaines, où seront réalisés des aménagements de capacité ou des contournements d'agglomérations.

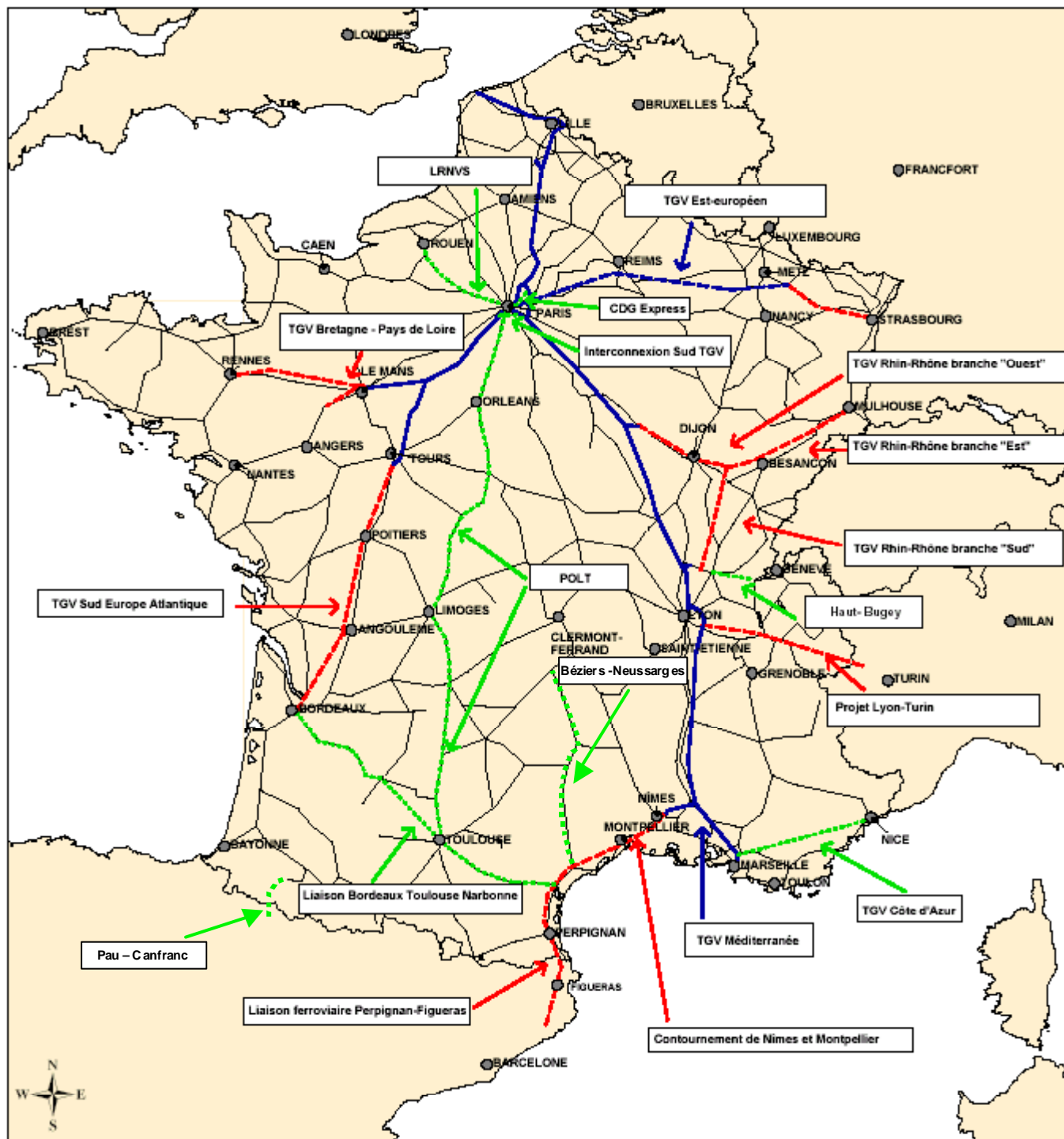
 Le maillage du territoire est assuré par des itinéraires alternatifs destinés à décharger les axes les plus engorgés, par des grandes liaisons transversales et par les tangentielles évitant la traversée de l'Île-de-France.

LA CONSTRUCTION DU RESEAU AUTOROUTIER



Source: D.R. RIR/RC Cellule Cartographique TEL.:40-81-88-44 MB. 1996/10

La poursuite des Projets TGV



- Légende :**
- Ligne à grande vitesse en service
 - - - - - Ligne à grande vitesse en construction
 - - - - - Ligne à grande vitesse en projet
 - · · · · Autres projets

Infrastructures routières en 2025

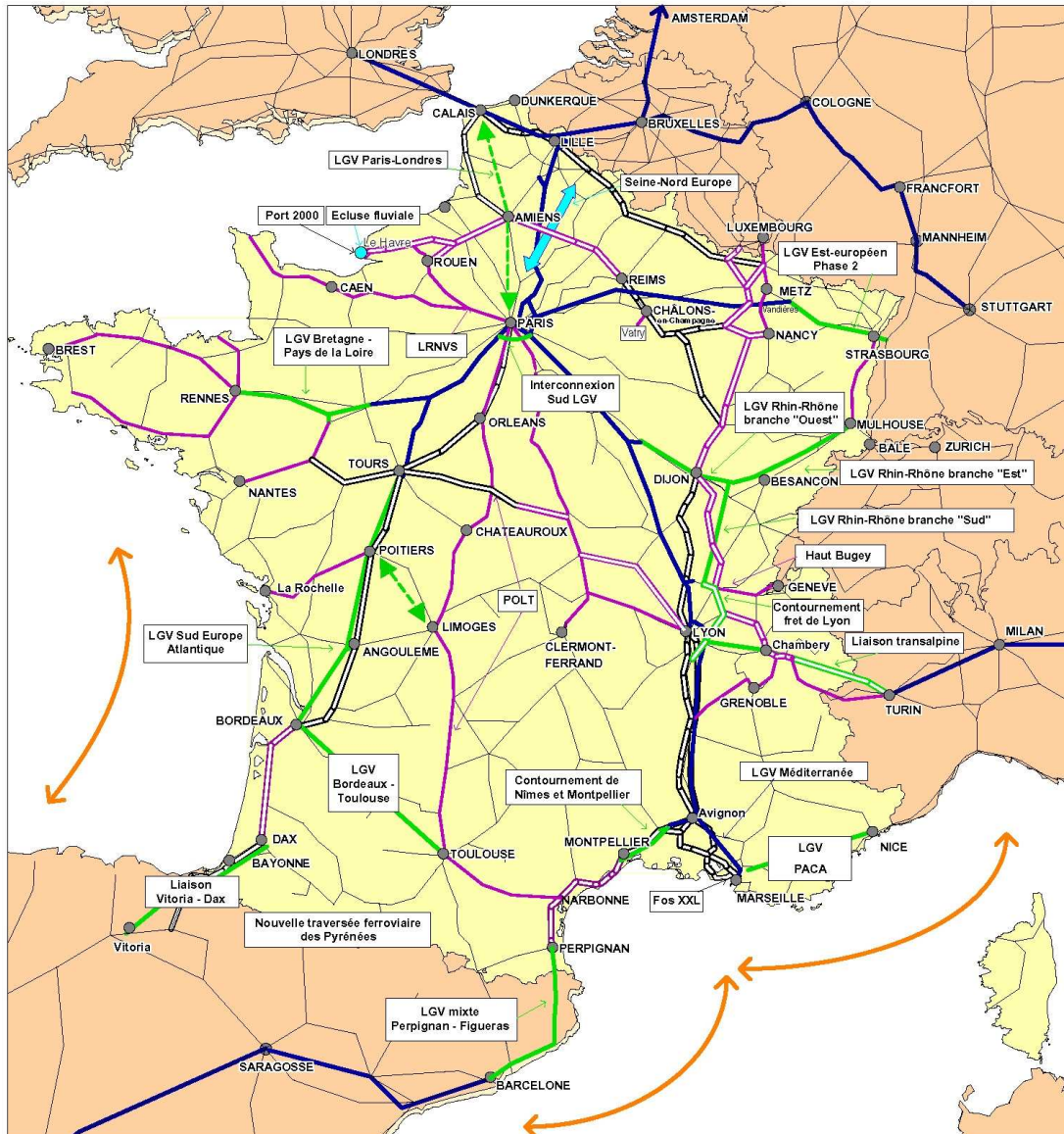


- Autoroutes ou voies assimilées en service, en travaux ou concédées
- Autoroutes en projet
- Contournements urbains
- Grandes Liaisons d'Aménagement du Territoire (GLAT) en cours d'aménagement (*)
- - - Projets à définir
- ★ Problématique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien

La représentation des liaisons sur cette carte ne préjuge pas des tracés futurs, en particulier pour l'ensemble des liaisons autoroutières nouvelles.

Les GLAT correspondent à des itinéraires à fort trafic interrégional ou international, soit à des liaisons entre les principales métropoles régionales et les principaux ports ou aéroports français.

Infrastructures ferroviaires, portuaires, fluviales et maritimes à long terme



- Ligne à grande vitesse en service ou en construction
- Améliorations de grands axes existants
- Ligne à grande vitesse en projet
- - - Projets à étudier
- Grands itinéraires de fret
- ↔ Seine-Nord Europe
- ⚓ Ports maritimes
- ↔ Autoroutes de la mer

La représentation des liaisons sur cette carte ne préjuge pas des tracés futurs.