

N° 410

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 juin 2008

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire (1) sur le **niveau d'équipement de la France en infrastructures de transports et ses conséquences sur le désenclavement des régions françaises,***

Par Mme Jacqueline ALQUIER et M. Claude BIWER,

Sénateurs.

---

(1) Cette délégation est composée de : M. Jean François-Poncet, *président* ; M. Claude Belot, Mme Yolande Boyer, M. François Gerbaud, Mme Jacqueline Gourault, *vice-présidents* ; Mme Evelyne Didier, M. Alain Fouché, M. Aymeri de Montesquiou, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Roger Besse, Claude Biwer, Jean-Marc Juilhard, Jean-Claude Peyronnet, Claude Saunier, Alain Vasselle.



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. NOS TERRITOIRES SOUFFRENT DE L'ABSENCE D'UNE POLITIQUE DE DÉSENCLAVEMENT ADAPTÉE À LA FRANCE DES ANNÉES 2000</b> .....	7
<b>A. DES CRITÈRES OFFICIELS DU DÉSENCLAVEMENT AUJOURD'HUI INADAPTÉS</b> .....	7
1. <i>Qu'entend-on par désenclavement ?</i> .....	7
a) Une définition théorique bien établie .....	7
b) Une utilisation pratique moins évidente .....	7
2. <i>Le désenclavement de la France au sens de la loi dite « Pasqua »</i> .....	8
a) L'apport de la loi du 4 février 1995 : l'existence d'un critère politique du désenclavement .....	8
b) Le respect de ce critère n'est toujours pas assuré en 2008 .....	8
<b>B. UNE POLITIQUE DE DÉSENCLAVEMENT DE MOINS EN MOINS LISIBLE</b> .....	10
1. <i>Les carences de départ du critère de 1995 se sont aggravées avec le temps</i> .....	10
a) Le critère des 45 minutes/50 kilomètres était minimaliste dès l'origine .....	10
b) Le critère posé en 1995 semble de plus en plus inadapté aux réalités d'un pays décentralisé .....	11
(1) Les risques d'inégalité se sont accrus .....	12
(2) Les besoins de territoires polycentrés ne sont plus ceux d'un pays centralisé .....	13
2. <i>La mise en place d'objectifs régionaux en 1999</i> .....	15
3. <i>Les effets ambigus du CIADT du 18 décembre 2003</i> .....	16
<b>II. LE BESOIN D'UNE NOUVELLE POLITIQUE REPOSANT SUR UNE NOUVELLE VISION DU DÉSENCLAVEMENT</b> .....	19
<b>A. DEUX EXTRÊMES À REPOUSSER : LE DÉMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET L'ÉCONOMISME</b> .....	20
1. <i>Le premier écueil : un discours d'opposition systématique aux projets d'infrastructures</i> .....	20
a) Les contradictions d'un discours à la mode .....	20
b) Le désenclavement, un des aspects du développement .....	21
c) L'effet sur le développement des territoires les plus enclavés .....	22
d) Le principal risque pour l'environnement n'est pas le développement du territoire, mais l'absence de maîtrise de l'urbanisation .....	25
2. <i>Le second écueil : un mode d'évaluation des projets défavorable aux infrastructures de désenclavement</i> .....	26
<b>B. LA NOUVELLE POLITIQUE DE DÉSENCLAVEMENT FONDÉE SUR LA NOTION D'ACCESSIBILITÉ</b> .....	28
1. <i>L'accessibilité, une notion connue et mesurée selon des méthodes déjà éprouvées</i> .....	29
a) L'accès à un panel de villes .....	29
(1) <i>L'accessibilité aux villes au niveau infrarégional</i> .....	29
(2) <i>L'accessibilité à un panel de villes se mesure aussi au niveau inter-régional</i> .....	32
(3) <i>L'accessibilité aux grandes métropoles européennes</i> .....	32
b) Le niveau de desserte des territoires : un autre type d'indicateur concernant directement le désenclavement .....	34
c) Les indicateurs relatifs aux liaisons transversales .....	35

2. La mesure de l'accessibilité doit être améliorée.....	36
a) Maintenir et poursuivre la mesure de l'accessibilité.....	36
b) Elargir les modes de transport pris en compte : « un grand absent », le transport collectif routier par autocar.....	37
c) Disposer d'une vision plus large, grâce à des indicateurs d'accès à un service .....	38
d) Une mesure plus précise de l'enclavement par les indicateurs à l'échelle locale.....	39
<b>III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE DÉLÉGATION S'INSCRIVENT DANS LE CONTEXTE NOUVEAU DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT .....</b>	<b>40</b>
<b>A. FAIRE DU DÉSENCLAVEMENT UNE PRIORITÉ FINANCIÈRE DU PROCHAIN CIACT .....</b>	<b>40</b>
1. <i>Le Grenelle de l'environnement prévoit une augmentation de l'effort financier global de l'Etat, mais une baisse du soutien à la route .....</i>	<i>40</i>
a) Les hypothèses actuellement retenues par le Gouvernement .....	40
b) Les deux difficultés soulignées par votre délégation.....	42
2. <i>La mise en œuvre d'une politique routière d'accessibilité dans le cadre du Grenelle de l'environnement .....</i>	<i>44</i>
a) Des opportunités à saisir .....	44
b) Les propositions de votre délégation.....	45
3. <i>L'augmentation des dépenses ferroviaires doit profiter au désenclavement .....</i>	<i>48</i>
4. <i>Une politique de désenclavement est aussi une politique d'économie des projets.....</i>	<i>50</i>
<b>B. ANCRER LA POLITIQUE DE DÉSENCLAVEMENT DANS LES PROJETS DES TERRITOIRES .....</b>	<b>51</b>
1. <i>Des schémas de services de transport aux nouveaux schémas régionaux de désenclavement .....</i>	<i>51</i>
a) Des schémas de transport aux schémas de désenclavement.....	53
b) Pour l'adoption des schémas, ne pas reproduire les erreurs du passé .....	55
2. <i>La nécessité pour l'Etat d'inscrire son action dans les schémas .....</i>	<i>56</i>
<b>ANNEXE I LES ANNONCES DU CIADT DU 18 DÉCEMBRE 2003.....</b>	<b>59</b>
<b>ANNEXE II L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES PROJETS DU CIADT DU 18 DÉCEMBRE 2003 .....</b>	<b>65</b>
<b>ANNEXE III LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>73</b>

Le Grenelle de l'environnement a été l'occasion d'annoncer un réexamen de la politique des infrastructures de transports en privilégiant les alternatives à la route, tout comme le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 18 décembre 2003 avait programmé un grand nombre de projets routiers et ferroviaires mais aussi aéroportuaires et fluviaux.

Mais derrière ces annonces deux questions se posent :

– la première concerne la capacité de l'Etat à financer effectivement l'ensemble des projets et elle a été abordée par un récent rapport de la commission des affaires économiques du Sénat<sup>1</sup> s'interrogeant sur les recettes indispensables aux programmes ambitieux prévus pour 2020 ;

– la seconde question concerne l'utilité et la justification des infrastructures construites ;

Or, sur ce point, il apparaît que les moyens financiers ont essentiellement profité au renforcement des grands réseaux existants, reliant les agglomérations et ce, au détriment des infrastructures permettant de relier des territoires à ces grands réseaux structurants, c'est-à-dire de les désenclaver.

D'ailleurs, comment pourrait-il en être autrement dans la mesure où la France ne dispose plus aujourd'hui d'objectifs nationaux ni même d'indicateurs officiels du désenclavement ?

C'est en partant de ce constat que le présent rapport étudie les conditions dans lesquelles une politique de désenclavement digne de ce nom pourrait être proposée, notamment dans le contexte nouveau du Grenelle de l'environnement. En fait, il apparaît clairement que dans la France des années 2000, une politique de désenclavement ne consiste plus simplement à couvrir systématiquement le territoire d'infrastructures mais bien de fonder celle-ci sur les projets des territoires, afin de permettre à ces infrastructures de jouer leur indispensable rôle au service d'un développement économique et social durable.

---

<sup>1</sup> Rapport « Infrastructures de transport : remettre la France sur la bonne voie », n° 196 (2007-2008) de MM. Daniel Reiner, Michel Billout et Claude Biwer, déposé le 6 février 2008 et rédigé dans le cadre de la mission d'information sur les transports terrestres : infrastructures, fonctionnement et financement, présidée par M. Francis Grignon.



## **I. NOS TERRITOIRES SOUFFRENT DE L'ABSENCE D'UNE POLITIQUE DE DÉSENCLAVEMENT ADAPTÉE À LA FRANCE DES ANNÉES 2000**

### ***A. DES CRITÈRES OFFICIELS DU DÉSENCLAVEMENT AUJOURD'HUI INADAPTÉS***

#### **1. Qu'entend-on par désenclavement ?**

##### *a) Une définition théorique bien établie*

La notion d'enclavement peut être utilisée à différentes échelles. Ainsi, peut-on dire que le Portugal est enclavé au sein de l'Europe, ou que Toulouse a longtemps été très enclavée par rapport à Paris, avant l'achèvement de l'autoroute A20 et le reste en l'absence de ligne de TGV. De même, a-t-on pu parler d'un enclavement de « l'isthme breton » ou du Massif central par rapport au reste du pays. En fait, toutes ces situations illustrent la notion d'enclavement telle qu'elle est définie par la géographie, à savoir une situation de discontinuité dans un réseau, qui isole ou coupe un territoire d'un système de relations établi entre les autres territoires.

Etre enclavé, c'est donc ne pas participer à un réseau et en conséquence, ne pas bénéficier de possibilités d'échanges ou d'accès aux différents points de ce réseau. De ce fait, l'enclavement constitue en général un facteur de difficulté. Mais si la notion d'enclavement est relativement claire à définir, reste encore à savoir comment elle doit être appliquée concrètement.

##### *b) Une utilisation pratique moins évidente*

Connaître la définition de l'enclavement ne suffit malheureusement pas pour affirmer qu'un territoire est ou n'est pas enclavé. En effet, la première question qui se pose est celle de savoir par rapport à quel type de réseau de communication on se trouve isolé : enclavement aérien, enclavement numérique, enclavement routier ? Mais si l'on ne considère par exemple que l'enclavement routier, encore faut-il savoir si l'on observe l'isolement par rapport aux réseaux des routes départementales ou, par exemple, par rapport aux autoroutes. D'ailleurs, si l'on répond à cette question, une incertitude demeure. Il s'agit en effet de savoir à partir de quelle distance ou de quelle durée de trajet on considère qu'un territoire est enclavé.

Au final, il n'est donc pas évident de définir un critère objectif de l'enclavement qui soit pertinent, c'est-à-dire le type d'isolement qui pose réellement des problèmes au territoire concerné. Pourtant, ceci est

indispensable pour définir les objectifs d'une politique de désenclavement et guider les choix de la puissance publique.

Ainsi, vos rapporteurs tiennent-ils à saluer la volonté exprimée pour la première fois par le législateur, en 1995, qui a consisté à donner un contenu concret à la notion de désenclavement.

## **2. Le désenclavement de la France au sens de la loi dite « Pasqua »**

### *a) L'apport de la loi du 4 février 1995 : l'existence d'un critère politique du désenclavement*

L'article 17 paragraphe I de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'aménagement et de développement du territoire prévoyait qu'« **en 2015, aucune partie du territoire français métropolitain continental ne sera située à plus de 50 kilomètres ou de 45 minutes d'automobile d'une autoroute ou d'une route expresse à deux fois deux voies en continuité sur le réseau national, soit d'une gare desservie par le réseau ferré à grande vitesse.** »

Ainsi était posé le principe d'une définition politique du désenclavement, reposant sur un objectif d'équité quant à l'accès aux réseaux de transports terrestres les plus rapides, qui constituent ce que l'on appelle souvent le « réseau structurant ».

Dans son esprit, cette définition part en effet du constat que les autoroutes et le TGV constituent les gages d'une intégration au territoire national, voire européen et qu'à l'inverse, un isolement par rapport à ces réseaux ne permet pas de bénéficier de la dynamique d'ensemble de l'économie et de la société.

### *b) Le respect de ce critère n'est toujours pas assuré en 2008*

Certes, si l'on juge le désenclavement du territoire à l'aune du critère des 45 minutes/50 kilomètres posé par la loi de 1995, force est de constater que la France offre le visage d'un pays très largement désenclavé.

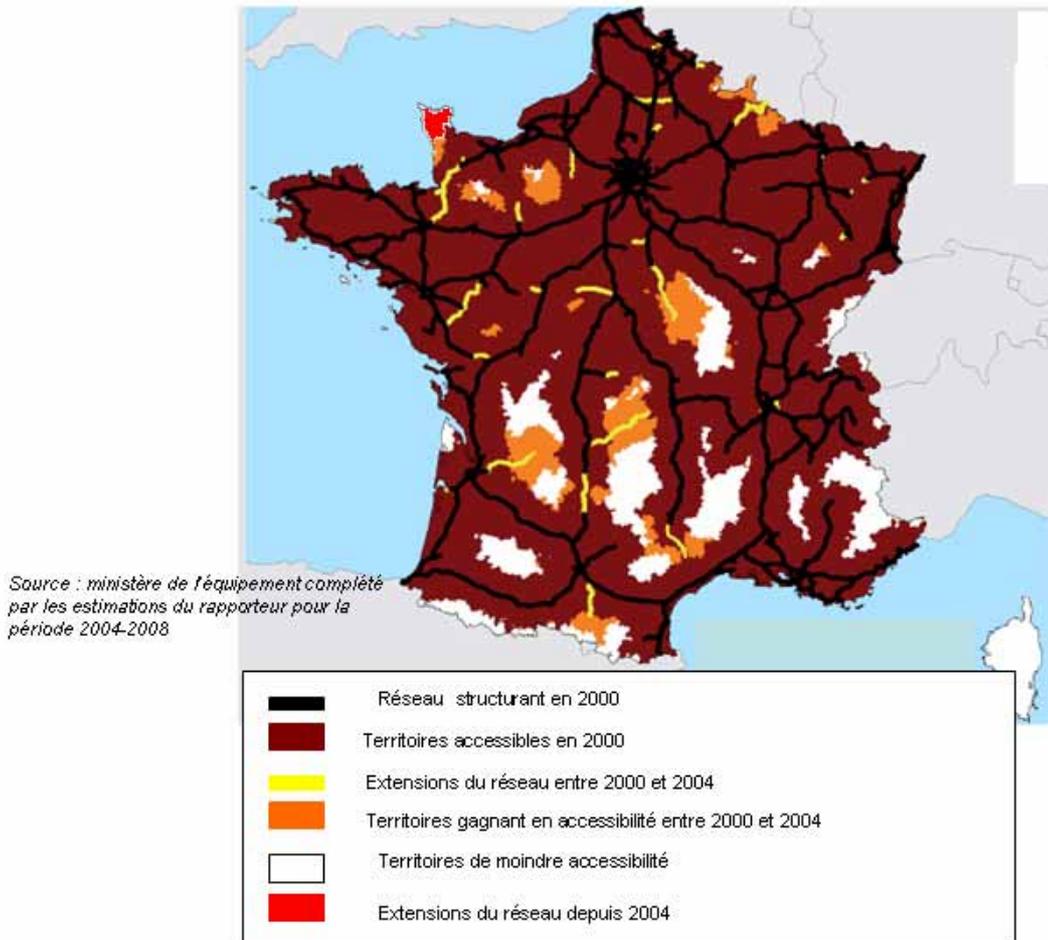
En effet, même si l'on limite au seul mode routier<sup>1</sup>, la France satisfaisait le critère de désenclavement pour 91 % de son territoire et pour 98 % de sa population en 2006<sup>2</sup>, comme le fait apparaître la carte ci-dessous.

---

<sup>1</sup> Il convient de rappeler que ce critère était alternatif et non cumulatif à celui du désenclavement ferroviaire par les lignes à grande vitesse.

<sup>2</sup> Actualisation par vos rapporteurs des chiffres de 2004 du service des études statistiques et de prospective du secrétariat général du ministre chargé des transports.

De surcroît, ce résultat a été obtenu grâce à un réel effort puisque la moitié des « zones blanches » qui existaient encore en 2000 ont disparu en quelques années.



Cependant, trois types de territoires demeurent enclavés. Il s'agit :

– d'une part, des espaces naturels contraints et/ou protégés notamment par des parcs naturels régionaux : certaines zones alpines, certaines zones pyrénéennes, une partie du massif du Morvan ;

– d'autre part, des espaces à dominante rurale peu densément peuplés<sup>1</sup>, éventuellement structurés par des villes moyennes : certaines zones du Massif Central (tel que défini par la loi Montagne de 1985) ou du Limousin ;

<sup>1</sup> Essentiellement moins de 10 habitants au km<sup>2</sup>, soit dix fois moins que la moyenne nationale.

– et enfin des bassins de vie centrés sur des villes, comme c'est le cas d'une partie du Gers autour d'Auch ou autour de Nevers.

Quant aux rapporteurs, ils estiment que ce critère de 45 minutes/50 kilomètres constitue un minimum qui doit être atteint partout. Ils observent d'ailleurs qu'il constitue l'unique référence officielle en matière de définition du désenclavement ayant réellement existé. Ceci explique qu'il soit donc demeuré, bon gré malgré, la norme utilisée dans le débat politique comme dans certaines publications, et ce malgré sa disparition en 1999.

En effet, alors que le caractère de plus en plus insuffisant de ce critère aurait dû conduire à son amélioration, l'on a assisté au contraire à sa suppression en 1999 ainsi qu'à la disparition de tout cadre officiel de définition de l'enclavement susceptible de fonder une politique réellement lisible.

## ***B. UNE POLITIQUE DE DÉSENCLAVEMENT DE MOINS EN MOINS LISIBLE***

Si l'on définit une politique par **l'existence d'objectifs et de moyens spécifiques**, force est de constater que la France ne dispose plus véritablement d'une telle politique aujourd'hui puisqu'elle ne bénéficie plus ni d'un véritable cadre ni d'objectifs permettant de justifier et d'éclairer les choix publics en matière de désenclavement. Le critère de 1995 a en effet été remplacé par les schémas directeurs de services de transport initiés en 1999, mais ceux-ci qui ont été abrogés en 2003 à l'occasion du Comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT).

### **1. Les carences de départ du critère de 1995 se sont aggravées avec le temps**

*a) Le critère des 45 minutes/50 kilomètres était minimaliste dès l'origine*

En premier lieu, **la norme des 45 minutes/50 kilomètres n'est pas suffisamment adaptée pour décrire les situations d'enclavement vécues au quotidien par les habitants de certains territoires.**

En effet, la mesure proposée ne concerne que le temps ou la distance permettant d'accéder à une grande infrastructure de transport (autoroute ou deux fois deux voies ou gare TGV) et non le temps qui permet de relier effectivement son domicile à son lieu de travail ou d'étude. C'est bien en effet **la question du temps passé chaque jour dans les transports qui traduit le mieux la réalité quotidienne de l'enclavement.** Or, plusieurs études révèlent qu'être situé à plus de 45 minutes d'un lieu où l'on travaille signifie en fait

que l'on ne s'y rendra pas et que l'on perdra donc cette opportunité puisque différentes études réalisées en France témoignent, par ailleurs, que depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle, nos concitoyens consacrent quotidiennement **en moyenne une heure trente aller-retour pour relier leur domicile à leur lieu de travail**<sup>1</sup>.

Ceci signifie **qu'un réel désenclavement signifierait de pouvoir avoir effectivement accès à un centre urbain ou économique** et non seulement à une gare de TGV ou à une entrée d'autoroute<sup>2</sup>.

En second lieu, le critère de l'accès à une gare desservie par une ligne ferroviaire à grande vitesse peut paraître lui aussi insuffisant pour traduire la réalité du désenclavement dans la mesure où il repose sur la seule existence de l'infrastructure sans s'intéresser à l'effectivité du service rendu aux habitants.

Or, l'exemple du TGV Est, lancé à l'été 2007, a démontré, s'il en était besoin, à quel point une telle infrastructure ne joue réellement son rôle que si elle s'accompagne d'une fréquence de trains suffisante pour répondre aux besoins, ce qui n'est pas le cas en l'espèce<sup>3</sup>, comme en témoignent les tensions sur l'accès aux places dans ces trains.

Le risque de voir se creuser les écarts entre la création de nouvelles gares TGV d'une part, et l'insuffisance de trains d'autre part, pourrait augmenter à l'avenir dans le cadre de la mise en œuvre de l'objectif, annoncé par le Grenelle de l'environnement, de la construction de 2.000 kilomètres de nouvelles lignes à grande vitesse d'ici à 2020<sup>4</sup>. En l'état actuel du modèle économique de la SNCF, il n'est en effet pas du tout évident qu'un service fréquent pourra réellement être assuré sur ces lignes de plus en plus nombreuses et donc, par définition, de moins en moins rentables.

*b) Le critère posé en 1995 semble de plus en plus inadapté aux réalités d'un pays décentralisé*

L'objectif du désenclavement proposé en 1995 concernait l'accès aux réseaux de transports structurant permettant d'être relié au chef lieu de région ou à Paris. Or cette mission est doublement en retrait par rapport aux nouvelles réalités induites par la décentralisation.

---

<sup>1</sup> Ces études sont notamment présentées dans l'ouvrage de M. Jean Poulit : « Des territoires et des hommes », Paris, 2005.

<sup>2</sup> Ce raisonnement suppose bien sûr que le temps moyen de 45 minutes demeure une référence stable. Or, ceci n'est pas évident dans la perspective de la crise énergétique et de toute façon, il ne s'agit que d'une moyenne qui doit être affinée pour être adaptée aux situations particulières.

<sup>3</sup> A titre d'exemple, au départ de la gare de « Meuse », seules deux liaisons quotidiennes vers Paris sont proposées en semaine.

<sup>4</sup> Soit un doublement du réseau existant.

(1) Les risques d'inégalité se sont accrus

Ce critère trouvait son origine dans le constat que les modalités d'accès aux routes à deux fois deux voies ou aux lignes grande vitesse (LGV) étaient les plus créatrices d'inégalités entre les territoires. Il laissait ainsi entendre implicitement qu'il n'y avait pas de difficulté majeure quant à la façon dont les réseaux « secondaires » locaux permettaient de se relier à ces grandes infrastructures, c'est-à-dire de parvenir à la sortie d'autoroute ou à la gare TGV.

L'objectif était d'être à moins de 50 kilomètres ou 45 minutes d'une entrée d'autoroute, ce qui signifie que l'on considérait comme désenclavé un territoire situé à 48 kilomètres d'une autoroute, même si les conditions de circulation pouvaient nécessiter de faire durer plus d'une heure le trajet pour s'y rendre ou même si l'état de la route secondaire ne permettait pas d'accueillir certains types de véhicules tels que les poids lourds, qui sont pourtant gages de désenclavement économique<sup>1</sup>.

En fait, si le législateur de 1995 situait l'essentiel des inégalités au niveau du réseau primaire et non des réseaux secondaires, c'était sans doute parce qu'il considérait à l'époque les réseaux secondaires comme étant de moindres sources d'inégalités entre les territoires. Or, en une décennie, ceci semble être devenu de moins en moins le cas. Des écarts tendent à se creuser aussi en termes de réseaux de transport secondaires, tant routiers que ferroviaires.

En effet, en matière de réseau routier, le transfert de 17.000 kilomètres de routes nationales aux départements réalisé en 2006 pourrait conduire à une aggravation des écarts entre les infrastructures des différents départements selon leurs moyens financiers et selon la taille du réseau qu'ils auront désormais à entretenir et à développer ; et ce d'autant plus que les modalités de la compensation financière de ce transfert des routes nationales se sont traduites par l'existence de différences de traitement entre des départements « perdants » et des départements « gagnants ».

Cette détérioration potentielle du réseau routier secondaire affecte directement l'objectif du désenclavement même si l'on s'en tient au seul critère posé en 1995 qui est ici en cause. En effet, les routes transférées sont généralement celles qui permettent de rejoindre le réseau structurant constitué des autoroutes et des routes à deux fois deux voies conservées par l'Etat.

Les inégalités dans les conditions d'accès au réseau structurant (autoroutes) pourraient d'ailleurs d'autant plus se creuser que la nouvelle décentralisation routière s'est accompagnée d'une politique de

---

<sup>1</sup> Un cas typique a été identifié par vos rapporteurs dans la Nièvre, où des poids lourds chargés de bois ne peuvent partir des scieries et rallier l'autoroute pourtant située à moins de 30 kilomètres, dans la mesure où la voirie n'est pas aménagée pour accueillir ce type de convoi.

« décroisement » aux termes de laquelle l'Etat n'a désormais plus vocation à intervenir pour cofinancer des travaux sur la voirie relevant des collectivités<sup>1</sup>.

Quant au réseau secondaire en matière ferroviaire, il a lui aussi tendance à devenir un facteur de différenciation croissante entre les territoires. Les régions sont en effet incontestablement inégales devant la très forte demande de transport ferroviaire de proximité<sup>2</sup> et devant la détérioration accélérée de l'état des infrastructures<sup>3</sup>.

Par exemple, tous les Conseils régionaux ne sont pas en mesure de faire preuve du même volontarisme que la région Midi-Pyrénées qui a souscrit en 2006 un emprunt de 500 millions d'euros pour investir dans l'amélioration du réseau ferré, y compris dans les systèmes d'aiguillage et de signalisation, en plus de ses obligations concernant le matériel roulant.

Force est, en effet, de constater que les LGV ne jouent pleinement leur rôle de désenclavement que si elles sont correctement reliées au réseau ferroviaire secondaire. Mais c'est malheureusement de moins en moins le cas lorsque ce réseau secondaire a tendance à s'affaiblir, d'une part du fait des inégalités croissantes des régions face aux besoins en TER et d'autre part, du fait du désengagement progressif de la SNCF des trains Corail, précisément afin de donner priorité aux TGV. A quoi bon disposer d'une gare TGV à Strasbourg si les TER et les Corails sont moins nombreux ou plus lents pour s'y rendre ? Or, c'est malheureusement ce qui se produit aujourd'hui.

Enfin, le critère du désenclavement posé en 1995 ne mesurait que le temps nécessaire pour se rendre à une gare TGV en utilisant une automobile et non en utilisant un autre train, de type Corail ou TER. Il n'est donc pas seulement inadapté au creusement des inégalités intervenues en matière de réseaux secondaires, mais il est aussi en décalage avec les nouvelles exigences issues du Grenelle de l'environnement visant à développer l'ensemble du transport ferroviaire. Ceci implique que l'on ne considère pas qu'une gare de TGV est suffisamment accessible lorsque l'on doit impérativement prendre la route pour s'y rendre dans des délais raisonnables.

(2) Les besoins de territoires polycentrés ne sont plus ceux d'un pays centralisé

Les besoins d'un pays polycentré ne sont plus ceux d'un pays centralisé. Le modèle de base s'inscrivait dans la lignée du plan « breton » ou

---

<sup>1</sup> Certes, ce principe est menacé par la mise en place de Plans de modernisation des itinéraires (PDMI), mais l'importance des demandes faites aux préfets par les Conseils généraux excédant largement les moyens budgétaires annoncés par le ministre, cette nouvelle coopération entre l'Etat et les collectivités n'est pas de nature à remettre en cause le principe du décroisement.

<sup>2</sup> Le transport en train express régional a ainsi crû de 12 % par an depuis 1995, contre une moyenne de 5 % pour l'ensemble du trafic tous modes de transport confondus.

<sup>3</sup> Mise en évidence par le rapport d'audit sur l'état du réseau ferré français du 7 décembre 2005, réalisé sous la direction de MM. Robert Rivier et Yves Portallez dans le cadre de l'école polytechnique fédérale de Lausanne.

du plan « Massif central » qui avaient jadis permis de relier ces régions au reste du territoire national. Selon cette vision, l'objectif principal est de permettre d'une part, que chacune des régions participe au système national d'échanges et d'autre part, qu'à l'intérieur des mêmes régions, chaque agglomération chef-lieu puisse être bien reliée à son propre territoire<sup>1</sup>. Cette logique repose sur **l'idée centralisatrice selon laquelle il serait nécessaire de développer deux types de réseaux : le réseau national centré sur Paris et les réseaux locaux centrés sur les grandes métropoles**. Ceci n'est plus adapté compte tenu de la dynamique des territoires qui a pour effet de multiplier les besoins de liaisons entre des centres urbains désormais dotés de logiques de développement autonomes. Ceci vaut tant pour les centres principaux que pour les centres secondaires.

Pour les centres principaux, il existe des besoins nouveaux de liaisons transversales entre métropoles régionales, besoins qui ne recourent pas le réseau national structuré autour de Paris. Par exemple, un très fort réseau de complémentarité s'est créé entre Rennes et Angers, indépendamment de tout axe reliant Paris. De même, les besoins de liaison entre Lyon et des métropoles comme Toulouse ou Nantes sont devenus très sensibles aussi bien s'agissant du transport aérien que des liaisons terrestres.

Pour les centres secondaires, la principale évolution consiste dans le développement des échanges entre des pôles d'activités de niveau chef-lieu de département (ou chef-lieu d'arrondissement) sans passer par la métropole régionale. Ainsi, en est-il par exemple de l'axe qui relie Figeac, (sous-préfecture du Lot, département de la région Midi-Pyrénées) à Aurillac (préfecture du Cantal, département de la région Auvergne).

Ces échanges, qui contournent l'agglomération régionale, peuvent ainsi consister en l'entrée d'un territoire dans la zone d'influence de l'agglomération centre d'une région voisine, créant ainsi un besoin de liaison qui ne recoupe pas nécessairement les grands réseaux nationaux ni les réseaux infra-régionaux reliant chaque métropole à son territoire.

Les nouvelles dynamiques d'un territoire renforcent donc le besoin de liaisons selon des axes qui ne sont pas nécessairement ceux des grands réseaux structurants existants qui desservent les territoires selon les logiques traditionnelles nationales ou infra-régionales.

**Etre bien relié aux réseaux structurant traditionnels, comme le proposait la loi de 1995, ne constitue donc nullement une réponse aux exigences d'un pays désormais polycentré.**

En conséquence, le critère officiel du désenclavement appliqué en France, déjà très imparfait dès l'origine, n'a cessé d'être remis en cause par la réalité sans être adapté aux évolutions d'un pays de plus en plus décentralisé et polycentré. Ces évolutions ont pourtant affecté directement les transports

---

<sup>1</sup> Rappelant en cela la logique de l'aller-retour à cheval au chef-lieu dans la journée, qui avait présidé à la création des départements en 1790.

routier et ferroviaire ainsi que l'essor rapide du transport aérien qui s'est, lui aussi, imposé comme un réel facteur de désenclavement<sup>1</sup>.

Il y a cependant un constat plus grave. L'absence d'évolution, puis la suppression en 1999 de tout critère législatif du désenclavement, s'est accompagnée de la disparition de toute véritable politique de désenclavement.

## **2. La mise en place d'objectifs régionaux en 1999**

Si l'objectif des 50 kilomètres/45 minutes présentait l'avantage certain d'être à la fois simple et mobilisateur, l'affichage d'un critère national unique de désenclavement valable pour tous les territoires, quelle que soit leur situation et leurs besoins, est nécessairement très réducteur. Ainsi, se posait la question de la pertinence de la définition des objectifs de désenclavement au niveau local. C'est pour cette raison que la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 a remplacé le critère national par des objectifs régionaux.

La loi du 25 juin 1999 avait en effet eu pour intérêt d'instituer des schémas de services collectifs dotés d'un caractère normatif<sup>2</sup>. Ceux-ci définissent les objectifs en terme d'équipement des territoires à l'horizon 2020 dans neuf domaines sectoriels, faisant chacun l'objet d'un schéma, à savoir :

- l'enseignement supérieur et la recherche ;
- la culture ;
- la santé ;
- l'information et la communication ;
- l'énergie ;
- les espaces naturels et ruraux ;
- le sport ;
- les transports de marchandises ;
- et les transports de voyageurs.

Ces deux derniers schémas avaient vocation à décliner pour chaque région la politique nationale de désenclavement, selon des critères plus adaptés aux réalités locales que la règle uniforme des 50 kilomètres/45 minutes.

---

<sup>1</sup> Celui-ci joue par exemple un rôle décisif dans le relatif désenclavement de Toulouse par rapport à Paris.

<sup>2</sup> Ils furent adoptés par décret en 2002. Ces schémas constituaient une réelle avancée par rapport aux schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) créés par la loi du 4 février 1995 et dont l'objet limité était de préparer les orientations des contrats de plan Etat-régions.

En outre, les deux schémas relatifs aux transports présentaient le double intérêt, d'une part, de prendre en compte l'ensemble des modes de transport (routier, ferroviaire, aérien, fluvial) aussi bien pour les personnes que pour les marchandises et, d'autre part, de mettre les objectifs en matière de transport en regard de ceux des schémas relatifs aux autres équipements. Ceci permettait d'apprécier par exemple, si les projets d'équipements universitaires ou hospitaliers dans une ville donnée étaient ou non en cohérence avec l'évolution des moyens de transports prévus pour se rendre dans cette ville et donc profiter de ces services.

Mais ces schémas multimodaux n'ont jamais pu jouer leur rôle puisqu'ils ont été supprimés un an après avoir été finalisés. En effet, alors que les schémas avaient été adoptés en 2002, le Comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 a défini de nouvelles orientations en matière de politique des transports qui ont eu pour effet l'annulation des deux schémas de services collectifs relatifs aux transports.

D'ailleurs, même s'il a incontestablement été marqué du sceau du volontarisme en matière de transports, ce CIADT ne s'est pas, malheureusement, traduit par la mise en place d'une politique nouvelle de désenclavement.

### **3. Les effets ambigus du CIADT du 18 décembre 2003**

L'élément le plus saillant du CIADT de 2003 a été l'annonce de cinquante grands projets d'infrastructures de transports.

#### **LES CINQUANTE PROJETS DU CIADT DE 2003**

##### **8 projets de lignes nouvelles à grande vitesse (TGV)**

- TGV Rhin-Rhône (Dijon-Mulhouse) ;
- TGV Sud-Europe-Atlantique (Tours-Bordeaux-Espagne) ;
- TGV Bretagne-pays-de-la-Loire ;
- TGV Est (seconde phase et interconnexion avec le réseau ICE) ;
- TGV Catalogne-Italie (Perpignan-Figueras, contournement de Nîmes et Montpellier, TGV vers PACA et Nice) ;
- TGV Lyon-Turin ;
- TGV Bordeaux-Toulouse ;
- Interconnexion des TGV au sud de l'Ile-de-France.

##### **3 grandes liaisons ferroviaires d'aménagement du territoire**

- Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT) ;
- Paris-Rouen-Le Havre et Paris-Cherbourg (LRNVS) ;
- Paris-Clermont-Ferrand.

##### **5 grands axes ferroviaires pour le fret**

- corridor de fret nord-sud par Bordeaux ;
- corridor nord-sud par Lyon, magistrale éco-fret ;

- axe est-ouest Dunkerque-Lorraine ;
- axe ouest-est Le Havre-Amiens-Belgique/Allemagne ;
- axe ouest-est Nantes-Lyon et Lyon-Italie.

#### **9 projets autoroutiers**

- A 19 (Artenay-Courtenay) ;
- A24 (Amiens-Lille-Belgique) ;
- A 32 (Nancy-Metz-Thionville) ;
- A 48 (Ambérieu-Bourgoin-Jallieu) ;
- A 831 (Fontenay-le-Comte-Rochefort).
- réseau autoroutier lyonnais (A45 Lyon-Saint-Etienne, A89 Lyon-Clermont-Ferrand, A432 Les Echets-Laboisse et contournement ouest de Lyon) ;
- réseau autoroutier alpin (A 41 Annecy-Genève, A 51 Grenoble-Sisteron, A 585 antenne de Digne-les-Bains) ;
- réseau autoroutier aquitain Autoroutes aquitaines de Bordeaux vers Biarritz (A63) et de Bordeaux vers Pau (A 65) ;
- contournements urbains (Strasbourg, Arles, Bordeaux, tunnel de Toulon...).

#### **3 grandes liaisons routières d'aménagement du territoire**

- Route Centre Europe Atlantique (RCEA) : accélération de la mise à 4 voies des nationales existantes et inscription au schéma autoroutier de la liaison Niort-Limoges ;
- RN 88 (Toulouse-Rodez-Mende-Le Puy-en-Velay-Lyon) ;
- A34 (Reims-Charleville-Mézières-Belgique).

#### **5 projets fluvio-maritimes**

- écluse fluviale de Port 2000 ;
- nouveaux terminaux conteneurs du port de Marseille-Fos (Fos 2XL) ;
- canal Seine-Nord-Europe ;
- autoroute de la mer façade atlantique ;
- autoroute de la mer façade méditerranéenne.

#### **2 projets aéroportuaires**

- nouvel aéroport de Nantes-Notre-Dame-des-Landes ;
- 3<sup>ème</sup> réseau d'aéroports dans le Bassin parisien (Beauvais, Vatry, Chateauroux).

Toutefois, la grande majorité de ces projets ne sont pas des projets de désenclavement, puisqu'ils ne concernent pas des territoires mal reliés aux grands réseaux. Comme le fait apparaître le tableau ci-dessus, les projets routiers retenus concernent essentiellement des projets de contournement des grandes agglomérations, d'élargissement d'autoroutes déjà existantes. Seuls trois projets entrent réellement dans la catégorie des projets d'aménagement du territoire, à savoir la liaison Reims-Belgique par l'A34 et les axes transversaux que sont la Route Centre Europe Atlantique (RCEA) et la RN 88 entre Toulouse et Lyon.

Quant aux projets ferroviaires dits « d'aménagement du territoire », force est de constater qu'ils sont ceux pour lesquels l'état d'avancement est aujourd'hui le plus faible ; il s'agit de l'amélioration des lignes :

- Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT) ;
- et Paris-Clermont-Ferrand ;
- ainsi que des liaisons entre Paris et la Normandie.

Après avoir fait le point sur l'état d'avancement de chacune des infrastructures annoncées<sup>1</sup>, vos rapporteurs ont constaté que malheureusement **les projets qui avaient pris le plus de retard étaient précisément les projets les plus orientés vers le désenclavement**, qu'il s'agisse de grandes liaisons routières et ferroviaires dites d'aménagement du territoire (GLAT) ou de projets autoroutiers comme celui de l'A 51 entre Grenoble et Gap, alors même que les Alpes du Sud constituent un cas d'école en matière d'enclavement<sup>2</sup>.

L'incertitude pesant sur l'avenir de l'ensemble des projets est évidemment accrue par les fortes contraintes qui pèsent sur la capacité de l'Etat à assurer dans la durée le financement des infrastructures de transport depuis la décision prise en 2006 de privatiser les sociétés d'autoroute. Si cette décision a permis une accélération de certains projets en procurant à l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF) 4 milliards d'euros sur les 14,8 obtenus lors de la privatisation, elle a en revanche abouti à priver l'AFITF d'une grande partie de ses ressources pérennes à partir de la fin 2008<sup>3</sup>. Or, c'est précisément à ce moment même que la réalisation des projets annoncés au CIADT de 2003 nécessiterait un doublement des moyens de financement.

En effet, le besoin annuel de financement de l'Etat (au travers du budget général ou l'AFITF) pour assurer les engagements du CIADT passera à la fin de cette année de 1,5 milliard par an pour la période 2005-2009 à plus de 2,5 milliards par an sur la période 2009-2012 ; auxquels il convient d'ajouter les engagements financiers supplémentaires pris lors du Grenelle de l'environnement<sup>4</sup>.

Si les craintes sont donc aujourd'hui particulièrement fortes s'agissant des infrastructures de désenclavement, c'est parce qu'il semble hélas que le retard qui a été pris ne soit pas le fruit du hasard.

En effet, la réticence de l'administration à l'égard de projets tels que l'A 51 ou la ligne Paris-Orléans-Limoge-Toulouse était en fait perceptible avant même la tenue du CIADT, puisque le rapport qui a servi à la préparation du comité interministériel<sup>5</sup> avait classé les projets en fonction d'une évaluation traditionnelle de leur rentabilité socio-économique, ce qui aboutissait, comme à l'accoutumée, à privilégier les projets de contournement urbain et d'agrandissement des grands axes existants au détriment des projets d'aménagement du territoire.

---

<sup>1</sup> Cf. annexe I.

<sup>2</sup> Ce qui ne signifie pas pour autant que la situation soit simple pour les autres projets, tant le CIADT de 2003 a donné à une certaine confusion sur le point de savoir aujourd'hui quelles opérations demeurent encore d'actualité.

<sup>3</sup> Celles-ci étaient constituées pour plus d'un tiers des dividendes tirés des sociétés concessionnaires d'autoroutes, soit en 2005 332 millions d'euros sur les 4.912 millions de recettes de l'AFITF.

<sup>4</sup> Cf. IV.A.1.

<sup>5</sup> Rapport d'audit sur les grands projets d'infrastructures de transport de l'inspection générale des finances et du Conseil général des Ponts et Chaussées rendu en février 2003.

Après le temps des promesses, le CIADT de 2003 apparaît donc rétrospectivement comme un facteur d'incertitudes pour les projets de désenclavement d'autant plus que ceux-ci ne s'inscrivent désormais plus dans un cadre de programmation clair.

L'incertitude sur le sort des projets annoncés est d'autant plus forte pour les projets liés au désenclavement qu'ils ne s'inscrivent malheureusement plus dans un cadre permettant d'en fixer les objectifs.

Supprimés par le CIADT, les schémas de services collectifs de transports institués en 1999 n'ont pas été remplacés par un instrument équivalent. Non seulement, on ne sait pas si les projets annoncés seront un jour réalisés, mais on ignore dans quelle perspective politique ils s'inscrivent et donc selon quels objectifs de désenclavement pourraient être définies des infrastructures prioritaires.

A ce titre, vos rapporteurs trouvent le cas de l'exemple de l'autoroute A 75 entre Paris et Montpellier via Clermont-Ferrand tout à fait significatif de l'absence d'objectifs spécifiques de désenclavement.

Cette autoroute, qui constitue en effet, une des plus belles, sinon la plus belle réalisation de ces dernières années en matière de désenclavement, n'est, en fait, nullement issue, à l'origine, d'une volonté de désenclaver le Massif central. L'objectif poursuivi était simplement de décongestionner le sillon rhodanien, c'est-à-dire de renforcer un axe structurant déjà existant ; et la création d'un barreau parallèle à l'ouest pour relier Montpellier à Paris était juste une des options de ce projet. L'A 75 est donc comme un « itinéraire *bis* » du traditionnel Paris-Lyon-Marseille.

Au sortir de cet état des lieux, vos rapporteurs estiment donc que **la France ne dispose plus d'une politique de désenclavement digne de ce nom.**

D'une part, notre pays a pris un retard considérable dans certaines zones du territoire où le critère et la loi de 1995 n'était pas atteint.

D'autre part, toute volonté de définir les besoins à partir de critères objectifs, notamment à travers les schémas régionaux, a disparu au profit d'une liste de projets dont on ne sait s'ils seront réalisés un jour.

Or, vos rapporteurs sont convaincus qu'une politique de désenclavement demeure nécessaire, tant par rapport à l'objectif du développement économique que pour des raisons d'équité.

## **II. LE BESOIN D'UNE NOUVELLE POLITIQUE REPOSANT SUR UNE NOUVELLE VISION DU DÉSENCLAVEMENT**

La conception d'une politique spécifique de désenclavement est aujourd'hui entraînée par la persistance de deux visions extrêmes, souvent caricaturales : l'anti-route, d'une part et le tout rentabilité, d'autre part. Une

fois dégagée de ces écueils, la nouvelle politique devrait être fondée sur un critère objectif mesurable qui existe d'ailleurs déjà aujourd'hui : il s'agit de l'accessibilité des territoires.

### ***A. DEUX EXTRÊMES À REPOUSSER : LE DÉMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET L'ÉCONOMISME***

La volonté de promouvoir une politique de désenclavement se heurte aujourd'hui à deux discours, le premier s'attaquant au principe du développement économique local et le second ne raisonnant, à l'inverse, qu'en termes de rentabilité au mépris de l'exigence d'équité entre les territoires.

#### **1. Le premier écueil : un discours d'opposition systématique aux projets d'infrastructures**

##### *a) Les contradictions d'un discours à la mode*

La réduction médiatique des débats du Grenelle de l'environnement pourrait laisser entendre que la question se pose aujourd'hui en termes d'opposition systématique ou d'adhésion aveugle à la construction de nouvelles infrastructures, notamment autoroutières.

Cette simplification peut rallier une part non négligeable de l'opinion par ses accents très « modernes » laissant espérer qu'il serait possible de remplacer massivement la circulation routière par d'autres modes de transports comme le chemin de fer.

Or, il ne s'agit là que d'une conception trop fragmentaire de l'enjeu global que constituent la révolution écologique et la nécessité de proposer un véritable **désenclavement durable**, volontariste et réaliste.

Celui-ci doit malheureusement intégrer le fait qu'à défaut de solutions alternatives, il convient de ne pas se leurrer et de rappeler que si un effort a été effectivement décidé en ce sens lors du Grenelle de l'environnement, **la route reste le seul mode de transport universel**, c'est-à-dire capable par son accessibilité et sa souplesse d'utilisation d'assurer un désenclavement effectif de tous les territoires. Cette remarque vaut aussi pour le transport de marchandises. La voie ferrée n'a pas, en effet, vocation à faire disparaître le fret par camion, dans la mesure où 90 % des opérations de fret et 60 % des kilomètres parcourus concernent des distances inférieures à 50 km pour lesquelles il n'existe malheureusement aujourd'hui presque pas d'alternative.

En fait, le véritable enjeu aujourd'hui est de concevoir un désenclavement durable qui puisse être un facteur de développement économique.

Certains exemples montrent d'ailleurs que la corrélation est parfois fragile entre la réalisation d'une infrastructure et le développement économique attendu, comme par exemple à Saint-Flour, où l'arrivée de l'autoroute A75 n'a, il est vrai, pas eu les effets escomptés sur l'économie locale.

C'est à ce risque qu'il faut s'attaquer pour permettre au désenclavement de demeurer ce qu'il est dans la majorité des cas : **un élément du développement économique des territoires.**

#### *b) Le désenclavement, un des aspects du développement*

Au niveau de l'ensemble du territoire, la présence d'infrastructures de transports constitue un élément de développement économique en renforçant l'attractivité de la France. Ces infrastructures comptent parmi les atouts de la France en Europe pris en compte, à juste titre, cités par les investisseurs internationaux.

Au niveau d'un territoire particulier, la théorie économique établit au moins deux types de corrélation entre le maillage du territoire et le développement économique.

En premier lieu, tout ce qui rend le transport moins cher, plus rapide ou plus efficace signifie, corrélativement, un abaissement des obstacles aux échanges. Ces échanges entraînent directement, ou par le biais de la spécialisation, une baisse des coûts de production. Ils intensifient la concurrence, éliminent les rentes, stimulent l'innovation et engendrent ainsi la croissance.

La seconde relation positive entre infrastructures de transport et développement économique tient à l'impact des transports sur le marché du travail. Il est établi de manière constante que la productivité d'un territoire<sup>1</sup> augmente avec la taille du bassin de l'emploi même lorsque l'on contrôle les effets de spécialisation et de qualification. Plus le marché de l'emploi est grand, plus grande est la probabilité que chaque travailleur trouve l'emploi qui correspond le mieux à ses capacités, et plus est grande la probabilité que chaque entreprise trouve les travailleurs dont elle a besoin. Un vaste marché de l'emploi assure un meilleur ajustement de l'offre de travail à la demande de travail et donc une meilleure productivité, ainsi que des salaires plus élevés.

Cet effet a d'ailleurs été mesuré par une étude réalisée dans vingt-deux villes françaises (Prud'homme et Lee, 1999). Il en est ressorti que, toutes choses égales par ailleurs, augmenter la vitesse des déplacements de 10 % pouvait conduire à accroître la productivité et la production de près de 3 %.

---

<sup>1</sup> Par travailleur et ainsi unité de capital.

Ces deux relations traditionnelles entre infrastructures et développement ont de plus été récemment complétées par les travaux de M. Jean Poulit, qui ont mis en évidence une corrélation entre l'accessibilité des territoires et les niveaux de richesse<sup>1</sup>. La raison en est que l'augmentation du nombre de personnes qu'il est possible de rencontrer<sup>2</sup> se traduit par des échanges plus faciles et plus intenses. Or, des échanges plus intenses produisent plus de richesses. Comme l'accessibilité aux actifs situés à moins d'une heure de transport dépend de la présence d'infrastructures, on comprend que des infrastructures nouvelles ou améliorées vont augmenter cette accessibilité et la productivité, donc la croissance.

*c) L'effet sur le développement des territoires les plus enclavés*

Concernant les territoires les plus enclavés, c'est-à-dire ceux qui sont les moins bien reliés aux réseaux structurants, les infrastructures constituent elles aussi des conditions du développement<sup>3</sup>. Toutefois, ces conditions nécessaires ne sont pas toujours suffisantes. L'infrastructure doit, en effet, être en cohérence avec les territoires desservis.

Idéalement, celle-ci devrait même avoir été conçue à partir des besoins et de la stratégie de chaque territoire, comme en témoigne, à Castres, le cas de la mise à 2 x 2 voies de la RN 126 reliée à Toulouse. Il s'agit en l'espèce d'un véritable projet de territoire porté par l'ensemble des acteurs locaux correspond à une vision claire des relations entre le bassin de Castres-Mazamet et l'agglomération Toulouse, comme nos rapporteurs ont pu le constater au cours de leur déplacement dans le Tarn.

---

<sup>1</sup> Mesurée par le niveau des salaires et le PIB par tête.

<sup>2</sup> En effet, comme l'écrit M. Jean Poulit à la page 57 de son ouvrage déjà cité, « Dans une heure de déplacement, il est possible de couvrir une distance égale à la vitesse et couvre un territoire proportionnel au carré du rayon, donc au carré de la vitesse [...] et je peux rencontrer un nombre de personnes égal à la superficie du territoire accessible dans l'heure multiplié par la densité d'occupation de ce territoire (D), soit donc un nombre égal à  $DxV^2$  ».

<sup>3</sup> Vos rapporteurs s'intéressent effectivement davantage au développement des territoires (c'est-à-dire à leur aménagement et à l'exploitation de leur potentiel), mesuré par le PIB, plutôt qu'à leur seul enrichissement mesuré par le niveau des revenus. Cette distinction est importante car, on observe, comme le souligne M. Laurent Davezies dans son ouvrage *La République et ses territoires* (Seuil, Paris, 2008) que la croissance du milieu rural, liée par exemple à l'arrivée de retraités à revenus élevés n'est pas nécessairement synonyme de développement pour ces territoires.

**LE PROJET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE  
DE CASTRES-MAZAMET**

Le bassin de Castres-Mazamet, qui compte plus de 130.000 habitants, est aujourd'hui le siège de production d'un grand groupe pharmaceutique international et qui reste, malgré la crise du textile qui l'a touché de plein fouet, le second bassin d'emplois industriels de la région Midi-Pyrénées. Une politique active y est aussi menée, tant en ce qui concerne l'enseignement supérieur, avec un IUT, avec l'installation de l'université Champollion, avec une école d'ingénieur, avec la création de l'hôpital de Castres-Mazamet, en cours de réalisation.

Le projet de ce territoire est aujourd'hui de renforcer encore son dynamisme en jouant pleinement sur la complémentarité avec l'agglomération toulousaine voisine. Une liaison 2 x 2 voies avec Toulouse s'inscrit donc aujourd'hui au cœur du projet de développement local.

Mais, même lorsque l'infrastructure est « subie », c'est-à-dire lorsqu'un but premier est de relier deux grandes agglomérations ou deux grands axes, et non de désenclaver le territoire qu'elle traverse, il est essentiel que des stratégies locales soient mises en place afin que l'équipement constitue une réelle chance pour le développement plutôt qu'un risque de « déménagement » du territoire.

Après avoir étudié un grand nombre d'exemples locaux, vos rapporteurs estiment que ces stratégies locales doivent prendre en compte deux enjeux importants.

● **Le premier enjeu à intégrer est la métropolisation des espaces**, c'est-à-dire la tendance actuellement observée à la polarisation des activités économiques en des points de plus en plus concentrés. Une opération de désenclavement présente potentiellement le risque de voir cet effet de polarisation s'accélérer au profit d'un pôle d'attraction certain ou d'un territoire plus développé désormais rendu plus proche par la diminution du temps de trajet. L'aménagement du territoire peut alors tourner à un « déménagement » du territoire.

Les études réalisées à partir des données des autoroutes démontrent ainsi qu'un territoire en déclin économique structurel, et sans réel projet de reconversion, voit ces difficultés s'amplifier à l'arrivée d'une autoroute, alors qu'à l'inverse un territoire qui disposait d'un potentiel de développement bénéficie de cette infrastructure.

Cette différenciation n'a elle-même rien d'étonnant, dans la mesure où elle confirme que toute ouverture est porteuse d'une mise en concurrence susceptible de creuser les écarts entre les territoires selon qu'ils ont déjà plus ou moins « d'atouts ». Il est plus intéressant, en revanche, d'observer que ces évolutions s'expliquent bien par le phénomène de métropolisation, c'est-à-dire que les activités arrivent ou partent d'un territoire en fonction :

– 1° soit de son insertion dans le réseau des métropoles environnantes. De ce point de vue, le succès du pôle agro-alimentaire d’Agen doit beaucoup à une réflexion des acteurs locaux sur leur positionnement sur l’autoroute A 62 à égale distance de Toulouse et de Bordeaux ;

– 2° soit en devenant ou en redevenant lui-même des « points de concentration », c’est-à-dire des lieux d’attraction des activités, comme c’est le cas de Clermont-Ferrand qui a su profiter du croisement des autoroutes A 71 et A 89, à proximité de l’agglomération, pour développer une zone économique en pleine expansion.

De façon symétrique, le phénomène de métropolisation explique aussi les difficultés de Cholet à tirer profit de sa position à l’intersection de deux voies rapides. D’une part, contrairement à Clermont-Ferrand, Cholet est situé à proximité d’agglomérations beaucoup plus importantes qu’elle, à savoir Nantes et Angers<sup>1</sup>. D’autre part, les responsables locaux ont espéré un temps que ce désenclavement routier serait un facteur de redémarrage pour l’économie locale. Mais, celle-ci est longtemps restée atone puisqu’elle demeurerait basée sur des industries traditionnelles (notamment textiles) sans qu’une stratégie permette de profiter de la complémentarité/proximité<sup>2</sup> avec les métropoles voisines.

Il convient toutefois de noter que l’identification des métropoles susceptibles d’être prises pour référence dans la définition de la stratégie locale n’est pas toujours aisée. Ainsi, après avoir insisté pour obtenir une gare sur la LGV Est, le département de la Meuse a décidé de construire une zone d’activités autour de cet équipement. Cependant, la vocation de cette zone, actuellement située en milieu rural<sup>3</sup>, est particulièrement complexe à déterminer. Doit-elle assurer le développement et l’ouverture des activités déjà existantes dans le sud de la Meuse ou bien jouer sur une complémentarité avec Reims, Nancy, Strasbourg voire avec l’agglomération parisienne ? La difficulté de la question réside dans le fait que la LGV n’avait pas été conçue initialement pour assurer le développement économique de la Meuse mais pour rallier Paris à Strasbourg et, au-delà, à l’Allemagne.

Quoi qu’il en soit, il existe un risque de « déménagement du territoire » qui appelle une stratégie locale prenant pleinement en compte des

---

<sup>1</sup> Toutes deux situées dans un rayon de moins de 60 kilomètres.

<sup>2</sup> Il convient toutefois de noter que cette complémentarité est dans certains cas encore minimale puisqu’il s’agit de jouer un rôle dans le système de production du pôle d’activité, mais simplement d’utiliser les nœuds de transports que constituent souvent les agglomérations. Ainsi, pour certaines zones d’activités, le lien avec l’agglomération proche consiste juste à utiliser sa rocade autoroutière ou sa gare de fret ferroviaire pour acheminer les productions au loin, ce qui est de plus en plus nécessaire à l’heure de la production à flux tendue dans le cadre d’un marché européen élargi.

<sup>3</sup> A une trentaine de kilomètres de Bar-le-Duc.

divers effets de la métropolisation, qui ne concerne d'ailleurs pas seulement les activités de production mais aussi le secteur résidentiel<sup>1</sup>.

● **Le second enjeu que doit nécessairement prendre en compte la stratégie locale est la bonne articulation de l'infrastructure nouvelle avec l'ensemble du système de transport existant.**

Une infrastructure ne peut en effet pleinement jouer son rôle qu'une fois associée au reste du système de transport, tous modes confondus. Hors des agglomérations, une infrastructure isolée de son environnement peut être sous-utilisée, ce qui constitue une perte d'efficacité. **Il est donc essentiel que les infrastructures de transport s'accompagnent d'un véritable projet et que leurs effets sur le développement des territoires soient maximisés.**

Cette idée a été confirmée par un récent rapport du conseil d'analyse économique<sup>2</sup>, selon laquelle il existe un lien vertueux entre infrastructures de transport et développement. Une étude économique publiée en 2003 sur les effets de la Route Centre Est Atlantique pour 140 entreprises du département de l'Allier<sup>3</sup> confirme que l'arrivée de cette infrastructure constitue un facteur de développement et de renforcement de la spécialisation économique, en particulier pour certaines activités industrielles<sup>4</sup>.

*d) Le principal risque pour l'environnement n'est pas le développement du territoire, mais l'absence de maîtrise de l'urbanisation*

Tout en appelant à une politique de désenclavement au service du développement économique des territoires, vos rapporteurs estiment que les infrastructures de transport peuvent aussi, dans certains cas, constituer des facteurs de menace pour l'environnement. Tel est en effet le cas **lorsque la construction d'infrastructures constitue une incitation à la**

---

<sup>1</sup> Mme Le Maire de Bar-le-Duc indiquait ainsi aux rapporteurs que la vieille ville faisait l'objet d'une demande accrue d'achat de résidences notamment de la part d'habitants de la région parisienne ou de Reims depuis l'arrivée du TGV à l'été 2007.

<sup>2</sup> Chapitre VII du rapport n° 69 du Conseil d'analyse économique intitulé *Infrastructures de transport, mobilité et croissance* publié le 30 août 2007 sous l'autorité de MM. Michel Didier et Rémy Prud'homme.

<sup>3</sup> *Les infrastructures de transport et le développement économique en espace rural. Quelles méthodes pour quels effets ?* Kristian Colletis-Wahl – Corinne Meunier, Recherche financée avec le soutien du Predit – juin 2003.

<sup>4</sup> L'étude fait apparaître que l'influence de la RCEA est décroissante en fonction de la complexité des logiques de développement de l'entreprise. La RCEA constitue ainsi un facteur de compétitivité pour les entreprises inscrites dans les logiques de développement et de spécialisation. En effet, plus l'entreprise dispose d'une organisation complexe, par exemple dans le domaine des services à forte valeur ajoutée, plus les facteurs importants émanent de la stratégie de l'entreprise, de la qualité de sa coordination interne et externe, c'est-à-dire notamment des liens avec ses clients et fournisseurs.

**périurbanisation**, c'est-à-dire à l'extension géographique des zones urbaines à travers l'extension de quartiers périphériques.

En effet, plus on facilite l'accès aux grands centres et aux grands axes, plus les populations s'en éloignent puisqu'il est possible d'habiter plus loin tout en maintenant son temps de trajet quotidien.

Il en résulte une augmentation de l'espace occupé par habitant et donc une accélération de la destruction d'espaces naturels, qui constitue une réelle menace pour la biodiversité, menace qui a été clairement identifiée et précisément analysée dans un rapport<sup>1</sup> récent de nos collègues MM. Pierre Laffitte et Claude Saunier, membres de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

Le principal risque pour l'environnement n'est donc pas la construction des infrastructures de transport elles-mêmes mais la politique de maîtrise de l'espace qui leur est associée.

Les infrastructures de transport seront ainsi d'autant plus compatibles avec les exigences d'un développement durable des territoires si elles s'accompagnent d'une politique de densification des villes petites ou moyennes, susceptibles de constituer des pôles d'équilibre par rapport aux grands centres urbains.

Vos rapporteurs estiment ainsi nécessaire d'intégrer ce souci de protection des espaces dans la conception d'une politique de désenclavement car il s'agit là d'un réel enjeu pour l'avenir durable des territoires, loin des discours idéologiques malthusiens opposés par principe aux infrastructures de transport et au développement économique.

Après avoir écarté l'écueil de ce type de discours, il est toutefois nécessaire de s'attaquer à l'excès inverse qui consiste à soumettre toute construction d'infrastructure à la seule logique de la rentabilité économique.

Ce second écueil peut être qualifié « d'économisme » et il s'avère très souvent défavorable à la réalisation de projets dans les territoires connaissant un vrai besoin de désenclavement.

## **2. Le second écueil : un mode d'évaluation des projets défavorable aux infrastructures de désenclavement**

Le second écueil qu'une politique de désenclavement doit éviter est en quelque sorte l'opposé du précédent.

---

<sup>1</sup> *Rapport La biodiversité. L'autre choc ? L'autre chance ? n 131 (2007-2008) publié le 12 décembre 2007 par MM. Pierre Laffitte et Claude Saunier, sénateurs.*

Il s'agit de la tentation de « l'économisme » qui conduit à évaluer tout l'intérêt de tous les projets d'infrastructures au regard des mêmes critères de rentabilité socio-économiques.

Or, si l'on suit cette logique, l'agrandissement d'une autoroute existante ou un contournement urbain, c'est-à-dire des projets d'amélioration des réseaux structurants feront le plus souvent apparaître un taux de rentabilité supérieur à un projet de désenclavement, qui consiste en un raccordement d'un territoire à ces réseaux structurants. En effet, le nombre de personnes empruntant l'infrastructure située dans une zone très densément peuplée suffit à en gonfler quantitativement le montant des gains socioéconomiques du projet. Cette règle se vérifie quelles que soient les méthodes d'évaluation utilisées puisque celles-ci reposent toujours sur les mêmes paramètres.

#### LES PARAMÈTRES PRIS EN COMPTE DANS L'ÉVALUATION DES PROJETS

Ces paramètres sont :

- l'estimation physique du projet (les flux de déplacement) ;
- le temps gagné ;
- les externalités environnementales de projet (le bruit, la pollution de l'air, l'effet de serre) ;
- le confort procuré ;
- la réduction des incertitudes sur les trajets ;
- et les accidents (et les décès) susceptibles d'être évités ou causés.

C'est précisément ce qui explique que le dernier exercice d'évaluation systématique des projets d'infrastructures achevé début 2003, en préparation du CIADT de la même année, aient très largement privilégié les opérations concernant les grandes agglomérations et les grands axes de transports déjà très actifs.

Le problème vient du fait que **l'on compare des projets qui ne sont pas comparables**, ou plutôt qu'en évaluant une ligne à grande vitesse Marseille-Nice selon les mêmes critères qu'une ligne Paris-Clermont-Ferrand, on s'impose implicitement une logique qui ne reconnaît pas l'intérêt spécifique du désenclavement, qui doit être mesuré par des indicateurs et des critères propres.

Or, ce sont bien **les indicateurs et critères officiels du désenclavement qui font aujourd'hui défaut**.

Certes, cette absence de critères objectifs n'empêche bien sûr pas des projets de désenclavement d'être réalisés, comme en témoignent par exemple aujourd'hui les grands chantiers transversaux de la Route Centre Est

Atlantique entre Poitou-Charentes (Cholet et Royan) et la Saône et Loire (Chalons et Mâcon) ou la mise en 2 x 2 voies de la RN 88.

Mais les considérations prises en compte sont alors essentiellement politiques et reposent sur une appréciation de l'équité entre les territoires ou de la nécessité de renforcer les zones les moins denses du maillage de notre système de transport. Parfois même, elles résultent simplement de la capacité de persuasion, voire de pression sur l'Etat, dont ont fait preuve certaines composantes des territoires.

Ce primat des considérations subjectives sur les critères objectifs d'intérêt des projets ne concerne d'ailleurs pas seulement des opérations de désenclavement mais elle affecte l'ensemble des projets comme en témoigne par exemple la décision de création de LGV Est, non justifiée par les études de rentabilité socio-économiques initiales mais par la volonté de consolider la position de Strasbourg ainsi que les liaisons franco-allemandes. Toutefois, une politique de désenclavement digne de ce nom ne saurait se contenter de cette situation qui la condamne à n'être que le parent pauvre d'un système biaisé profitant essentiellement aux grands réseaux existants.

### ***B. LA NOUVELLE POLITIQUE DE DÉSENCLAVEMENT FONDÉE SUR LA NOTION D'ACCESSIBILITÉ***

Si la situation actuelle n'est pas satisfaisante, ce n'est pas simplement parce qu'elle empêche de conceptualiser une véritable politique de désenclavement avec des objectifs propres. C'est aussi parce que l'inexistence de reconnaissance officielle de l'intérêt spécifique du désenclavement risque de nuire très directement à la réalisation des projets dans les années qui viennent. En effet, il est très probable que le poids des évaluations objectives dans les décisions d'infrastructures soit renforcé à l'avenir.

D'une part, cela tient à la mise en place d'un système d'évaluation plus fiable et plus systématique<sup>1</sup> sur fond de raréfaction de l'argent public. D'autre part et surtout, cette évolution devrait découler de la volonté manifestée par le Grenelle de l'environnement de n'entreprendre de nouveaux projets routiers que s'ils sont réellement justifiés par leur utilité<sup>2</sup> au regard de certains objectifs.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement va procéder dans les mois qui viennent à une évaluation ou à une réévaluation de l'ensemble des projets d'infrastructures de transports envisagés.

**Vos rapporteurs estiment dès lors urgent que l'objectif de désenclavement puisse être pris en compte en fonction de critères qui lui**

---

<sup>1</sup> Traduites par l'instruction-cadre relative aux méthodes d'évaluation économiques des grands projets d'infrastructures de transports du 25 mars 2004.

<sup>2</sup> Cf. IV.A.1.

**sont propres.** A cette fin, ils proposent que l'évaluation des projets intègre les gains que présentent les infrastructures en termes d'accessibilité.

### **1. L'accessibilité, une notion connue et mesurée selon des méthodes déjà éprouvées**

Vos rapporteurs ont été frappés par le contraste existant entre, d'une part, l'absence de critère officiel du désenclavement et, d'autre part, la connaissance de la situation concrète des territoires qui existe bel et bien dans les administrations centrales et chez les acteurs locaux.

C'est ainsi que les services d'études du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD) disposent depuis plusieurs années d'une série d'indicateurs permettant de mesurer l'accessibilité des différents territoires pour les voyageurs, tant au niveau régional qu'europpéen.

Par leur diversité, ces indicateurs donnent en effet une traduction intéressante des situations d'enclavement.

#### *a) L'accès à un panel de villes*

Le premier indicateur pertinent permet de classer les départements selon le niveau d'accessibilité des voyageurs aux villes. Il concerne tous les modes de transport de voyageurs (routier, ferroviaire et aérien) et consiste en la mesure du temps de transport entre le chef-lieu du département et un panel de villes importantes au niveau départemental, régional, national et européen.

##### *(1) L'accessibilité aux villes au niveau infrarégional*

L'indicateur correspond au temps moyen nécessaire pour effectuer le déplacement depuis la préfecture du département considéré jusqu'**aux préfectures et villes importantes des départements** limitrophes (ou ville importante du département considéré) ainsi qu'à la préfecture de la région à laquelle appartient le département.

Pour chaque département, ils mesurent à la fois, les conditions d'accès aux villes (indicateur du panel de ville, le niveau de desserte des territoires ou encore l'efficacité des liaisons transversales).

### Exemple du calcul de l'accessibilité routier aux villes proches pour le département des Pyrénées Atlantiques

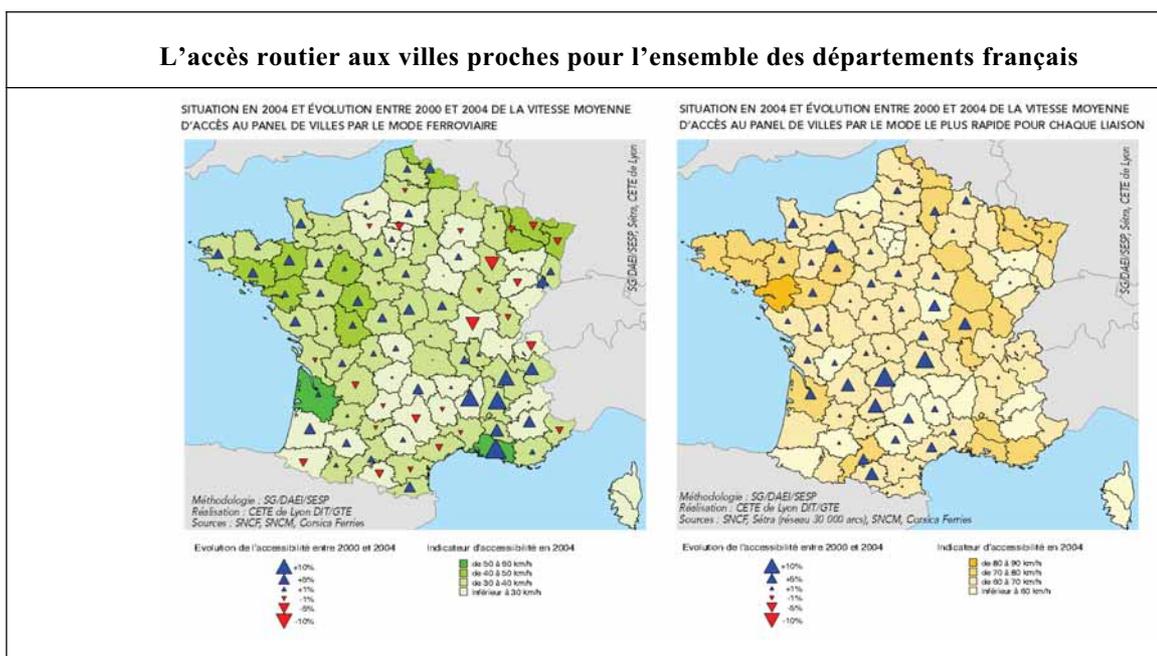
#### I – Le calcul de l'indicateur

Moyenne des meilleurs temps d'accès routiers de la préfecture de département à la préfecture de région et aux préfectures et des villes importantes des départements limitrophes (ici Bayonne), par rapport à la distance à vol d'oiseau.



Cette mesure de l'accès aux villes proches permet ensuite de comparer la situation des Pyrénées Atlantiques à celle des autres départements français, comme indiqué ci-dessous.

## L'accès routier aux villes proches pour l'ensemble des départements français



Ces cartes mettent en évidence que, pour le mode routier, en 2004, les préfectures qui enregistraient la vitesse moyenne d'accès la plus rapide au panel de villes environnantes sont situées en périphérie du territoire français et au carrefour de grands axes autoroutiers (Bordeaux, Nantes, Metz, Marseille...). La faible vitesse d'accès local de certaines d'entre elles peut s'expliquer par un effet global de saturation (région parisienne), le relief, mais surtout l'absence de liaison rapide directe entre préfectures voisines (cas de la Charente et de la Nièvre).

Selon les données disponibles entre 2000 et 2004, on constate aussi que le développement du réseau autoroutier a une incidence au niveau local. Ainsi les mises en service successives de l'A89 (Bordeaux-Périgueux ouest, Périgueux est-Thenon et Brive-Ussel), de l'A77 (Briare-Nevers), de l'A66 (Pamiers-jonction avec A61) et de l'A75 (Lodève-Millau, viaduc inclus) permettent à certaines préfectures d'un large quart sud-ouest du territoire d'améliorer leur vitesse d'accès aux villes voisines.

S'agissant du mode ferroviaire, la baisse de vitesse observée pour la Saône-et-Loire s'explique par la moins bonne qualité de la desserte Mâcon – Lons le Saunier (correspondance à Bourg-en-Bresse moins bien optimisée).

Quant à celle observée pour la Haute-Marne, elle s'explique par la sous-optimisation des correspondances à Lure pour la liaison Chaumont-Epinal et à Vitry-le-François pour la liaison Chaumont-Bar-le-Duc. Entre 2000 et 2004, on observe, en revanche, une augmentation importante de la vitesse d'accès dans la vallée du Rhône due à la mise en service du TGV Méditerranée.

Quant au point de savoir quel est le mode le plus rapide, pour rallier les principales villes au niveau infra-régional, celui-ci est presque systématiquement le mode routier.

*(2) L'accessibilité à un panel de villes se mesure aussi au niveau inter-régional*

En utilisant une méthode comparable au calcul d'accessibilité dans le cadre infra-régional, il a été mis au point un indicateur relatif à la vitesse moyenne pour effectuer les déplacements entre la préfecture du département considéré et **les neuf métropoles nationales** : Paris, Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Metz, Nantes, Strasbourg et Toulouse.

● Pour le mode routier, il s'agit des vitesses des véhicules légers (VL), pour le mode ferroviaire, celles des trains de voyageurs et pour le mode aérien, celles des dessertes de voyageurs.

S'agissant des mesures réalisées en 2004 pour le mode routier, elles font ressortir que le temps moyen d'accès au panel de villes nationales est directement lié au niveau de réalisation des infrastructures autoroutières. Ainsi, sur la période 2000-2004, les avancées de ce réseau ont profité principalement aux départements situés dans le Massif Central et dans le nord-ouest parisien.

Par ailleurs, les mises en service successives de l'A89 (de Bordeaux à Périgueux ouest, de Périgueux est à Thenon et de Brive à Ussel) se traduisent par une réduction de temps de l'ordre de 7 % pour le Puy de Dôme, de 12 % pour la Corrèze et de 8 % pour la Dordogne.

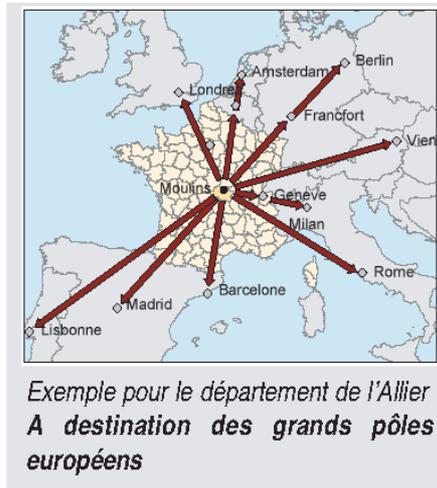
● Pour le mode ferroviaire, les résultats confirment que les TGV répondent de façon optimale à la demande de déplacements de longue distance entre les métropoles nationales. En effet, 2000 et 2004, la mise en service du TGV Méditerranée a sensiblement amélioré les vitesses d'accès aux métropoles nationales des départements de la Vallée du Rhône et du Languedoc-Roussillon.

Cette mise en service a également eu pour conséquence une amélioration généralisée (excepté dans le Massif Central) des vitesses moyennes d'accès aux métropoles nationales, particulièrement marquée le long des autres LGV grâce aux liaisons directes sans correspondance à Paris.

*(3) L'accessibilité aux grandes métropoles européennes*

Cet indicateur correspond à la moyenne des vitesses pour effectuer le déplacement entre la préfecture du département considéré et les pôles

européens que constituent Londres, Amsterdam, Bruxelles, Francfort, Berlin, Vienne, Genève, Milan, Rome, Barcelone, Madrid et Lisbonne. Comme précédemment, il est calculé pour le mode routier, pour le mode ferroviaire, celles des trains de voyageurs et pour le mode aérien, celles des dessertes de voyageurs.



Pour le mode routier, la situation en 2004 reflète une bonne homogénéité du réseau pour ces destinations.

L'Est de la France est plus performant en matière de temps d'accès aux grands pôles européens, la raison principale étant la présence des grands axes autoroutiers européens dans les départements concernés. On constate aussi une amélioration des temps d'accès dans les régions qui étaient les moins favorisées, à savoir le Massif Central et le Morvan.

En ce qui concerne le mode ferroviaire, on observe que la vitesse moyenne d'accès aux grands pôles européens est la plus faible le long de la desserte du TGV Méditerranée, ainsi que dans un quart Nord-Ouest du pays.

Vos rapporteurs se félicitent que le temps moyen d'accès aux grands pôles européens ait nettement diminué depuis 2000.

Enfin, pour le mode aérien, l'évolution de l'accessibilité aux villes européennes est plus stable que celle de l'accès aux villes françaises. En effet, on constate une légère détérioration lorsque l'on considère une moyenne sur l'ensemble du territoire français. Ceci est dû, soit à la baisse des dessertes au départ de petits aéroports contraignant l'utilisateur à utiliser un aéroport situé plus loin du département d'origine, soit à l'augmentation des temps de trajet aérien (correspondance moins bien coordonnée). En revanche, on voit l'impact des mises en service de l'A89 (sections Bordeaux-Périgueux ouest, Périgueux Est-Thenon et Brive-Ussel) permettant de rejoindre plus rapidement certains aéroports.

L'étude fait aussi apparaître l'amélioration des dessertes des aéroports de Metz-Nancy, Marseille ou Montpellier.

Quant au mode le plus rapide d'accès aux grands pôles européens, il apparaît clairement qu'il s'agit du mode aérien. En fait, seules les zones frontalières ont plus vite accès aux pôles européens proches par la route ou le fer.

*b) Le niveau de desserte des territoires : un autre type d'indicateur concernant directement le désenclavement*

L'indicateur du niveau de desserte des territoires constitue en fait une extension du critère de la loi du 4 février 1995.

Par exemple, appliqué au mode routier, cet indicateur reprend directement le critère des 45 minutes séparant les territoires d'un diffuseur donnant accès à une autoroute ou à une route express 2x2 voies dénivelées. Il convient de préciser que seules sont prises en compte les sections 2x2 voies permettant d'effectuer des trajets longue distance sans rupture de niveau de service.

En la matière, les études mettent en évidence que le développement du réseau routier entre 2000 et 2004 a permis de réduire significativement des disparités entre les territoires dans l'accès aux 2 x 2 voies. Ainsi la mise en service de tronçons d'autoroute participe au désenclavement du territoire, notamment dans le cas de l'A77 (Briare-Nevers) dans le Morvan ou aux autoroutes A89 (Bordeaux-Périgueux ouest et Brive-Ussel), A20 (Souillac-Lalbenque) et A75 (Lodève-Millau, viaduc inclus) dans le Massif Central<sup>1</sup>.

Au niveau ferroviaire, en revanche, l'indicateur ne se contente pas de reprendre les critères de 1995 puisqu'il ne prend pas en compte les seules lignes à grande vitesse, dans la mesure où celles-ci sont encore loin de couvrir l'ensemble des territoires. Aussi, l'indicateur mesure-t-il les territoires qui accèdent en moins de 45 minutes de trajet automobile à une gare offrant un bon niveau de service ferroviaire, c'est-à-dire :

- soit une desserte par TGV avec un minimum de 2 allers-retours par jour (intitulé « TGV » sur les cartes) ;
- soit plus de 50 départs par jour ;
- soit 4 allers-retours directs vers Paris par jour.

En fait, entre 2000 et 2004, cet indicateur de desserte ferroviaire a connu à la fois plusieurs tendances : d'une part, une augmentation de l'accessibilité des territoires situés autour d'une gare desservie par les TGV Atlantique et Méditerranée, et d'autre part, une baisse de l'accessibilité dans le Massif Central. Ces tendances contrastées aboutissent à ce que la progression de l'accessibilité entre 2000 et 2004 ait finalement été relativement faible.

---

<sup>1</sup> Même si dans d'autres cas, les projets sont retardés du fait du non respect des engagements de l'Etat pris dans les contrats de plan, comme pour la RN 124 entre Auch et Toulouse et la RN 126 entre Toulouse et Mazamet.

Toutefois, ce sont tout de même 80 % de la superficie du territoire et 95 % de la population qui bénéficiaient en 2004 d'un bon niveau de service au mode ferroviaire. Il convient enfin de préciser que les améliorations du réseau routier ont également un léger impact sur l'amélioration de l'accessibilité au mode ferroviaire (notamment l'A89 entre Bordeaux-Périgueux Ouest, et entre Périgueux Est-Thenon et Brive-Ussel, l'A75 entre Lodève et Millau, l'A66 entre Pamiers et la jonction avec l'A61).

S'agissant enfin du mode aérien, qui n'était pas pris en compte dans l'objectif de 1995, l'indicateur vise à identifier les territoires situés à moins de 45 minutes de trajet automobile d'un aéroport important français ou frontalier (Bruxelles, Charleroi, Luxembourg et Genève), ou à moins de 72 minutes pour les aéroports très importants de Paris-Orly, Paris-CDG, Bordeaux, Marseille, Nice, Strasbourg, Toulouse, Bâle/Mulhouse, Nantes et Lyon. Il convient de préciser que sont ici considérés comme importants les aéroports proposant une fréquence minimale de deux allers-retours par jour vers un hub international. Il s'agit des aéroports de Clermont-Ferrand, Lyon, Marseille, Nice, Paris (Orly et CDG), Amsterdam, Barcelone, Bruxelles (Bruxelles et Charleroi), Francfort, Londres (5 aéroports), Madrid, Milan (3 aéroports) et Munich.

Il en ressort qu'en moyenne, sur la période 2000-2004, le mode aérien -surtout adapté aux déplacements longue distance- a pu assurer une bonne accessibilité aux zones à forte densité de population en périphérie du territoire français.

Lorsque l'on entre dans le détail, on s'aperçoit que les évolutions sont assez contrastées, puisque pendant la période deux aéroports ont gagné en activité, quatre aéroports ont perdu, et deux aéroports peuvent selon les années être ou non considérés comme des aéroports importants.

### *c) Les indicateurs relatifs aux liaisons transversales*

Les services du MEDAD disposent aussi d'instruments spécifiques mesurant l'efficacité des liaisons transversales est-ouest, qui constituent traditionnellement le maillon faible du réseau de transport français et la cause principale de l'enclavement de nombreux territoires.

Cette mesure consiste en l'observation des temps de parcours routiers ferroviaires et aériens pour quatre liaisons transversales, à savoir : Rennes-Dijon, La Rochelle-Macon, Bordeaux-Lyon et Nantes-Lyon. Il convient de préciser que, pour chacune de ces liaisons, les temps de parcours ont été calculés en empruntant différents itinéraires, notamment en passant ou non par Paris.

Ces mesures font globalement apparaître :

– d’une part, la faiblesse des liaisons aériennes transversales qui s’est encore détériorée entre 2000 et 2004, par exemple avec la suppression du vol direct La Rochelle-Lyon ;

– d’autre part, une amélioration des liaisons routières, en particulier du fait de la réalisation de plusieurs tronçons de la route Centre Europe Atlantique ou la mise en service de l’A85 ;

–et, enfin, une amélioration sensible aussi des liaisons ferroviaires dès lors que le trajet permet de bénéficier des lignes à grande vitesse contournant Paris.

Ces indicateurs présentés sont particulièrement intéressants en ce qu’ils donnent des mesures susceptibles de constituer des objectifs d’une politique de désenclavement. Mais pour qu’ils puissent mieux remplir cette fonction, vos rapporteurs estiment toutefois que les travaux existants mériteraient d’être améliorés.

Cette amélioration des indicateurs existants s’impose en effet pour servir de référence à une véritable politique de désenclavement.

## **2. La mesure de l’accessibilité doit être améliorée**

### *a) Maintenir et poursuivre la mesure de l’accessibilité*

La première nécessité identifiée par vos rapporteurs est l’actualisation des indicateurs d’accessibilité. En effet, les données aujourd’hui disponibles, pourtant publiées fin 2006, ne concernent que la période 2000-2004.

Au-delà de l’actualisation des indicateurs, il serait aussi nécessaire de mettre en place un dispositif d’actualisation en continu permettant de ne pas attendre deux ou trois ans pour disposer de données actualisées, au moins approximatives. Les informations d’avant-hier servent rarement à prendre des décisions pour demain.

D’ailleurs, l’actualisation des indicateurs par les services du ministère est absolument indispensable pour permettre d’éclairer utilement les décisions de programmation des infrastructures qui devraient être prises dans les mois qui viennent à l’occasion d’un nouveau CIIACT tirant les conséquences du Grenelle de l’environnement. Comment prendre ces décisions sans avoir une vision réelle des besoins des territoires ?

b) *Elargir les modes de transport pris en compte : « un grand absent », le transport collectif routier par autocar*

L'ensemble des études réalisées laissent de côté le transport collectif routier par autocar<sup>1</sup>.

Pourtant, celui-ci est bien souvent la condition même de l'accessibilité aux gares ou aux aéroports. A quoi bon être situé à moins de trente minutes d'une gare et à moins d'une heure trente d'une métropole régionale par la voie ferrée, si l'on n'a pas les moyens d'aller prendre son train, faute de voiture individuelle ?

En outre, ces services d'autocar sont souvent la condition de la bonne utilisation des infrastructures routières existantes. On ne peut de ce point de vue que regretter les entraves qui existent en France quant à l'utilisation des autoroutes par les services de transports collectifs<sup>2</sup>. Cela aboutit à ce que l'avantage incontestable procuré par l'autoroute en termes de désenclavement ne profite pas à tous, alors même qu'un autocar est souvent plus économique qu'un train, et toujours plus écologique que la voiture individuelle<sup>3</sup>.

Enfin, la prise en compte des lignes régulières de transport par autocar serait sans doute une invitation à une meilleure mobilisation de ce moyen de transport dans une synergie avec les autres modes, ce qui fait aujourd'hui défaut. Or, il est aujourd'hui évident que certains territoires gagneraient fortement à une meilleure articulation des moyens existants, à savoir les TER (par train ou par bus, les autocars du conseil général notamment de transport scolaire et, enfin les transports urbains). Sur ce dernier point, vos rapporteurs ont d'ailleurs pu constater, au cours de leur déplacement dans le Tarn, combien une politique volontariste du conseil général en matière de transport routier (transport en commun par car et politique de co-voiturage) pouvait constituer un réel facteur de désenclavement.

Vos rapporteurs soulignent que ce qui compte *in fine* c'est bien de permettre aux populations des territoires les plus isolés d'avoir un meilleur accès aux opportunités, en étant, pour cela, relié de manière optimale aux réseaux de transports existants.

---

<sup>1</sup> Même si ce dispositif n'est pas exclusif, d'autres dispositifs comme par exemple le service à la demande.

<sup>2</sup> Du fait de l'opposition tacite de l'Etat au regard du développement de toute liaison par autocars sur autoroutes au travers de la circulaire du 22 mars 1990.

<sup>3</sup> Un TER sur rail coûte en moyenne 16 à 18 euros par kilomètre pour une capacité de 160 places quand un transport par autocar coûte de 2 à 2,50 euros par kilomètre pour une capacité de 60 places.

*c) Disposer d'une vision plus large, grâce à des indicateurs d'accès à un service*

Vos rapporteurs estiment qu'il serait nécessaire **de ne pas mesurer seulement l'accès à des panels de villes, mais de les compléter par des indicateurs d'accès à des panels de services.**

En effet, les territoires les plus enclavés sont aussi ceux où le niveau d'équipements universitaires, sanitaires ou culturels est le plus faible, dans la mesure où ils sont généralement les moins densément peuplés<sup>1</sup>. Ce sont aussi malheureusement ceux qui ont le moins accès à l'énergie ou aux réseaux de télécommunication les plus performants, l'enclavement numérique venant s'ajouter à l'enclavement physique.

Or, si l'on se contente, comme on le fait aujourd'hui, de mesurer les inégalités entre les chefs lieux des départements dans l'accessibilité aux autres villes, on ne sait rien des inégalités du niveau d'équipement entre ces mêmes chefs lieux de départements, alors que ce sont ces inégalités d'équipement qui affectent directement les populations.

En d'autres termes, il est sans doute préférable d'habiter, pour accéder à certains équipements, à 40 minutes de Toulouse plutôt qu'à 20 minutes de Limoges ou de vivre à une heure de Paris plutôt qu'à 30 minutes de Nantes. Pourtant, selon les indicateurs actuels d'accès à un panel de villes, les déplacements qui apparaîtront comme ayant un meilleur accès sont ceux offrant le plus court temps d'accès à ce panel, indépendamment de ce que ces villes peuvent offrir et qui est parfois de niveau très différent.

La nécessité de disposer d'indicateurs d'accès à plusieurs catégories d'équipements et services est d'ailleurs d'autant plus forte que :

– d'une part, l'enclavement est vécu par rapport à des blocages concrets, c'est-à-dire à l'impossibilité « d'avoir accès à » ;

– d'autre part, les besoins d'accès sont différents selon les territoires, leurs caractéristiques et leur projet de développement. L'objectif à rechercher n'est donc pas d'avoir un bon niveau d'accès aux villes quelles qu'elles soient, mais plutôt d'avoir accès à des zones qui offrent les équipements et services dont on a effectivement besoin<sup>2</sup>.

Une telle approche suppose également d'étendre les indicateurs au-delà des seuls transports de voyageurs. En effet, l'accès à certains équipements ou services concerne la plupart du temps les marchandises lorsqu'il s'agit d'accéder à une infrastructure de fret –une gare, un port ou une plateforme multi-modale.

---

<sup>1</sup> Ce qui n'est toutefois pas une généralité comme en témoigne le cas des territoires urbains délaissés.

<sup>2</sup> La rencontre des rapporteurs avec les industriels du sud du Tarn a mis en évidence cette nécessité, la stratégie de développement et de désenclavement du bassin de Castres-Mazamet étant pensée en complémentarité avec Toulouse.

Vos rapporteurs estiment aussi que cette approche, plus concrète, de l'enclavement en termes d'accès aux services et aux équipements devrait conduire à effectuer des mesures à une échelle plus locale.

*d) Une mesure plus précise de l'enclavement par les indicateurs à l'échelle locale*

Les indicateurs d'accessibilité actuels concernent en fait exclusivement la situation au départ du chef lieu de département.

Or, une telle méthode n'est pas adaptée à la recherche d'indicateurs d'accès aux équipements et services. En effet, comme la plupart des chefs lieux de département offrent des services et équipements, les indicateurs risquent de faire apparaître que pour le chef lieu de département, le niveau d'accès est satisfaisant et surtout que les écarts restent modérés.

Or, tel n'est évidemment pas le cas si l'on considère la situation au moins au niveau des chefs lieux d'arrondissement, voire des cantons, pour lesquels les inégalités sont beaucoup plus fortes<sup>1</sup>.

Le suivi des évolutions de l'accessibilité à cette échelle permettrait d'observer les conséquences des éventuelles détériorations des réseaux secondaires tant routiers que ferroviaires.

C'est en étant ainsi complétés et précisés que les indicateurs d'accessibilité du territoire devraient être à même de permettre de définir les objectifs d'une politique de désenclavement. En fait, la plupart de ces indicateurs existent déjà au niveau technique, **il convient désormais de leur donner une consécration politique**. Il convient toutefois de souligner qu'une telle consécration ne peut se contenter de prendre la forme d'un chiffre ou d'une référence nationale unique fixée dans une loi ou dans un décret. En effet, par sa nature même, l'objectif d'accessibilité ne doit plus s'apprécier de façon abstraite mais au regard du contexte socio-économique, ainsi qu'à l'aune des perspectives d'évolution et des stratégies de développement proposées par les acteurs locaux pour répondre aux besoins des populations.

Pour ces raisons, vos rapporteurs ont estimé que les schémas régionaux abandonnés il y a quelques années, devraient sans doute être remis au goût du jour, dans le contexte nouveau créé par le Grenelle de l'environnement.

---

<sup>1</sup> Ces inégalités ne concerneraient d'ailleurs pas seulement les services mais aussi les infrastructures de transports. Rappelons en effet que si la quasi-totalité des préfectures est desservie par une route à 2 fois 2 voies et une gare ferroviaire offrant un service régulier, tel n'est évidemment pas le cas pour les chefs lieux de cantons.

### **III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE DÉLÉGATION S'INSCRIVENT DANS LE CONTEXTE NOUVEAU DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT**

Rappelant sa conviction selon laquelle la politique de désenclavement doit disposer de moyens et d'objectifs spécifiques, votre délégation propose **d'agir à la fois sur le financement et sur la programmation des infrastructures.**

#### ***A. FAIRE DU DÉSENCLAVEMENT UNE PRIORITÉ FINANCIÈRE DU PROCHAIN CIACT***

Votre délégation considère que sa contribution à la politique du désenclavement ne sera réellement utile que si elle s'inscrit résolument dans le cadre du Grenelle de l'environnement, à la fois en tentant d'en limiter certains risques et d'en exploiter les opportunités.

#### **1. Le Grenelle de l'environnement prévoit une augmentation de l'effort financier global de l'Etat, mais une baisse du soutien à la route**

##### *a) Les hypothèses actuellement retenues par le Gouvernement*

Le Grenelle de l'environnement s'est fixé comme objectif fondamental de réduire de 20 % d'ici à 2020 les émissions actuelles de l'ensemble des transports, afin de les ramener au niveau de 1990. Il a ainsi été acté que le « *paradigme actuel, fondé sur la priorité accordée aux infrastructures routières et autoroutières* » doit laisser désormais place au modèle de « *développement intégré, multimodal* »<sup>1</sup>, dans lequel la route et l'avion deviennent des solutions de dernier recours imposées par l'état des technologies ou la géographie. C'est dans ce contexte que les services du MEDAD ont annoncé la prochaine révision de l'ensemble des financements.

Plus précisément, selon les estimations actuelles dont disposent vos rapporteurs, les modifications budgétaires pourraient être les suivantes :

##### ● Dans le domaine routier

- s'agissant des concessions autoroutières : avant le Grenelle de l'environnement, les subventions représentaient 3 milliards d'euros sur la

---

<sup>1</sup> Grenelle de l'environnement, document récapitulatif des tables rondes tenues à l'Hôtel de Roquelaure, les 24, 25 et 26 octobre 2007, p. 4.

période 2009-2020 ; après le Grenelle de l'environnement, ces financements seraient réduits des deux tiers, à 1 milliard d'euros ;

- concernant les contrats de plan Etat-régions, le milliard d'euros consacré à la route devrait être stabilisé ;

- en matière de plans de développement et de modernisation des infrastructures (PDMI), alors qu'avant le Grenelle de l'environnement, il était prévu que le volume des investissements constatés avant 2004 soit maintenu, en retenant l'hypothèse d'un cofinancement par l'Etat de 20 %, dans le scénario du post-Grenelle, les prévisions de dépenses sont réduites de plus d'un tiers (passant de 11,9 à 7,8 milliards d'euros) ;

- enfin, en ce qui concerne les programmes décidés lors du CIADT de 2003, il est prévu que les projets (Route Centre Europe Atlantique, RN88, RN7, A75, A34) soient intégrés à partir de 2010 dans les plans de développement et de modernisation des infrastructures. En revanche, des crédits de paiement restent nécessaires jusqu'en 2012 pour les opérations déjà engagées.

● Dans le domaine ferroviaire et des modes alternatifs à la route

- pour les LGV : le Gouvernement évoque 2.000 km de voies à réaliser, pour un coût total des travaux estimé à 55 milliards d'euros, la participation de l'Etat sur la période étant évaluée à près de 12 milliards.

Dans cette perspective, les contrats de partenariat public-privé pourraient être utilisés pour les projets nouveaux, à l'exception de la section Tours-Bordeaux de la ligne Sud-Europe-Atlantique, qui fait l'objet d'une concession, et de la partie du tunnel de base de la liaison Lyon-Turin, dont le risque n'est pas transférable au secteur privé. L'option tendant à favoriser la mobilisation des moyens des collectivités territoriales en cas de contrat de partenariat permettrait de diminuer le recours aux moyens de l'Etat sur la période d'environ 1,5 milliard d'euros. En tout état de cause, les financements des collectivités publiques sont supportés par les contribuables, même si la contribution des personnes varie selon qu'il s'agit du budget de l'Etat ou de celui des collectivités territoriales ;

- pour l'activité ferroviaire classique (et le système de communication numérique GSM-R) : il est prévu une augmentation des moyens consacrés à la régénération (de 400 millions d'euros par an) ;

- pour les projets de transport en commun en site propre (TCSP) : alors que 1,5 milliard d'euros seulement était prévu dans le scénario avant-Grenelle, le scénario post-Grenelle envisage la création de 1.500 km de voies et indique que 4 milliards d'euros supplémentaires de financement par l'Etat hors Ile de France et 4 milliards supplémentaires en Ile de France ;

- pour le domaine « maritime, fluvial, combiné », le scénario « après Grenelle » prend en compte le financement par l'Etat du canal Seine-Nord

pour 1,6 milliard d'euros. Quant aux autoroutes de la mer, autoroutes ferroviaires, trains longs, transport combiné, amélioration des gares de triage, ils sont comptés pour 100 à 150 millions d'euros par an ;

- enfin, les engagements pris dans les CPER représentent 2,5 milliards d'euros, auxquels devraient s'ajouter les dépenses liées à la génération de contrats qui seront signés après 2013, pour 3,5 milliards d'euros.

**L'effet du Grenelle de l'environnement  
sur les prévisions de financement entre 2009 et 2020**

<b>Avant Grenelle</b>	<b>Total sur la période</b>	<b>Dont part 2009-2012</b>	<b>Dont part 2013-2020</b>
<b>Volet routier</b>			
Concessions	3,1	0,7	2,4
CPER	1	1	0
PDMI	11,9	2,9	9
CIADT	0,3	0,3	0
Programme général	0,6	0,5	0,1
Sécurisation	0,5	0,4	0,1
Sous-total	16,9	5,4	11,5
<b>Volet fer, fluvial, TC</b>			
Réseau ferré classique	2	0,8	1,2
LGV, dont traversées alpines	10	2	8
Maritime, fluvial, combiné	1,7	0,4	1,3
TCSP et divers	1,5	0,7	0,8
CPER	6	2,1	3,9
Sous-total	21,2	6	15,2
<b>Total</b>	<b>38,1</b>	<b>11,4</b>	<b>26,7</b>

<b>Après Grenelle</b>	<b>Total sur la période</b>	<b>Dont part 2009-2012</b>	<b>Dont part 2013-2020</b>
<b>Volet routier</b>			
Concessions	1,1	0,3	0,8
CPER	1	1	0
PDMI	7,8	1,9	5,9
CIADT	0,3	0,3	0
Programme général	0,6	0,5	0,1
Sécurisation	0,5	0,4	0,1
Sous-total	10,8	4	6,8
<b>Volet fer, fluvial, TC</b>			
Réseau ferré classique	6,5	2,1	4,4
LGV, dont traversées alpines	12	2,5	9,5
Maritime, fluvial, combiné	2,5	1,1	1,4
TCSP et divers	9,5	2,2	7,3
CPER	6	2,1	3,9
Sous-total	30	7,9	22,1
<b>Total</b>	<b>40,8</b>	<b>11,9</b>	<b>28,9</b>

*b) Les deux difficultés soulignées par votre délégation*

La **première difficulté** identifiée par votre délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire concerne la capacité de l'Etat à honorer les engagements qui devraient être pris et donc à assurer le financement effectif de l'augmentation globale du montant du programme. En effet, en faisant passer les dépenses ferroviaires sur la période 2008-2020 de

38,1 à 40,8 milliards d'euros, la nouvelle programmation ajouterait 2,7 milliards d'euros aux besoins de financement déjà annoncés à compter de la fin 2008, alors même que ce sera le moment où l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF) aura complètement épuisé les recettes exceptionnelles tirées de la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes en 2005.

Au final, il en ressort que si l'AFITF conservait son rôle actuel de financement de l'ensemble des contributions de l'Etat en matière d'infrastructures, elle devrait trouver 2,1 milliards d'euros par an de recettes supplémentaires sur la période 2009-2012 et 2,7 milliards d'euros par an sur la période 2013-2020.

Votre délégation considère qu'il s'agit là d'un sujet de toute première importance et tient à saluer les récents travaux de la commission des affaires économiques du Sénat<sup>1</sup>, ouvrant plusieurs pistes pour le financement de l'AFITF. L'intérêt de cette démarche a été d'aller au-delà de la seule proposition, souvent évoquée, de création d'une redevance d'usage sur les poids-lourds, dans la mesure où une telle recette ne couvrirait en fait qu'à peine la moitié des besoins de financement à couvrir<sup>2</sup>.

Votre délégation à l'aménagement et au développement durables du territoire considère toutefois que la gestion du financement des infrastructures de transport à compter de 2009 est loin d'être réglée. Elle s'inquiète à ce titre des risques de voir le mode routier être la principale victime des insuffisances de moyens, alors même qu'il est déjà très gravement affecté par le Grenelle de l'environnement.

Telle est d'ailleurs la **seconde difficulté** identifiée par votre délégation, à savoir la **très forte diminution des moyens de l'Etat consacrés à la route**. Il est prévu que ceux-ci baissent de 37 % sur la période 2009-2020 tandis que le montant des financements tous modes confondus devrait croître de 7 %.

Plus précisément, les projets retenus lors des CIADT de 2003 et répondant réellement à une logique d'aménagement du territoire, comme la liaison transversale RCEA, risquent de voir leur financement non garantis au-delà de 2010, dans la mesure où il est prévu que ces projets deviendront alors budgétairement fongibles avec l'ensemble des PDMI.

Il y a fort à craindre que l'on se retrouve alors dans une situation où il faudra choisir entre d'une part, le soutien aux conseils généraux devant faire

---

<sup>1</sup> Rapport « Infrastructures de transport : remettre la France sur la bonne voie », n° 196 (2007-2008) de MM. Daniel Reiner, Michel Billout et Claude Biwer, déposé le 6 février 2008 et rédigé dans le cadre de la Mission d'information sur les transports terrestres : infrastructures, fonctionnement et financement, présidée par M. Francis Grignon.

<sup>2</sup> Sauf à étendre cette redevance sur le réseau autoroutier concédé, ce qui est recommandé par le rapport malgré les difficultés probables qu'une telle option pourrait soulever en l'état actuel du droit communautaire.

face à la gestion du réseau décentralisé (au travers des PDMI) et, d'autre part, la poursuite des grandes liaisons d'aménagement du territoire.

Cette évolution présente un risque réel pour le désenclavement dans la mesure où les infrastructures routières, mode de transport « universel », constituent bien souvent la seule solution pour les territoires les moins favorisés.

C'est en partant de ces inquiétudes que votre délégation propose un dispositif visant à défendre le financement des infrastructures de désenclavement, en particulier routières.

## **2. La mise en œuvre d'une politique routière d'accessibilité dans le cadre du Grenelle de l'environnement**

### *a) Des opportunités à saisir*

En dépit d'une enveloppe globale consacrée à la route en forte diminution, les orientations du Grenelle de l'environnement peuvent toutefois servir d'appui à une politique visant à favoriser les projets de désenclavement par rapport aux projets concernant les grands axes et les agglomérations.

En effet, le principe selon lequel les alternatives à la route doivent être privilégiées dans tous les cas signifie que lorsque la voie ferrée ou le transport collectif en site propre peuvent être développés, ils doivent l'être. Mais en revanche, il devrait aussi logiquement se traduire par une augmentation de la part des crédits routiers consacrés aux zones où ces alternatives à la route sont malheureusement difficiles à développer, du fait notamment de la densité de population et de la faiblesse du maillage ferroviaire.

Or, comme votre délégation a déjà eu l'occasion de le souligner, tel n'est pas aujourd'hui le cas puisque l'on constate une très forte priorité budgétaire accordée par l'Etat aux infrastructures routières, dans des zones déjà très développées, au détriment des zones les plus enclavées.

Le Grenelle de l'environnement peut être l'occasion de modifier cet ordre de priorité, en fonction des nouveaux critères annoncés par le Gouvernement.

En effet, M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat chargé des transports, a non seulement indiqué que les projets routiers et autoroutiers déjà existants seraient réexaminés<sup>1</sup> mais il a aussi précisé que ne **seront retenus**

---

<sup>1</sup> Une ambiguïté demeure toutefois sur les risques de remise en cause de projets déjà initiés, c'est-à-dire au moins ceux pour lesquels l'utilité publique a été déclarée.

**désormais que les projets répondant à une situation de congestion du trafic, à un problème de sécurité ou à un intérêt local<sup>1</sup>.**

Du point de vue du désenclavement, cette conception de la justification des projets constitue une opportunité dans la mesure où elle ne met plus tous les projets sur le même plan, ce qui, comme cela se faisait auparavant, aboutit trop souvent à favoriser les infrastructures urbaines ou le renforcement des grands axes existants.

Reste à saisir cette opportunité, comme le propose votre délégation.

*b) Les propositions de votre délégation*

### **PROPOSITION**

Votre délégation propose que l'Etat programme désormais clairement le montant qu'il souhaite consacrer à chacune des trois catégories d'investissements routiers indiquées par le ministre.

Cette programmation nécessaire, pluriannuelle, pourrait être effectuée à l'occasion d'un prochain CIIACT et encadrerait les décisions prises ensuite, soit dans le budget général, soit au travers de l'AFITF. Elle permettrait :

- d'une part, d'inscrire pleinement la politique des transports dans une logique de justification et d'évaluation de la dépense publique dans l'esprit de la LOLF, tout en mettant en évidence la légitimité du financement de ces infrastructures notamment au regard des arguments environnementaux qui leur sont opposés tant au plan national que local ;

- d'autre part, et surtout, cette programmation reviendrait à « sanctuariser » les crédits consacrés aux investissements présentant un « intérêt local ». En effet, elle permettrait de s'assurer qu'une partie de l'enveloppe financière serait consacrée à des projets évalués en fonction de cette notion spécifique d'« intérêt local », que la proposition tend à préciser.

---

<sup>1</sup> Lors de la séance de l'Assemblée nationale du 16 novembre 2007, M. Bussereau a déclaré « Le Grenelle de l'environnement prévoit très précisément que tout nouvel investissement routier ou autoroutier doit être soumis à trois conditions : problème de congestion, problème de sécurité, problèmes d'intérêt local ». Les précisions apportées depuis cette intervention font clairement apparaître que le projet ne doit pas remplir cumulativement les trois critères, mais qu'il suffira qu'il en remplisse un pour être éligible.

### **PROPOSITION**

Votre délégation propose que les projets d'infrastructures ne soient plus évalués en fonction d'un intérêt socio-économique, calculé comme c'est le cas aujourd'hui, de la même façon pour toutes les opérations. Mais elle souhaite que pour chacune des trois catégories de projet, l'évaluation de leur intérêt soit propre à chacune de ces catégories.

Par exemple, si un projet prétend être financé au titre de la catégorie « amélioration de la sécurité », il sera évalué en fonction d'une formule où les gains en termes de réduction de risque d'accidents seront très fortement pondérés.

Parallèlement, si ce même projet présente un intérêt en termes de décongestionnement, celui-ci pourrait être évalué au regard des critères propres à la catégorie « décongestionnement » qui privilégieront les gains en termes de fluidité du trafic, en particulier lors des périodes ou des heures de pointe.

Le projet en question apparaîtra peut-être alors comme finançable sur la base de l'un ou l'autre des critères (sécurité ou décongestionnement) ou à l'inverse, il apparaît comme non éligible si des projets mieux classés ont épuisé les crédits de l'enveloppe disponible fixée préalablement pour chacune des catégories.

S'agissant des infrastructures de la catégorie « intérêt local » qui intéresse plus directement le désenclavement, le contenu de la notion semble *a priori* plus difficile à définir, ne serait-ce qu'en ce qui concerne la définition de ce que l'on entend par « local ». Toutefois, il ne faudrait pas que cette catégorie constitue une sorte de « fourre-tout » résiduel destiné à financer tous les projets « recalés » au titre des deux autres catégories.

### **PROPOSITION**

Aussi, votre délégation propose qu'une fois exclu l'objectif de sécurité routière et celui de décongestionnement, l'évaluation de l'intérêt local devrait donner lieu à une pondération très forte des gains permis par l'infrastructure en terme d'accessibilité, ainsi que des effets sur le développement économique local.

Cette mesure de l'accessibilité étant déjà quantifiée par plusieurs indicateurs (accès à un panel de villes, distance d'une autoroute etc.)<sup>1</sup>, reste

---

<sup>1</sup> Cf. III.A.

seulement à déterminer quelle pondération serait réservée à chacun de ces indicateurs. Sur ce point, les échanges de vos rapporteurs avec les services du MEDAD laissent à penser qu'une mesure relativement consensuelle de l'accessibilité est tout à fait envisageable, y compris en prenant en compte les nouveaux critères proposés par vos rapporteurs, notamment celui de l'accessibilité aux services et aux équipements. Ils espèrent qu'il en sera de même pour la mesure d'indicateurs de gains en termes de développement économique dont la réalisation semble plus complexe.<sup>1</sup>

Ce système de différenciation du mode de calcul de l'intérêt des projets selon leur finalité, permettrait que, désormais, on ne compare que des projets qui sont vraiment comparables et que l'on classe ainsi les infrastructures, par ordre de priorité dans l'accès à une partie des financements de l'Etat. Ne seraient ainsi classés que les projets présentant un réel intérêt en termes de développement et ce, même si leur rentabilité socio-économique, telle qu'elle est mesurée aujourd'hui, peut paraître modeste en comparaison avec des projets « urbains ».

Votre délégation formule cette proposition parce qu'elle estime que les critères d'évaluation des projets d'infrastructures vont prendre une importance croissante dans les décisions publiques. Certes, il n'est pas rare d'entendre dire que les décisions de construction des infrastructures sont *in fine* des décisions politiques déterminées par des considérations d'opportunité et d'équité ; et qu'en conséquence les évaluations réalisées par les experts ne constituent pas réellement un élément décisif, mais que les études socioéconomiques constituent au mieux un prétexte pour ne pas réaliser les projets. Toutefois, il ressort clairement des auditions des rapporteurs que l'exigence de justification de l'intérêt que représente une infrastructure pour la société devient de plus en plus forte et que cette évolution s'accélère aujourd'hui.

Telles sont les propositions en matière de financement de la politique de désenclavement routier, visant à s'inscrire au mieux dans le cadre de programmations des investissements définis à l'occasion du Grenelle de l'environnement.

La question se pose bien sûr en des termes très différents pour le désenclavement ferroviaire, puisque le mode ferroviaire s'inscrit, à l'inverse du mode routier, dans le cadre d'une hausse annoncée des financements.

---

<sup>1</sup> Une des questions essentielles était de savoir si l'on mesure la croissance économique du territoire (augmentation des revenus) ou bien son développement (mesurée par son PIB). Par exemple, l'arrivée de retraités aisés dans un territoire rural peut augmenter fortement son revenu sans traduire un quelconque développement.

### **3. L'augmentation des dépenses ferroviaires doit profiter au désenclavement**

Bien que les prévisions budgétaires pour le mode ferroviaire évoluent de façon inverse de celles des infrastructures routières, votre délégation souhaite que les unes comme les autres permettent la mise en œuvre d'une politique spécifique de désenclavement.

A ce titre, la politique annoncée de priorité au secteur ferroviaire<sup>1</sup> appelle trois observations principales.

- En premier lieu, la délégation prend acte de la volonté du Gouvernement de programmer dans les dix prochaines années plus de 2.000 kilomètres de nouvelles lignes à grande vitesse, soit autant que ce qui a été réalisé au cours du quart de siècle écoulé. Toutefois, en se référant à l'expérience récente du TGV-Est, elle estime que l'existence d'une LGV n'est malheureusement pas une garantie de désenclavement, mais qu'il faut encore que les lignes comprennent des gares suffisamment nombreuses pour augmenter significativement la part du territoire situé à moins de 45 minutes d'une gare TGV.

- En deuxième lieu, votre délégation se félicite du volontarisme affiché par le Gouvernement pour la régénération des voies auxquelles 400 millions d'euros par an seront consacrés jusqu'en 2020, dans la continuité du rapport Rivier<sup>2</sup>. Compte tenu de l'importance des besoins liés à la densité du réseau français<sup>3</sup>, il est important que les lignes qui jouent un rôle réel de désenclavement puissent bénéficier de cet effort, d'autant plus que ce sont généralement celles-ci qui subissent le plus fort degré de détérioration, au point de les rendre pratiquement inutilisables dans des conditions de desserte et de vitesse normales.

#### **PROPOSITION**

Pour certaines lignes présentant un fort intérêt au regard de l'objectif de désenclavement<sup>4</sup> et dont l'équilibre économique est menacé, votre délégation estime qu'il faudrait pouvoir consacrer une partie des nouveaux crédits non seulement à des dépenses d'investissement mais aussi de fonctionnement des lignes. Cette réflexion ne pourra pas se faire sans occulter le rôle des régions et la question des péages qui pèsent sur elle.

<sup>1</sup> Comme l'indique le tableau en annexe la nouvelle programmation des dépenses ferroviaires devraient en effet laisser apparaître une augmentation de près de 50 % des moyens sur la période 2009-2020.

<sup>2</sup> La régénération était à distinguer des simples travaux d'entretien courants qui finissent par s'avérer aussi coûteux qu'inefficaces compte tenu du mauvais état d'une bonne partie du réseau ferré français.

<sup>3</sup> Avec 28.436 kilomètres de voies, le réseau ferré français est un des plus denses d'Europe.

<sup>4</sup> Par exemple calculé par un indice d'accessibilité.

Il pourrait ainsi s'agir de crédits d'Etat complétant l'effort des régions lorsqu'il s'agit de TER. En effet, à quoi bon régénérer une ligne si son équilibre d'exploitation ne lui permet pas d'être effectivement utilisée ? A moins que ce constat de non rentabilité ne serve de prétexte à la décision de non modernisation de l'infrastructure ?

Plus généralement, votre délégation estime que la relance annoncée du transport ferroviaire doit être l'occasion de renforcer l'existant en matière de péréquation financière entre les lignes.

● En troisième lieu, il apparaît en effet nécessaire de rendre plus transparente la péréquation entre les lignes. Dans la perspective de l'ouverture à la concurrence du trafic voyageurs au 1<sup>er</sup> janvier 2010 qui viendra s'ajouter à celle en vigueur sur les lignes de fret, il n'est plus possible de s'en remettre uniquement aux péréquations de fait réalisées par la SNCF, qui consistent à compenser bon gré mal gré, au sein des comptes de l'entreprise publique, les déficits d'exploitation de certaines lignes par le bénéfice réalisé sur d'autres. Mais ces transferts demeurent relativement opaques.

#### **PROPOSITION**

Il serait préférable de mettre en place une modulation des péages ferroviaires qui sont versés par l'opérateur au gestionnaire du réseau (RFF).

Il n'est en effet pas concevable que l'exploitation d'une ligne qui affiche des taux de rentabilité supérieurs à 25 % (c'est le cas de la LGV Paris-Lyon) donne lieu au paiement d'un droit d'usage de l'infrastructure supérieur à celui exigé sur une ligne beaucoup moins rentable si l'on se situe du strict point de vue économique<sup>1</sup>. Si nécessaire, cette modulation pourrait être complétée par la mise en place d'un fond de péréquation ferroviaire comparable au FIATA (Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien) instauré en 1999 pour permettre aux lignes aériennes d'aménagement du territoire de bénéficier de transfert à partir de recettes tirées des lignes les plus rentables, mais qui malheureusement, entre temps, ont été réinscrites au budget général de l'Etat et non plus dans un fond dédié.

---

<sup>1</sup> Il convient de préciser que cette proposition de nouvelle répartition de la charge financière entre les différentes lignes est indépendante de celle de savoir si le niveau global des péages ferroviaires doit ou non être relevé.

#### **4. Une politique de désenclavement est aussi une politique d'économie des projets**

Dans le cadre de ses propositions d'ordre financier, votre délégation estime nécessaire de rappeler qu'une démarche permettant de diminuer les coûts de réalisation des projets est absolument indispensable, même si l'Etat parvenait effectivement à réunir l'ensemble des financements annoncés lors du Grenelle de l'environnement. Or, il apparaît aujourd'hui clairement qu'il serait possible de construire davantage d'infrastructures, s'il existait une volonté politique en ce sens.

Sur ce point, la délégation partage les préconisations présentées dans le rapport précité de la mission d'information de la commission des affaires économiques<sup>1</sup> portant sur :

– **la nécessité de faire évoluer les normes techniques** lorsque l'Etat l'impose à l'ensemble des projets, même lorsqu'il n'en est pas le maître d'ouvrage. En effet, les normes techniques routières fonctionnent trop souvent sur le modèle des trafics denses et continus de type urbain, ce qui aboutit à des projets beaucoup trop sophistiqués et donc beaucoup trop coûteux en milieu plus rural. A titre d'illustration, la généralisation des bretelles d'autoroutes, dont le coût oscille entre 2 et 6 millions d'euros, ne se justifie pas dans certains secteurs où un échangeur plus simple suffirait amplement.

Plus grave encore, le coût élevé du projet rapporté à la rentabilité socio-économique aboutit souvent, en milieu rural, à considérer que l'infrastructure ou l'équipement n'est pas justifié, alors qu'il le serait en agglomération ou sur un axe très emprunté.

#### **PROPOSITION**

Dans certains cas, il pourrait être proposé de recourir plus largement aux propositions du secteur privé<sup>2</sup>. Il convient toutefois de préciser qu'un appel aux propositions du secteur privé en matière d'ingénierie ne signifie nullement que le projet doive nécessairement être réalisé en partenariat public/privé (PPP).

– **la nécessité de mieux programmer et de massifier les travaux** ainsi que de mieux exécuter les chantiers, en particulier en matière de construction et d'entretien des voies ferrées. En effet, si les surcoûts et gaspillages actuels sont préjudiciables à l'ensemble des projets, ils sont

---

<sup>1</sup> N° 196 (2007-2008).

<sup>2</sup> Comme l'illustre le cas de l'autoroute A65 entre Pau et Langon où le projet proposé par un opérateur privé permettait de financer l'opération sans recours aux subventions publiques, ce qui n'était pas le cas du projet défendu par la Direction régionale des routes d'Aquitaine.

beaucoup plus pénalisants pour les infrastructures de désenclavement que pour les autres.

Telles sont les propositions de votre délégation pour garantir une mobilisation optimale des ressources financières au profit du désenclavement. Mais encore faut-il que les projets concernés répondent réellement aux besoins locaux. Une infrastructure seule n'a pas de sens si elle ne s'inscrit pas dans un cadre, préalablement défini, assurant sa cohérence avec les objectifs d'ensemble du territoire en matière d'accès aux grands services publics structurants et de développement économique.

Or, un tel cadre a déjà existé au travers des schémas de services collectifs. Une des propositions de votre délégation est donc de remettre en place ces schémas sous une forme adaptée aux besoins actuels, en particulier en matière de désenclavement.

## ***B. ANCRER LA POLITIQUE DE DÉSENCLAVEMENT DANS LES PROJETS DES TERRITOIRES***

### **1. Des schémas de services de transport aux nouveaux schémas régionaux de désenclavement**

Ces schémas consisteraient en fait un complément des schémas de services de transport qui devraient, quant à eux, être réactualisés comme d'ailleurs l'ensemble des schémas de services collectifs adoptés entre 2000 et 2002.

Les schémas de services collectifs des transports de voyageurs et de marchandises, institués par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire, avaient pour objet de planifier, dans chaque région, les infrastructures répondant « *aux besoins de transport et de déplacements à un horizon de vingt ans, dans des conditions compatibles avec les exigences économiques, sociales et environnementales d'un développement durable* ».

Ces schémas adoptés en 2002 traitaient, à l'horizon de 2020, de l'ensemble des modes de transports (routier, ferroviaire, aérien et fluvial) pour lesquels ils définissaient des objectifs globaux déclinés pour chaque type de trafic. Par exemple, pour le transport de voyageurs, quatre objectifs majeurs avaient été retenus et appliqués, par le schéma, à neuf catégories de trafic différentes.

### **Les quatre objectifs et les neuf types de trafic des schémas directeurs « voyageur » de 2002**

#### ● **Quatre objectifs affichés**

- maintenir et développer des échanges performants à l'échelle nationale et européenne ;
- assurer la desserte et l'accessibilité des territoires à l'échelle régionale et locale ;
- améliorer la sécurité et la sûreté des transports ;
- et préserver à long terme les ressources et la qualité environnementale.

#### ● **Neuf types de flux étudiés**

- les relations à très longue distance (intercontinentales –plus de 5.000 km) ;
- les relations vers les principaux pôles européens ;
- les relations de longue distance entre les pôles de province ;
- les flux touristiques ;
- les relations à moyenne distance ;
- les déplacements urbains et périurbains ;
- la desserte de la Corse ;
- la desserte des départements d'outre-mer.

Cet instrument permettait l'indispensable mise en cohérence irremplaçable des politiques publiques des multiples acteurs dans les différents domaines puisque chaque région faisait l'objet de huit schémas sectoriels : l'enseignement supérieur et la recherche, la culture, les services sanitaires, l'information et la communication, l'énergie, les services des espaces ruraux et naturels et le sport<sup>1</sup>.

Aussi, ne peut-on que regretter que ces schémas n'aient pas été actualisés depuis 2002 et que, s'agissant des schémas « transports », ils aient purement et simplement été annulés par le CIADT de 2003, alors même que ces dernières années ont été marquées par l'approfondissement de la décentralisation et la volonté de renforcer la compétitivité et l'attractivité des différents territoires.

### **PROPOSITION**

En conséquence, il est proposé de réactualiser l'ensemble des schémas de services collectifs prévus par la loi de 1999.

Mais, s'agissant plus spécifiquement du volet « transports », il n'est pas proposé de les remettre en place à l'identique. Vos rapporteurs souhaitent en fait **améliorer les schémas de 2002 afin d'en faire de véritables schémas régionaux de désenclavement.**

---

<sup>1</sup> Or, on sait qu'un des aspects essentiels du désenclavement est précisément de permettre aux populations et aux entreprises d'accéder aux équipements et aux services structurants.

*a) Des schémas de transport aux schémas de désenclavement*

Tout en reconnaissant la qualité des travaux qui avait présidé à l'élaboration des schémas de services collectifs de transport, il convient de reconnaître que ces schémas nécessitent d'être complétés et précisés afin de pouvoir traduire la réalité au mieux.

La première précision à apporter est d'ordre géographique. Ainsi est-il proposé de compléter le schéma collectif de transport par des schémas départementaux.

En effet :

– d'une part, la seule mesure d'accessibilité à partir du chef-lieu de département ne renseigne pas sur la situation des territoires à l'échelle infra départementale, qui sont souvent les plus défavorisés en termes d'accès aux différents services ;

– d'autre part, compte tenu du temps moyen d'environ une heure trente aller-retour, une grande partie des trajets quotidiens se déroule au sein du même département et c'est à ce niveau aussi que l'enclavement doit être perçu ;

– enfin et surtout, le département demeure un acteur essentiel du désenclavement au travers de son domaine routier, fortement étendu par les transferts de 2006 et les services de transports collectifs dont il a la charge, à commencer par le transport scolaire. Si l'on s'en tient au seul volet routier, l'existence de schémas départementaux se justifie pour deux raisons : d'une part, parce que l'Etat devrait, en tout état de cause, continuer à y intervenir<sup>1</sup> dans le cadre des critères issus du Grenelle de l'environnement<sup>2</sup> et d'autre part, parce que les projets routiers des départements sont de plus en plus contraints de justifier de leur cohérence avec une vision d'ensemble de l'avenir du territoire, faute de quoi ils risquent d'être en butte au discours anti-routier.

**PROPOSITION**

Votre délégation propose que les schémas ne portent pas seulement sur les infrastructures, mais qu'ils intègrent aussi le niveau de service réellement offert.

En effet, force est de constater que les territoires sont, comme on sait, très inégaux devant la fréquence des services de transports collectifs. Hors des agglomérations ou des grands réseaux structurants, il ne suffit pas qu'il y ait une voie ferrée pour qu'il y ait des trains, ni qu'il y ait un aéroport pour qu'il y

---

<sup>1</sup> Au travers des PDMI

<sup>2</sup> Cf. IV.A.1.

ait un nombre d'avions satisfaisant. Quant au fret ferroviaire, il a longtemps constitué le cas d'école de l'écart existant entre d'une part, la très forte densité du réseau et d'autre part, une qualité de service insuffisante.

De même, en matière routière, le fait qu'une infrastructure soit congestionnée aux heures de pointe constitue une limitation au service effectif qu'elle rend aux populations. Aussi, ce type d'information doit-il figurer dans les schémas.

### PROPOSITION

**De plus**, il est proposé que, dans le cadre de l'élaboration des schémas, les services de l'Etat accordent une attention particulière aux territoires orphelins.

En effet, certaines zones situées en périphérie de certaines régions ou de certains départements sont souvent mal désenclavées et leurs difficultés s'aggravent fortement lorsque le territoire voisin, situé de l'autre côté de la frontière administrative de la région ou du département, est lui aussi dans la même situation par rapport à son propre chef-lieu.

Apparaissent alors de véritables « zones blanches », généralement confrontés de surcroît à une discontinuité des réseaux de transports collectifs de chacune des collectivités.

Une illustration de cette situation a pu être constatée par vos rapporteurs sur le terrain, au cours de leur déplacement dans le nord de la Meuse. Ce secteur n'est pas desservi par une route à 2 x 2 voies qui est pourtant doublement indispensable pour son développement économique<sup>1</sup>. Cette absence de desserte résulte sans doute du fait de son isolement relatif par rapport aux axes structurants des deux régions proches, centrées sur leur chef-lieu respectif. En effet, à 50 km à l'ouest, se trouve l'autoroute A34, priorité de la région Champagne-Ardennes, pour relier Charleville-Mézières à Paris via Reims et, à 50 km à l'est, plusieurs autoroutes traversent le sillon mosellan avec pour vocation principale de desservir les métropoles lorraines de Metz et Nancy. Dans le cas présent, la zone décrite est d'autant plus victime de ces stratégies centrées sur les métropoles régionales qu'elle est elle-même reliée à une agglomération qui ne figure pas parmi ces métropoles puisqu'il s'agit d'une ville étrangère, à savoir Luxembourg.

Pénalisé au niveau routier par sa situation périphérique, le Nord de la Meuse l'est aussi au niveau ferroviaire puisque les deux réseaux de trains

---

<sup>1</sup> *A la fois pour permettre aux milliers de travailleurs transfrontaliers de se rendre quotidiennement au Luxembourg via Longwy et pour constituer, côté français, un parallèle à l'axe Nord-Ouest/Sud-Est qui dessert la Belgique de l'autre côté de la frontière et constitue un axe de développement économique très dynamique.*

régionaux ne disposent d'aucune continuité entre eux. Les TER de la région Lorraine vont jusqu'à Montmédy, mais pas au-delà et il en va de même pour les TER Champagne-Ardenne, qui ne vont que jusqu'à Sedan. Mais pour relier ces deux villes distantes d'une trentaine de kilomètres, les populations ne disposent pas de solution de transports collectifs dans la mesure où les deux réseaux départementaux ne sont pas reliés.

En quelque sorte victime de la vision de chacune des collectivités auxquelles ils appartiennent, qui centrent leur vision sur leurs propres chef-lieux, ces « territoires orphelins » se trouvent souvent dans des situations d'enclavement particulièrement aigües. Il revient au représentant de l'Etat de veiller à ce qu'elles ne soient pas ignorées par chacun des schémas régionaux, et ce, même si bien entendu les problèmes d'absence de continuité entre les réseaux de transports collectifs, ferroviaires ou par autocar, ne se posent pas seulement dans ces zones « frontières » mais existent aussi à l'intérieur même d'un département, tout simplement du fait de l'insuffisante coordination des autorités organisatrices de transport<sup>1</sup>.

- Une autre nouveauté des schémas régionaux de désenclavement devrait être l'inclusion de la préoccupation de maîtrise de la périurbanisation, condition de l'insertion des infrastructures de transport dans le cadre d'un développement durable des territoires<sup>2</sup>.

Reste toutefois à déterminer la façon dont cet objectif pourrait être traduit dans les schémas. En effet, les schémas devraient être un des éléments de la politique de mise en place de « trames vertes », dont la nécessité a été soulignée lors du Grenelle de l'environnement en coordination avec l'ensemble des autres documents de planification de l'espace.

Avec l'ensemble de ces compléments et précisions, les nouveaux schémas de services collectifs de transports pourraient non seulement remplir leur mission de programmation de l'ensemble de la politique de transport mais constituer aussi des schémas de désenclavement.

Toutefois, pour que ces schémas jouent pleinement leur rôle, il n'est pas suffisant d'en améliorer le contenu : il convient aussi d'être attentif à leur procédure d'adoption.

*b) Pour l'adoption des schémas, ne pas reproduire les erreurs du passé*

Ces schémas ne joueront leur rôle d'orientation des différentes politiques publiques concernées que si :

---

<sup>1</sup> Le département pour les transports collectifs, la région pour le TER et les agglomérations pour les transports urbains.

<sup>2</sup> Cf. II ? A.d).

– d’une part, ils sont élaborés en concertation entre l’Etat et les acteurs locaux ;

– d’autre part, ils sont établis suffisamment en amont pour être pleinement pris en compte dans les décisions publiques.

Or, comme le faisait remarquer M. Jean-Pierre Raffarin, alors Président de la délégation, en avant-propos du rapport, sur la préparation de la première génération de schémas<sup>1</sup>, la volonté d’assurer leur mise en place rapide avait donné le sentiment d’une concertation insuffisante à l’échelle infra et inter-régionale. A l’inverse, le temps consacré à la concertation n’avait pas permis qu’ils soient prêts pour servir de référence lors de la discussion des contrats de plan Etat-régions.

Forte de cette expérience, votre délégation estime qu’un tel sort ne devrait pas être réservé à la prochaine génération de schémas de services et en particulier du schéma de désenclavement qu’elle appelle de ses vœux.

Ainsi, si elle attend avec beaucoup d’intérêt le prochain comité interministériel d’aménagement et de compétitivité des territoires qui doit formuler les grandes orientations de la politique des transports<sup>2</sup>, elle estime toutefois qu’une programmation complète et précise des infrastructures de transports pour les années qui viennent ne saurait être réalisée en quelques semaines.

Hormis les projets déjà très avancés pour lesquels une décision rapide de confirmation est nécessaire, il serait donc préférable de prendre le temps d’établir une liste de projets, plus réaliste que celle de 2003, et étudiée à partir des besoins et de stratégies exprimées dans des schémas de services. Ceci exigerait par exemple que soit déterminée au préalable l’enveloppe dédiée à chaque type de projets d’infrastructures ainsi que les critères d’évaluation de ceux-ci. Là encore, un temps d’étude et de concertation est nécessaire, qui pourrait d’ailleurs permettre de constater que le financement des projets routiers prévu par le Grenelle est très en deçà des besoins, notamment en matière de désenclavement.

## **2. La nécessité pour l’Etat d’inscrire son action dans les schémas**

Si la bonne articulation entre la réalisation des schémas et la décision financée de l’Etat s’avère nécessaire, ce n’est pas seulement pour des raisons

---

<sup>1</sup> *Rapport d’information n° 395 (2000-2001) de M. Jean-Pierre Raffarin, Mme Janine Bardou, MM. Claude Belot, Roger Besse, Mme Yolande Boyer, MM. Gérard Larcher, Jacques Oudin, Bernard Piras et Alain Vasselle, fait au nom de la délégation à l’aménagement du territoire, déposé le 20 juin 2001 et portant avis sur le projet de décret approuvant les schémas de services collectifs prévus à l’article 10 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d’orientation pour l’aménagement et le développement durable du territoire.*

<sup>2</sup> *Un CIACT faisant suite au Grenelle de l’environnement devrait en effet avoir lieu avant la fin 2008.*

de cohérence du calendrier, mais aussi pour des raisons tenant à l'effectivité des schémas.

En effet, pour que les schémas régionaux de désenclavement prennent tout leur sens, il serait nécessaire que l'Etat accorde, dans le cadre de l'enveloppe pré-définie pour chaque type de projet, la priorité de ces financements aux infrastructures et services considérés comme prioritaires par les schémas.

Bien entendu, pour que ces engagements aient toute leur valeur, il faudra, contrairement aux errements passés, que l'Etat puisse s'engager sur des montants financiers qu'il soit en mesure d'honorer<sup>1</sup>.

Sans cet engagement, il sera d'ailleurs difficile de considérer qu'une véritable politique de désenclavement a enfin été mise en place dans notre pays.

\*

\*

\*

Pourtant, votre délégation estime que la France a tout à gagner à engager cette politique de désenclavement, c'est-à-dire une politique fondée sur le lien fort entre les infrastructures et les projets de chacun des territoires.

---

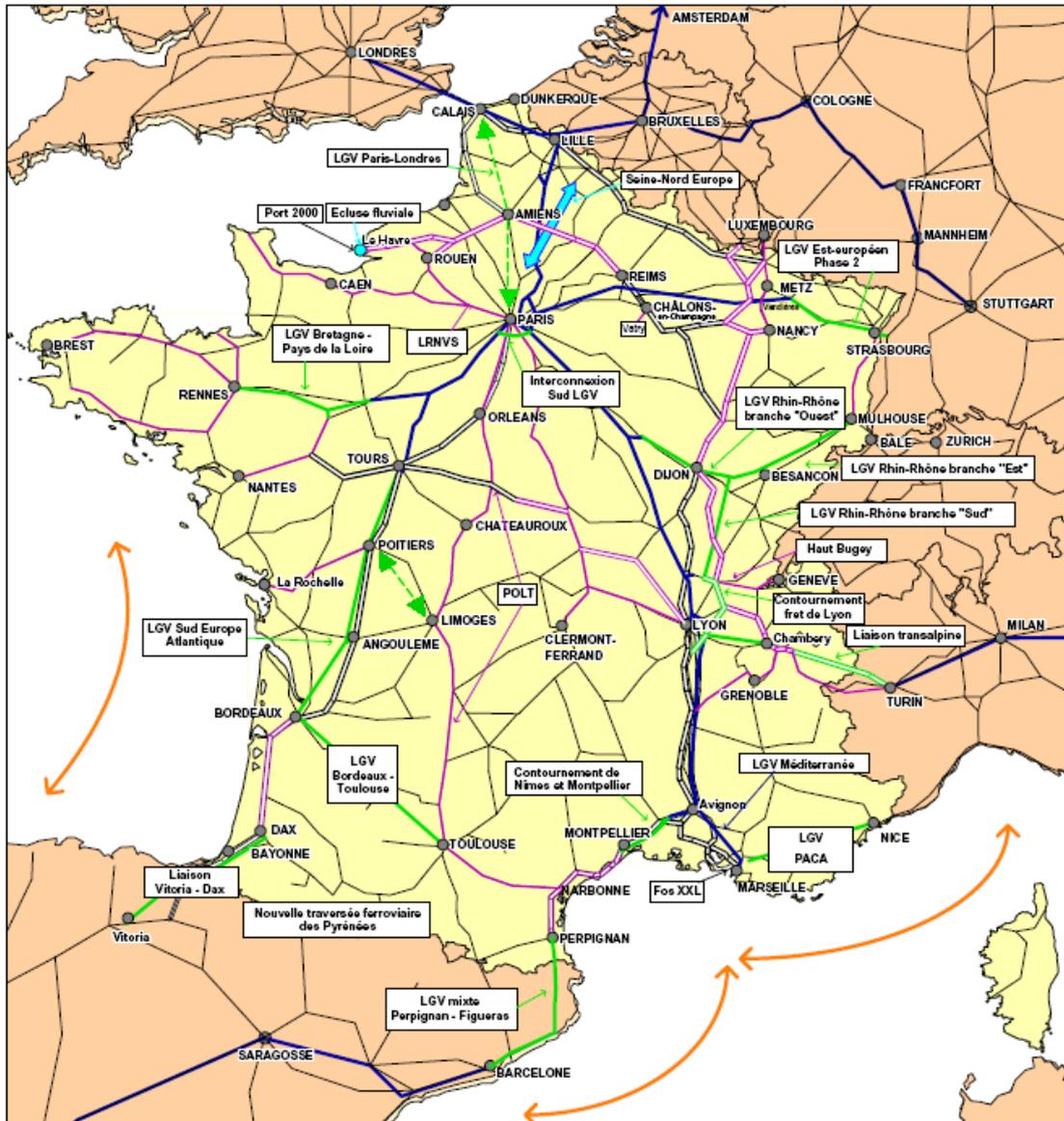
<sup>1</sup> Ceci implique -rappelons le- qu'il lui faudra probablement avoir trouvé des recettes au-delà de la seule redevance d'usage poids lourds.



**ANNEXE I**

**LES ANNONCES DU CIADT DU 18 DÉCEMBRE 2003**

## 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.*

## Infrastructures routières en 2025

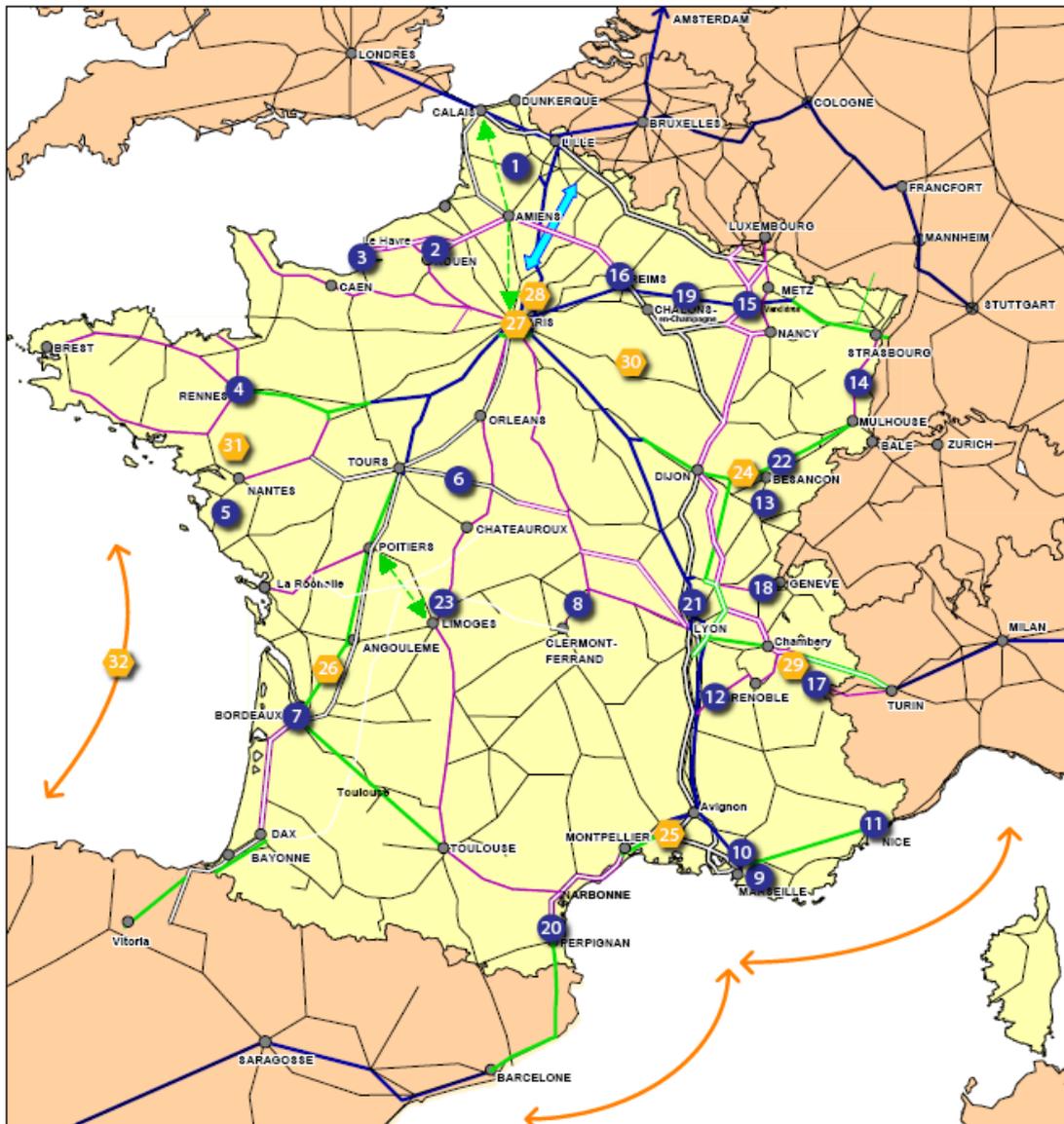


- Autoroutes ou voies assimilées en service, en travaux ou concédées
- Autoroutes en projet
- Contournements urbains
- Grandes Liaisons d'Aménagement du Territoire (GLAT) en cours d'aménagement (\*)
- Projets à définir
- ★ Problématique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien

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

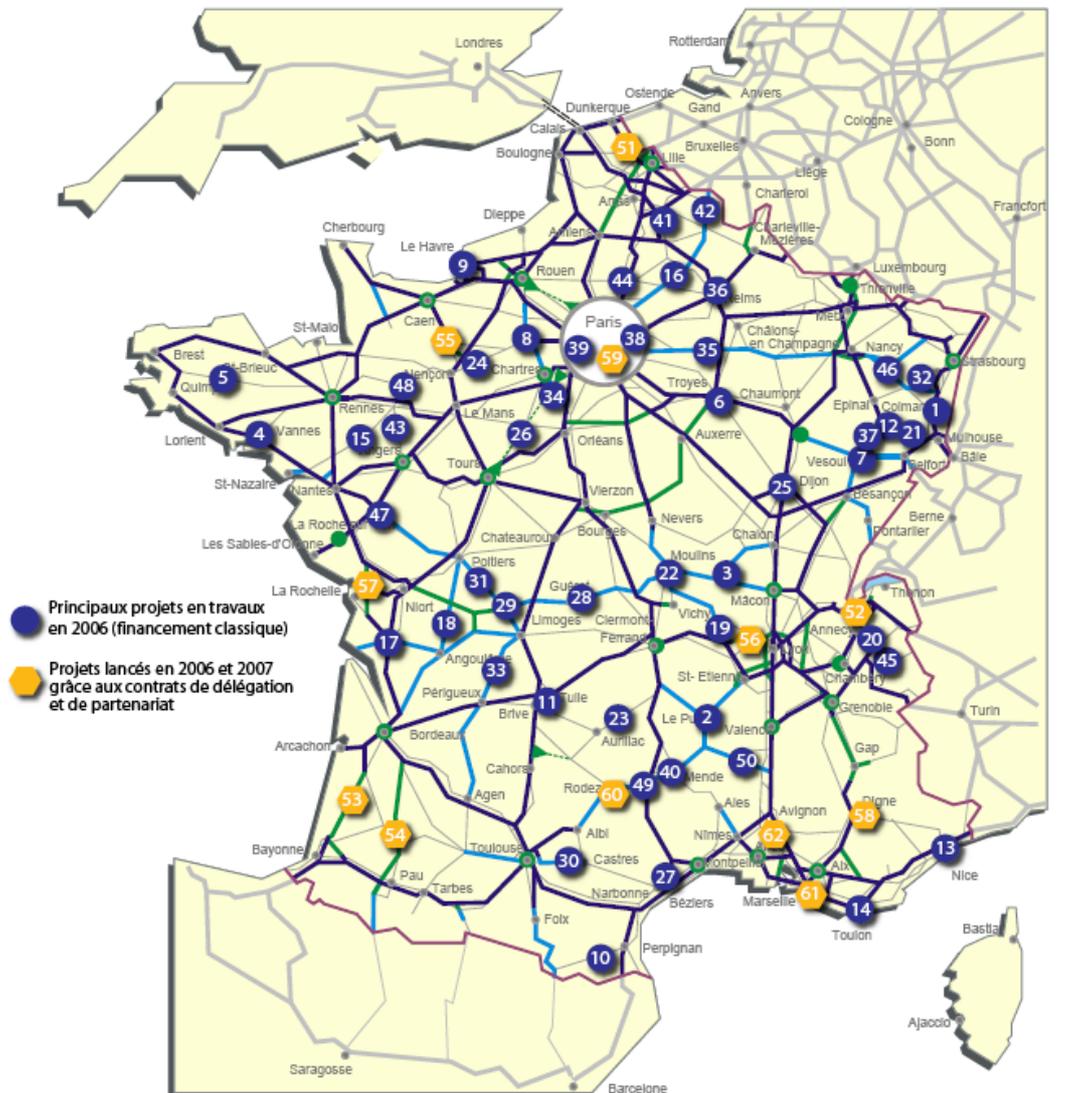
Les GLAT correspondent à des itinéraires à fort trafic interrégional ou international, soit à des liaisons entre les principales métropoles régionales et les principaux ports ou aéroports français.

## C.I.A.C.T. du 14 octobre 2005, volet fer, mer, fluvial, aéroport



- |  |  |  |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li><span style="color: blue;">●</span> Principaux projets en travaux en 2006 (financement classique)</li> <li><span style="color: orange;">●</span> Projets lancés en 2006 et 2007 grâce aux contrats de délégation et de partenariat</li> <li><span style="color: blue;">—</span> Ligne à grande vitesse existante</li> <li><span style="color: green;">—</span> Ligne à grande vitesse en projet</li> <li><span style="color: pink;">—</span> Améliorations de grands axes existants</li> <li><span style="color: blue;">—</span> Grand itinéraire de fret</li> <li><span style="color: pink;">—</span> Amélioration de grand itinéraire de fret</li> <li><span style="color: green;">—</span> Projet de grand itinéraire de fret</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>1 Don Béthune</li> <li>2 Grand contournement de Rouen (Montérolier-Buchy)</li> <li>3 Accès final à Port 2000</li> <li>4 Rennes - Brest et Rennes - Quimper</li> <li>5 Electrification Nantes-La Roche-les Sables</li> <li>6 Electrification Tours-Vierzon</li> <li>7 Bouchon de Bordeaux</li> <li>8 Clermont-Paris</li> <li>9 Marseille-Aubagne</li> <li>10 Marseille-Aix</li> <li>11 3ème voie entre Antibes et Nice</li> <li>12 Sillon alpin sud (doublement Valence Grenoble)</li> <li>13 Arc jurassien</li> <li>14 Strasbourg-Bâle</li> <li>15 Bifurcation de Frouard</li> <li>16 Restructuration des voies à Reims</li> <li>17 Dijon Modane</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>18 Haut Bugey</li> <li>19 TGV Est Européen 1ère phase</li> <li>20 Installations terminales à Perpignan</li> <li>21 Perpignan Bettembourg</li> <li>22 TGV Rhin-Rhône (génie civil)</li> <li>23 Modernisation de Paris-Toulouse</li> <li>24 TGV Rhin-Rhône (équipements)</li> <li>25 Contournement Nîmes Montpellier</li> <li>26 TGV Aquitaine</li> <li>27 GSM-R (radio sol train)</li> <li>28 CDG Express</li> <li>29 Autoroute ferroviaire alpine</li> <li>30 Modernisation des barrages</li> <li>31 Aéroport Notre Dame des Landes</li> <li>32 Autoroute de la mer atlantique</li> </ul> |
|--|--|--|

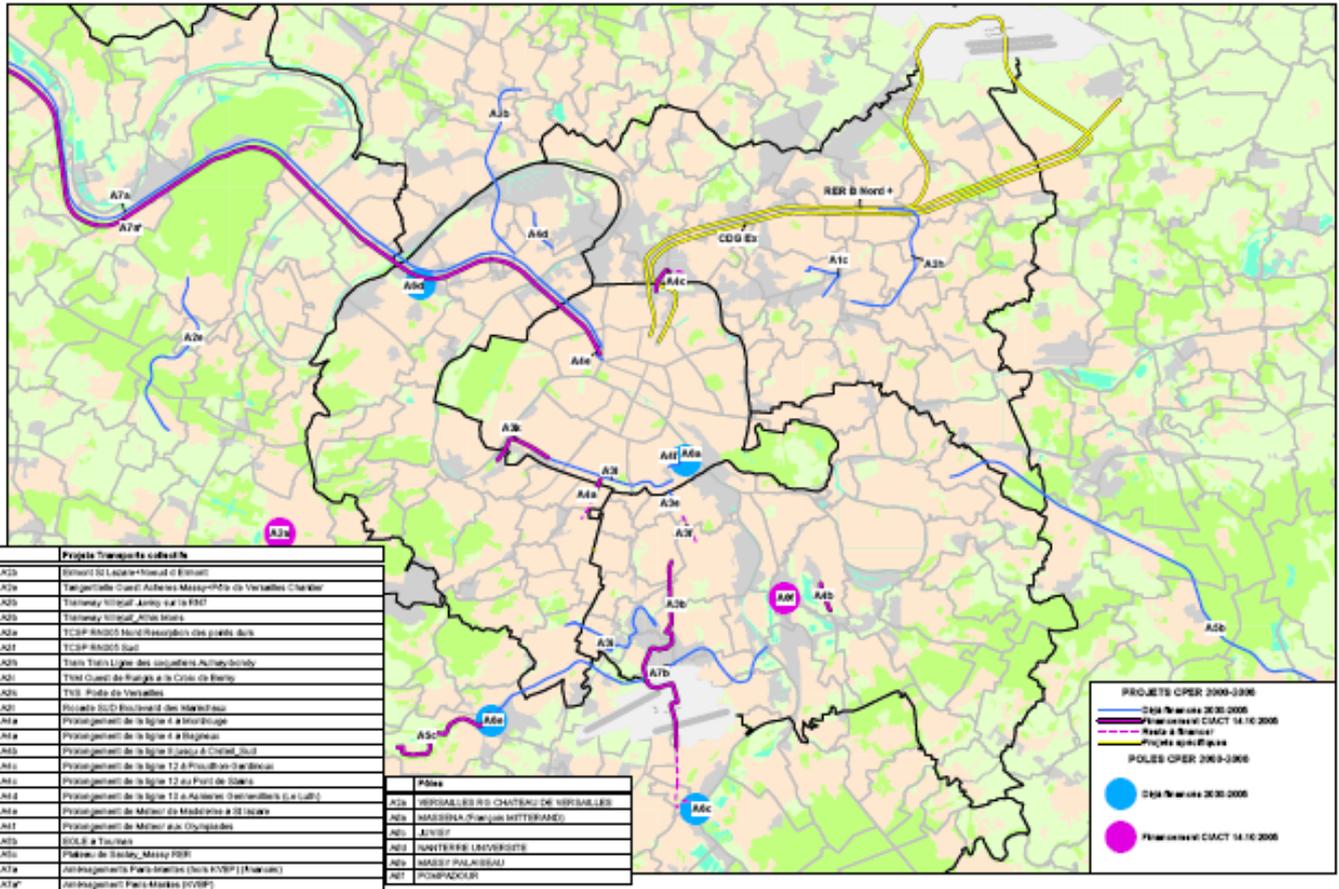
## C.I.A.C.T. du 14 octobre 2005, volet routier



- Principaux projets en travaux en 2006 (financement classique)
- Projets lancés en 2006 et 2007 grâce aux contrats de délégation et de partenariat

- |  |   |  |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>1 Rocade de Colmar</li> <li>2 Contournement du Puy en Velay</li> <li>3 RCEA en Saône et Loire</li> <li>4 Aménagement de la rocade de Vannes</li> <li>5 Aménagement de l'axe centre Bretagne</li> <li>6 Doublement de la rocade Nord de Troyes</li> <li>7 RN 19 entre Vesoul et la frontière Suisse</li> <li>8 Déviation d'Evreux</li> <li>9 Rocade Nord du Havre</li> <li>10 RN 116 dans les Pyrénées Orientales</li> <li>11 Aménagement de la RN 89 en Corrèze</li> <li>12 Déviation de Rupt sur Moselle</li> <li>13 Aménagement de la RN 202 bis</li> <li>14 Deuxième tube du tunnel de Toulon</li> <li>15 Déviation de Pouancé</li> <li>16 Mise à 2x2 voies de la RN 2 dans l'Aisne</li> <li>17 RCEA en Charente et Charente Maritime</li> <li>18 RN 10 dans la Vienne et la Charente</li> <li>19 Mise à 2x2 voies entre RN 7 et Balbigny</li> <li>20 Déviation d'Albertville</li> <li>21 RN 66 de la vallée de la Thur</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>22 Aménagement de la RCEA dans l'Allier</li> <li>23 Construction du tunnel du Lioran</li> <li>24 RN 12 entre Hauterive et Le Mesle</li> <li>25 Liaison Nord de l'Agglomération dijonnaise</li> <li>26 Aménagement de la RN 10</li> <li>27 A 75 Pézenas Béziers A 9</li> <li>28 Aménagement de la RCEA en Creuse</li> <li>29 Déviation de Bellac</li> <li>30 Déviation de Puylaurens</li> <li>31 Nantes-Poitiers-Limoges</li> <li>32 Déviation de Schirmeck</li> <li>33 Déviation de Bergerac</li> <li>34 RN 154 entre Chartres et Orléans</li> <li>35 Déviation de Fère Champenoise</li> <li>36 A 34, barreau Est de Reims</li> <li>37 Déviation de Luxeuil</li> <li>38 Déviation Ouest de Meaux</li> <li>39 Elargissement de l'A 13 à Vaucresson</li> <li>40 Viaduc du Rieucros à Mende</li> <li>41 Contournement Sud de Cambrai</li> <li>42 Aménagement entre Avesnes et Maubeuge</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>43 RN 162 en Mayenne et Maine-et-Loire</li> <li>44 Aménagement de la RN 31 dans l'Oise</li> <li>45 Déviation de Centron</li> <li>46 Déviations de Saint Clément et Azerailles</li> <li>47 Mise à 2x2 voies de la liaison Cholet Bressuire</li> <li>48 Déviation de Moulay Mayenne</li> <li>49 Déviation de Recoules</li> <li>50 Aménagement de la RN 102</li> <li>51 Autoroute A 25 Lille Dunkerque</li> <li>52 Autoroute A 41 Annecy Genève</li> <li>53 Autoroute A 63 Bordeaux Bayonne</li> <li>54 Autoroute A 65 Langon Pau</li> <li>55 Autoroute A 88 Caen Falaise Sées</li> <li>56 Autoroute A 89 Balbigny Lyon</li> <li>57 Autoroute A 831</li> <li>58 Autoroute A 585, antenne de Digne</li> <li>59 Dédoulement du tronç commun A 4/A 86</li> <li>60 Aménagement de la RN 88 en Aveyron</li> <li>61 Liaison L2 Est à Marseille</li> <li>62 Liaison Est Ouest au Sud d'Avignon (LEO)</li> </ul> |
|--|---|--|

C.I.A.C.T. du 14 octobre 2005 - Volet Transports Collectifs en Ile-de-France



Projets Transports collectifs	
A1	Remise St Lazare/Port de Elnaï
A1a	Tangente Ouest Achères/Messy/Plis de Versailles/Chantier
A2	Tramway Orsay - Antony via la RER
A2a	Tramway Orsay - Antony Métro
A2b	TCAP Orsay Nord/Remise des quais de la RER
A2c	TCAP Orsay Sud
A3	Tram Train Ligne des communes Aulnay-sous-Bois
A3a	Tram Ouest de France à la Croix de France
A3b	T10 - Rive de Versailles
A4	Roads SUD Extension des Métros
A4a	Prolongement de la ligne 4 à Boulogne
A4b	Prolongement de la ligne 8 jusqu'à Châteaufort
A4c	Prolongement de la ligne 12 à Puteaux/Châteaufort
A5	Prolongement de la ligne 12 au Port de Sures
A6	Prolongement de la ligne 13 à Achères (secondaire Le Lab)
A6a	Prolongement de Métro de Mantes la Jolie à St Germain
A6b	Prolongement de Métro aux Olympiades
A6c	GO 8 à Tourny
A6d	Plateau de Saclay - Métro RER
A7a	Aménagement Paris-Normandie (Paris - Evreux) (France)
A7b	Aménagement Paris-Amiens (France)

Poles	
A1a	VERSAILLES (R. CHANTIER DE VERSAILLES)
A2a	MASSOLA (PLAISIR/MITERRAND)
A2b	LEVAL
A2c	NANTERRE UNIVERSITE
A2d	MASSEY PALAISIAU
A2e	ROMPARDOUR

## ANNEXE II

### L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES PROJETS DU CIADT DU 18 DÉCEMBRE 2003

#### DANS LE GRAND SUD-EST

<b>Projet</b>	<b>Avancement au 23 janvier 2007</b>
<b>Projet portuaire Fos 2XL</b>	Les fonds FEDER prévu pour un montant de 16,7 M€ dans le plan de financement imaginé en décembre 2003 n'ont pas pu être mis en place. L'Etat a porté sa contribution à 27,4 M€. Le plan de financement a été signé. Par ailleurs, le 24 septembre 2004, à l'issue du débat public, le PAM, maître d'ouvrage a décidé de donner suite au projet Fos 2XL. Les travaux d'approfondissement du bassin ont démarré en novembre 2006. Les travaux du PAM se termineront en 2008. Les opérateurs ont été choisis le 3 novembre 2006. Il s'agit de PortSynergy et MSC qui devront investir 100 M€ chacun. Ils auront l'année 2009 pour installer leurs portiques.
<b>LGV Perpignan-Figueras</b>	Le contrat de concession entre la France, l'Espagne et le groupement d'entreprises TP Ferro a été signé le 17 février 2004. TP Ferro a une concession de 50 ans, dont 60 mois de travaux. Les travaux sont en cours. La mise en service est prévue en février 2009.
<b>Contournement de Nîmes et de Montpellier</b>	La déclaration d'utilité publique est parue au JO du 17 mai 2005. Suite aux études de détail faites par RFF, un contrat de partenariat est en cours de préparation et une consultation sera lancée en 2007.
<b>LGV PACA</b>	Le débat public s'est clos le 8 juillet 2005. A l'issue, le maître d'ouvrage RFF a décidé de lancer des études complémentaires destinées à vérifier les performances et la faisabilité des trois itinéraires possibles, en prenant pour référence celui de la LGV des métropoles du Sud. Des études porteront également sur les conditions de prolongement éventuel du projet vers l'Italie, sur l'amélioration à court terme des dessertes régionales et du fret et sur la desserte du réacteur ITER à Cadarache. Il faut compter de 10 à 15 ans entre le débat public et la mise en service.
<b>Autoroutes de la mer – façade méditerranéenne</b>	Le projet Euromed, contrat sur les autoroutes de la mer, a été lancé pour promouvoir le concept des autoroutes de la mer dans la Méditerranée à travers des appuis apportés à des projets pilotes en prenant en considération le critère de la qualité qui a été développé dans le cadre du Groupe de Haut Niveau.
<b>Tunnel de Toulon</b>	La convention de financement avec la région, le département et l'agglomération de Toulon a été signée le 27 juillet 2005. Les travaux ont débuté en février 2007, pour une mise en service fin 2011 pour un coût de 292 M€.
<b>Autoroute A41 (St-Julien-en-Genevois – Villy-le-Pelloux)</b>	Le contrat de concession a été signé le 28 octobre 2005. Le concessionnaire désigné est le groupement Adelac (Bouygues-Area). Les procédures préliminaires sont terminées et les travaux viennent de démarrer.
<b>Contournement Ouest de Lyon</b>	La décision ministérielle de réorientation des études d'APS suite à la mise au point du nouveau cahier des charges de l'infrastructure a été prise le 25 janvier 2005. Le préfet de région a organisé une nouvelle réunion du comité de pilotage le 11 juillet 2005. Les études préliminaires de détermination des contraintes sont en cours, en concertation avec les élus locaux. Le 21 avril 2006, le ministre de l'équipement a demandé au préfet de région d'examiner parallèlement les autres solutions susceptibles de répondre aux mêmes objectifs. Les discussions sont en cours.
<b>Autoroute A45 (Lyon – Saint-Etienne)</b>	La bande d'étude (« bande des 300 mètres ») a été approuvée par décision ministérielle du 20 janvier 2004. L'avant projet sommaire a été approuvé le 5 juillet 2006. Sur cette base, l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique a été ouverte le 24 novembre 2006. Elle a rendu ses conclusions à l'été 2007.

<b>Autoroute A432 (Les Echets – La Boisse)</b>	L'avenant au contrat de concession intégrant l'autoroute A432 dans la concession de APRR (Autoroutes Paris-Rhin-Rhône) est signé et le décret correspondant est paru au JO du 7 novembre 2004. Sur la base de l'avant projet sommaire approuvé le 5 juillet 2005, l'enquête publique relative au projet s'est déroulée du 2 mai au 9 juin 2006. Ce projet figure d'ores et déjà dans le contrat de concession d'APRR.
<b>Contournement ferroviaire de Lyon</b>	Une première concertation locale s'est déroulée d'avril à juillet 2005 pour le choix du fuseau de la partie Nord. Le 26 décembre 2005, le ministère de l'équipement a retenu le fuseau le plus à l'ouest qui longe les infrastructures routières et ferroviaires existantes. Une nouvelle concertation doit être ouverte pour la partie Sud du contournement.
<b>Liaison ferroviaire Lyon - Turin</b>	L'avant projet sommaire du tunnel de base a été approuvé le 23 décembre 2003. Un mémorandum franco-italien sur le partage du financement par les deux Etats du projet a été signé le 5 mai 2004. Il prévoit une répartition du coût de la section internationale 1/3 - 2/3 entre la France et l'Italie sous réserve de la participation de l'Union européenne à hauteur de 20%. L'enquête publique s'est déroulée du 23 mai au 30 juin 2006. Le 16 juillet 2007, les gouvernements ont demandé 725 M€ à l'UE. Les travaux de creusement du tunnel de base pourraient commencer en 2012 pour une mise en service en 2020.
<b>RCEA</b>	La 1ere convention de financement d'un montant de 74 M€ a été approuvée par le conseil d'administration de l'AFITF le 16 juin 2005 et a été signée en octobre pour l'achèvement de la RCEA dans sa partie creusoise. Dans le cadre de cette convention, l'AFITF a pris à sa charge un montant de 62,3 M€ et la région Limousin de 11,7 M€. Par ailleurs, une deuxième convention pour la déviation Sud de Bellac sur la liaison Nantes-Poitiers-Limoges a été approuvée par le conseil d'administration du 8 septembre 2005. Une nouvelle convention a été approuvée par le conseil d'administration de l'AFITF le 14 décembre 2006 entre l'Etat et L'AFITF pour poursuivre le programme d'accélération de la RCEA. D'un montant de 26.2 M€, elle concerne la poursuite de l'aménagement de la RN150 entre Saintes et Pisany, des acquisitions foncières en Saône et Loire et la RN79 dans l'Allier. Une concertation sur l'opportunité d'un recours à la concession de la branche sud de la RCEA entre A71 et A6 est en cours.
<b>Autoroute Niort - Limoges</b>	Les études prévues au CIADT sont achevées. Elles ont déjà fait l'objet depuis avril 2005 de plusieurs présentations à l'ensemble des acteurs. La dernière réunion, consacrée à la présentation des approfondissements demandés s'est tenue le 25 septembre 2006 à Poitiers.
<b>RN88 (Saint-Etienne – Lyon)</b>	L'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique de la déviation de Baraqueville s'est déroulée du 6 décembre 2004 au 14 janvier 2005. La déclaration d'utilité publique est intervenue le 22 mai 2006. Une convention spécifique entre l'Etat, la Région Midi-Pyrénées, le Département de l'Aveyron et le Département du Tarn destinée à mettre en œuvre le financement des études et procédures d'acquisitions foncières hors contrat de plan a été signée le 27 janvier 2005. La partie comprise entre A75 et Albi (A 68 à Marsac) a été retenue par le CIACT du 14 octobre 2005 comme l'un des quatre projets routiers susceptibles d'être réalisés grâce à un contrat de partenariat au sens de l'ordonnance du 17 juin 2004. Ce projet a fait l'objet d'une évaluation préalable afin de démontrer que les conditions fixées par l'ordonnance sont remplies. Cette étude a été transmise pour avis à la Mission d'Appui sur les Partenariats Publics Privés (MAPP) rattachée au ministère de l'économie et des finances. L'avis de la MAPP devrait être connu courant janvier. Parallèlement, la concertation avec les principales collectivités locales concernées ont été engagées.
<b>Autoroute A89 (Balbigny – La Tour de Salvigny)</b>	Par décision du 05 juillet 2005, la commission européenne a classé sans suite la plainte relative à la concession de gré à gré de la section considérée à la société ASF. Le 27 juillet 2005, le conseil d'administration d'ASF a approuvé les conditions techniques et financières de réalisation de ce projet négociées avec l'Etat. La loi du 1 <sup>er</sup> mars 2006 relative à la réalisation de la section entre Balbigny et la Tour de Salvigny a approuvé l'avenant incluant cette opération dans le contrat de concession avec la société ASF. ASF a

	engagé les études détaillées de projet et les procédures préalables au démarrage des travaux. La mise en service est envisagée en 2012.
<b>Sillons rhodanien et languedocien</b>	Sur la base des résultats de la consultation menée auprès des parlementaires et des grands élus des trois régions concernées, les ministres de l'équipement et de l'écologie ont saisi fin mai la CNDP en vue de la tenue d'un débat de problématique. Lors de sa réunion du 6 juillet 2005, la CNDP a décidé d'organiser elle-même ce débat. Le débat a débuté le 27 mars 2006, la réunion de clôture s'est tenue à Avignon le 20 juillet 2006. Le bilan et le compte rendu du débat ont été rendus publics par la CNDP le 21 septembre 2006. Les ministres en charge des transports et de l'écologie ont rendu publique leur décision le 4 décembre 2006.
<b>Autoroute A48 (Ambérieu – Bourgoin-Jalieu)</b>	Les études d'évaluation des incidences vont être finalisées pour définir précisément les mesures compensatoires. Elles seront ensuite transmises à la Commission européenne afin de répondre à la demande d'information adressée aux autorités françaises. Des réflexions ont été engagées sur l'articulation entre les enjeux liés au projet et ceux liés à l'extension du périmètre des sites Natura 2000 de l'Isle-Crémieu.
<b>Autoroute A51 (Grenoble – Sisteron)</b>	Le débat public s'est tenu du 7 juin au 26 juillet et du 23 août au 20 octobre 2005. A l'issue, la décision ministérielle du 16 mars 2006 a décidé la poursuite du projet en retenant le tracé passant par l'Est de Gap. La réactualisation des études d'avant-projet sommaire est en cours.
<b>Antenne autoroutière de Digne</b>	Les négociations préalables sur le financement avec les collectivités locales sont bloquées. En conséquence, le ministère de l'équipement a interrompu la procédure de mise en concession depuis avril 2005.
<b>Tunnel ferroviaire sous le Montgenèvre</b>	Les études relatives au projet de tunnel ferroviaire sous le Montgenèvre sont en cours dans le cadre de La CIG franco-italienne des Alpes du Sud.

## DANS LE GRAND-EST

<b>Interconnexion TGV/ICE</b>	Un accord franco-allemand a été signé le 14 mars 2006 (ratifié le 13 février 2007) pour la construction d'un nouveau point ferroviaire sur le Rhin entre Strasbourg et Kehl afin de relier d'ici 2010 les réseaux à grande vitesse français TGV et allemand ICE.
<b>LGV Rhin-Rhône</b>	La convention de financement du projet a été signée le 3 juillet 2006, permettant le lancement des travaux de génie civil de la première phase de la branche Est du TGV Rhin-Rhône.
<b>LGV Est Européenne</b>	La première phase de la LGV Est européenne a été mise en service le 10 juin 2007. Le 23 janvier 2007, un protocole d'accord de financement a été signé pour les dernières études, les acquisitions foncières, les fouilles archéologiques : 94 M€
<b>Aménagement autoroutier de l'axe nord-sud lorrain</b>	Cette opération a fait l'objet d'une saisine de la CNDP en juillet 2005. Compte tenu de la non-modification du dossier par rapport à celui ayant donné lieu à un débat en 1999, la CNDP a décidé de ne pas organiser de nouveau débat. Par ailleurs, l'Etat s'est prononcé pour un passage du fuseau d'étude à l'est de Toul. Les études préliminaires sont en cours. Elles devraient être achevées mi 2007.
<b>Aménagement de l'axe Est-Ouest au sud de Nancy</b>	Cette opération fera l'objet d'une saisine auprès de la CNDP en 2007.
<b>Tunnel Maurice Lemaire</b>	Le projet de rénovation du tunnel Maurice Lemaire a été déclaré d'utilité publique en août 2002. Son coût estimé à 180 M€ (valeur 2000) a été approuvé par décision ministérielle du 9 janvier 2004. Le tunnel est fermé pour travaux depuis le 19 avril 2004 et sera réouvert début 2008.
<b>RN19 (Langres – Delle)</b>	La liaison Vesoul Est – Lure Ouest a été déclarée d'utilité publique par décret du 8 juillet 2005. Le protocole d'accord relatif à l'aménagement de la RN 19 entre Langres et Lure a été signé par l'ensemble des cofinanceurs, en présence du Ministre, le 3 juillet 2006 à Vesoul. Concernant la section Langres (A31) – Vesoul Est, la Commission nationale du débat public a été saisie le 7 novembre 2006. Le 6 décembre 2006, elle a pris une décision recommandant au maître d'ouvrage de mener une concertation sous l'autorité des préfets et sous l'égide d'une personnalité indépendante.

## DANS LE GRAND OUEST

<b>Aéroport Notre-Dame-des-Landes</b>	<p>A la suite de la décision ministérielle du 9 octobre 2003 prise à l'issue du débat public, les études se sont poursuivies, afin notamment d'optimiser l'orientation des pistes et l'implantation de l'aérogare.</p> <p>L'enquête publique relative au projet d'aéroport et à sa desserte routière s'est déroulée fin 2006.</p> <p>Le 13 avril 2007, elle a conclu à un avis favorable accompagné de quatre réserves et de quatre recommandations.</p>
<b>LGV Bretagne – Pays-de-la-Loire</b>	<p>A la suite d'une mission confiée à l'IGPC de Fenoyl, un accord de financement des acquisitions foncières nécessaires au projet est intervenu le 25 août 2005. L'avant projet sommaire a été approuvé le 26 janvier 2006.</p> <p>L'enquête d'utilité publique s'est déroulée du 1<sup>er</sup> juin au 17 juillet 2006. Les conclusions ont été remises le 21 novembre 2006. Le 30 janvier 2007, une convention de desserte des gares du Mans, de Laval, de Vitré et de Sablé sur Sarthe a été signée. Elle donne une garantie de 15 ans sur les dessertes.</p> <p>Par ailleurs les collectivités locales ont indiqué qu'elles contribueraient significativement au financement de l'opération dont le coût est estimé à 2,4 milliards d'euros. La mise en service est prévue en 2014.</p>
<b>Interconnexion TGV au Sud de l'Ile de France</b>	<p>Les travaux d'amélioration de la ligne existante entre Massy et Valenton inscrits au contrat de plan 2000-2006 sont bloqués.</p> <p>Les études fonctionnelles du projet d'interconnexion Sud ont été lancées début 2007.</p>
<b>Autoroutes de la mer – façade atlantique</b>	<p>Une commission intergouvernementale franco-espagnole a été installée le 26 juillet 2006. Elle a lancé en avril 2007 un appel à projets conjoint d'autoroute de la mer sur la façade Atlantique-Manche-mer du Nord. Cet appel à projets vise l'ensemble des opérateurs de la chaîne de transport. La sélection des candidats devrait intervenir en 2007 pour une mise en service en 2008.</p>
<b>A831 (Fontenay-le-Comte – Rochefort)</b>	<p>L'enquête publique s'est déroulée du 12 janvier au 13 février 2004. Le projet a été déclaré d'utilité publique par décret publié au JO le 13 juillet 2005. Un accord de principe a été trouvé avec la région Pays-de-la-Loire et les départements de Charente-Maritime et de Vendée pour la prise en charge à parts égales avec l'État de la contribution publique éventuellement nécessaire à la concession de l'autoroute.</p>

## DANS LE GRAND SUD-OUEST

<b>LGV Tours - Bordeaux</b>	<p>L'enquête publique sur la première phase entre Bordeaux et Angoulême est achevée, et le projet a été déclaré d'utilité publique le 19 juillet 2006.</p> <p>Une concertation locale est en cours dans le cadre des études d'avant projet sommaire de la seconde phase.</p> <p>L'ensemble du projet de ligne nouvelle de Tours à Bordeaux fera l'objet d'une délégation de service public. RFF a fait publier, 1er mars 2007, l'appel public à candidatures pour la réalisation de la ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique (LGV SEA), de Tours à Bordeaux, sous la forme d'une concession. L'appel d'offres sera lancé au deuxième semestre 2007 pour une signature de contrat au deuxième semestre 2008. Le montant est estimé à 5 milliards d'euros.</p>
<b>Prolongement vers l'Espagne</b>	<p>L'assemblée constitutive du GEIE a eu lieu le 26 juillet 2005 à Bordeaux.</p> <p>Le débat public relatif au prolongement de la LGV Sud-Europe-Atlantique entre Bordeaux et la frontière espagnole a eu lieu du 30 août au 29 décembre 2006. Le 31 janvier 2007, le bilan a été publié. Le 8 mars 2007, RFF annonce qu'il privilégie le tracé Est et souhaite un démarrage du chantier en 2013.</p>
<b>LGV Bordeaux - Toulouse</b>	<p>Le débat public a eu lieu du 8 juin au 25 novembre 2005. A l'issue, le maître d'ouvrage RFF a décidé le 13 avril 2006 de poursuivre les études de la LGV sur l'ensemble des options de passage. Les orientations relatives au choix du fuseau de la section Bordeaux-Agen seront définies à l'issue du débat public relatif au prolongement de la LGV SEA de Bordeaux vers la frontière espagnole.</p>
<b>Liaison POLT</b>	<p>Les travaux d'amélioration de l'infrastructure, notamment la suppression de passages à niveaux dans l'Indre, sont en cours.</p> <p>Le matériel TEOZ a été mis en place pour un certain nombre de relations.</p> <p>Par ailleurs, un débat public relatif au projet de LGV Poitiers - Limoges a eu lieu du 1<sup>er</sup> septembre au 18 décembre 2006. Le bilan a été publié le 30 janvier 2007. RFF a décidé, le 7 mars 2007, de poursuivre le projet sur la base de l'option centrale.</p>
<b>Contournement autoroutier de Bordeaux</b>	<p>La décision du ministre suite au débat public a été signée le 14 mai 2004 sur le principe d'un contournement autoroutier en tracé neuf et dans le cadre d'une concession. Le projet est mis à l'étude en recherchant une solution de passage par l'Ouest. La décision ministérielle d'approbation des études préliminaires a été prononcée le 3 janvier 2007. Il a décidé de poursuivre les études de deux fuseaux au nord, et d'un fuseau au sud. Le tribunal administratif de Bordeaux s'est prononcé le 1er mars 2007 pour l'annulation de ce projet. Le tribunal a considéré que la décision du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 de réaliser le contournement routier d'ici 2012 avait «prématurément interrompu» le débat public alors en cours. L'Etat a fait appel de cette décision.</p>
<b>Autoroute A63 (Bordeaux – Biarritz)</b>	<p>Les études d'avant-projet sommaire sont achevées. Le 15 février 2007, la commission d'enquête publique a émis un avis favorable sans réserves à la déclaration d'utilité publique des travaux d'élargissement de l'autoroute A63. Parallèlement, l'appel d'offres de mise en concession a été lancé au printemps 2006.</p>
<b>Autoroute A65 (Langon-Pau)</b>	<p>L'appel d'offres portant sur une solution autoroutière complète a eu lieu en 2005. Après analyse, l'Etat a décidé, le 2 juin 2006, d'engager les discussions pour la mise au point du contrat avec le groupement A'LIENOR (Eiffage-SANEF) dont l'offre ne nécessite pas de subvention publique. La concession a été attribuée au groupement A'LIENOR, détenu à 65% par EIFFAGE et à 35% par SANEF.</p> <p>Les deux décrets approuvant le contrat de concession et déclarant les travaux d'utilité publique ont été publiés au JO le 19 décembre 2006. La mise en service de l'autoroute est prévue fin 2010.</p>

## DANS LE NORD ET DANS LE BASSIN PARISIEN

<b>Autoroute A19 (Artenay – Courtenay)</b>	La concession a été attribuée au groupement Arcour, filiale du groupe Vinci. Le décret relatif au contrat de concession a été publié le 9 avril 2005. Les travaux ont démarré. La mise en service est prévue en septembre 2009.
<b>Prolongement de l'A34 vers Rocroi et la frontière belge</b>	Le fuseau de 1000 mètres a été arrêté le 5 février 2004. Les études d'avant-projet sommaire ont été validées par décision ministérielle le 22 juin 2005. L'enquête publique a eu lieu du 11 juillet au 9 septembre 2005. La commission d'enquête a émis un avis favorable. Le Conseil d'Etat a été saisi du dossier en juillet 2006. La déclaration d'utilité publique a été prononcée le 28 février 2007, pour un début des travaux fin 2007, début 2008. Le 5 juillet 2007, la convention de financement a été signée entre l'Etat (55 %), le Conseil Régional (28,33 %) et le Conseil Général (16,66 %).
<b>Liaison autoroutière Amiens – Lille - Belgique</b>	La décision ministérielle du 17 juin 2004 préconise que les études soient engagées sur un périmètre large en recherchant un passage en tracé neuf à l'ouest de l'agglomération lilloise. Le ministre a fait connaître sa décision le 17 juin 2004. Elle préconise que les études soient engagées sur un périmètre large en recherchant un passage en tracé neuf à l'Ouest de l'agglomération lilloise. Les études préliminaires d'avant-projet sommaire, commandées le 21 janvier 2005, sont aujourd'hui achevées. Le préfet de région a remis son rapport en novembre. La décision ministérielle d'approbation devrait être prise mi 2007.
<b>Contournement ferroviaire Nord de l'Île de France</b>	Les travaux inscrits au CPER 2000-2006 et portant sur la section Montérolier-Buchy au nord de Rouen sont achevés.
<b>Ecluse fluviale de Port 2000</b>	La DRE de Haute Normandie a été désignée comme maître d'ouvrage des études du projet d'écluse fluviale de Port 2000 par décision ministérielle du 29 avril 2004. La DRE a finalisé deux scénarios fondés l'un sur la réalisation d'une écluse fluviale, l'autre sur l'utilisation de bateaux fluvio-maritimes.
<b>Canal Seine-Nord-Europe</b>	Voies Navigables de France, désigné maître d'ouvrage des études d'avant projet, a achevé les études d'avant projet sommaires. Elles ont été approuvées le 20 novembre 2006. L'enquête publique a été lancée le 15 janvier 2007. La déclaration d'utilité publique pourra intervenir avant fin 2007. Une mission de financement est confiée à Yves Cousquer.



## ANNEXE III

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

– **MM. Yves Krattinger**, sénateur de la Haute-Saône et président de l'Association des départements de France (ADF); **Christian Riquelme**, adjoint au directeur général de l'ADF, **Jean-Paul Wolbrom**, conseiller technique et **Mlle Marylène Jouvien**, chargée des relations parlementaires de l'ADF ;

– **MM. Gérard Pelletier**, président et **Pierre-Yves Collombat**, sénateur du Var, premier vice-président de l'Association des maires ruraux de France ;

– **M. Noël de Saint-Pulgent**, inspecteur général des finances et président de la mission d'appui aux partenariats public-privé ;

– **MM. Jean-Marc Delion**, directeur général délégué et **Hervé de Treglode**, directeur général adjoint de Réseau ferré de France ;

– **M. Claude Martinand**, vice-président du conseil général des Ponts et Chaussées ;

– **M. Michel Vermeulen**, conseiller à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) ;

– **M. Bernard Soulage**, premier vice-président de l'Association des régions de France ;

– **M. Marc Papinutti**, sous-directeur à la Direction générale de la mer et des transports ;

– **M. Jean-Paul De Neuville**, président de la Fédération nationale des transports routiers au ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'Aménagement du territoire ;

– **M. Jean-François Langumier**, Economiste aux autoroutes Paris-Rhin-Rhône (groupe Eiffage) ;

– **M. Xavier Piechaczyk**, chargé de la sous-direction de la politique routière et du développement à la Direction générale des routes du MEDDADAT ;

– **M. Claude Gressier**, président de la quatrième section du Conseil général des Ponts et chaussées.

### **Déplacements sur le terrain :**

– **A Castres, le 24 octobre 2007** : rencontre avec les entreprises du bassin de Castres-Mazamet ainsi qu'avec les collectivités territoriales (ville de Castres, communauté d'agglomération, Conseil général du Tarn, Conseil général Midi-Pyrénées) ;

– **Dans la Meuse, les 18 et 19 décembre 2007** : rencontre avec le préfet, les entreprises du département, ainsi qu'avec les collectivités territoriales (ville de Bar-le-Duc, Conseil général de la Meuse, Conseil régional de Lorraine).