

N° 395

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 juin 2001

RAPPORT

FAIT

au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire (1) 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 du territoire, déposé en application de l'article 6 sexies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires,

Par M. Jean-Pierre RAFFARIN,

Président,

Mme Janine BARDOU, MM. Claude BELOT, Roger BESSE,
Mme Yolande BOYER, MM. Gérard LARCHER, Jacques OUDIN,
Bernard PIRAS et Alain VASSELLE,

Rapporteurs,

Sénateurs.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jean-Pierre Raffarin, *Président* ; Jean François-Poncet, Claude Belot, Gérard Larcher, Jacques Bellanger, *vice-présidents* ; Gérard Le Cam, *secrétaire* ; Mme Janine Bardou, M. Roger Besse, Mme Yolande Boyer, MM. François Gerbaud, Jean Huchon, Jacques Oudin, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Alain Vasselle.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS DE M. JEAN-PIERRE RAFFARIN, PRÉSIDENT DE LA DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE	12
RAPPORT PORTANT AVIS SUR LE PROJET DE SCHÉMA DE SERVICES COLLECTIFS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE	15
INTRODUCTION	16
I. LES OBJECTIFS ASSIGNÉS PAR LA LOI DU 25 JUIN 1999 AU SCHÉMA DE SERVICES COLLECTIFS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE	16
II. LA DÉMARCHE ADOPTÉE DANS CET AVIS	18
PREMIÈRE PARTIE : UN PROJET QUI MANQUE DE SOUFFLE	21
I. DES PARTIS-PRIS MÉTHODOLOGIQUES RÉDUCTEURS	21
A. LE CHOIX D'UN RAISONNEMENT À ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL CONSTANT.....	21
B. LE CHOIX D'UN RAISONNEMENT À PARTIR DE L'OFFRE EXISTANTE.....	22
C. LA FAIBLE PRISE EN COMPTE DE L'ÉVOLUTION DE LA DEMANDE.....	22
D. L'ABSENCE DE LIENS ENTRE LES SCHÉMAS.....	23
E. UNE VISION INITIALEMENT TROP AXÉE SUR LES UNIVERSITÉS.....	24
II. LE MANQUE DE VISION PROSPECTIVE	26
A. LES DEUX PREMIERS CHAPITRES NE CONSTITUENT QU'UN BILAN DE L'EXISTANT ET UN RELEVÉ DES TENDANCES ACTUELLES.....	26
B. LES ANNEXES : UN INVENTAIRE DE L'EXISTANT.....	28
C. LA DÉCLINAISON TERRITORIALE DU SCHÉMA N'EST POUR L'ESSENTIEL QU'UNE SYNTHÈSE DES OBJECTIFS ET DES ENGAGEMENTS DES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS.....	29
D. LES CONSÉQUENCES : UNE DÉMARCHE PARFOIS TROP PRUDENTE ET PEU LISIBLE	30
E. CE PROJET N'ILLUSTRE-T-IL PAS LE NECESSAIRE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS PROSPECTIVES DE L'ADMINISTRATION ?.....	31
III. DES FAIBLESSES	31
A. LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE.....	31

B. LA CONSTRUCTION DE L'ESPACE EUROPÉEN DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE.....	32
C. LE RAPPROCHEMENT ENTRE LA RECHERCHE ET LES CITOYENS	34
D. L'ÉGALITÉ DES CHANCES	35
SECONDE PARTIE : UN EXERCICE NOVATEUR QUI CONSACRE DES PRINCIPES DE BON SENS	37
I. L'ÉLABORATION DU SCHÉMA MET EN ÉVIDENCE L'INTÉRÊT DE LA DÉFINITION D'UNE STRATÉGIE TERRITORIALE CONCERTÉE POUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET POUR LA RECHERCHE.....	37
A. UN EXERCICE GAGNANT-GAGNANT POUR L'ETAT ET POUR LES ACTEURS LOCAUX.....	37
B. UNE CONCERTATION DE QUALITÉ.....	38
II. LE PROJET DE SCHÉMA CONSACRE LA NÉCESSITÉ D'UNE SYMBIOSE ENTRE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, LA RECHERCHE ET LE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES	39
A. LE PROJET RÉAFFIRME UN PRINCIPE DE BON SENS : L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA RECHERCHE DOIVENT S'APPUYER SUR LES SPÉCIFICITÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES RÉGIONALES.....	39
B. LE PROJET CONSACRE L'IDÉE SELON LAQUELLE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA RECHERCHE DOIVENT APPUYER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DU TERRITOIRE	39
C. LE PROJET PROPOSE UNE STRATÉGIE D'ENSEMBLE COHÉRENTE ET ÉQUILIBRÉE	40
D. LE PROJET ANNONCE ENFIN UNE POLITIQUE DE LISSAGE DES RECRUTEMENTS DE CHERCHEURS ET D'ENSEIGNANTS-CHERCHEURS.....	42
III. LE PROJET DE SCHÉMA SOULIGNE À BON ESCIENT LE RÔLE DES RÉSEAUX	43
A. UN OBJECTIF FORT : ÉVITER LE DÉVELOPPEMENT D'UNE CONCURRENCE STÉRILE ENTRE LES ÉTABLISSEMENTS EN ORGANISANT LEUR COMPLÉMENTARITÉ.....	43
B. LA VOLONTÉ DE PROMOUVOIR LES LIENS ENTRE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, LA RECHERCHE ET LE TISSU ÉCONOMIQUE.....	43
C. LA RÉAFFIRMATION DU RÔLE DES NTIC	44
D. UN APPEL AUX COOPÉRATIONS INTERRÉGIONALES	44
CONCLUSION.....	47
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	48

RAPPORT PORTANT AVIS SUR LE PROJET DE SCHÉMAS COLLECTIFS DE LA CULTURE	49
INTRODUCTION	50
I. LES LIMITES D'UN EXERCICE TRÈS ADMINISTRATIF	52
A. L'ÉLABORATION DU SCHÉMA.....	52
B. LES LIMITES D'UN PROCESSUS DE CONSULTATION AXÉ SUR LES RÉGIONS.....	53
C. UN OBJET JURIDIQUE NON IDENTIFIÉ.....	54
D. LES PARADOXES DU CALENDRIER.....	55
II. UN INVENTAIRE DU SOUHAITABLE DISPENSÉ DE TOUT ENGAGEMENT ET DE TOUT CALENDRIER PRÉCIS	56
A. L'ÉGAL ACCÈS AUX PRATIQUES ARTISTIQUES ET CULTURELLES.....	57
1. <i>Le rôle de l'école</i>	58
2. <i>La formation des enseignants</i>	59
3. <i>L'intervention d'artistes dans les établissements scolaires et les universités</i>	60
4. <i>Une collaboration entre les institutions culturelles et les établissements scolaires</i>	60
5. <i>Le renforcement du rôle des établissements d'enseignement spécialisé</i>	61
6. <i>La dimension linguistique de l'accès à la culture</i>	62
7. <i>La création d'un service culturel de proximité</i>	62
B. LE SOUTIEN À LA CRÉATION ET À LA DIFFUSION	63
1. <i>L'aide aux créateurs</i>	63
2. <i>L'insertion professionnelle des jeunes artistes</i>	64
3. <i>La politique en faveur de la création et de la diffusion</i>	64
C. LE PATRIMOINE : UN THÈME INJUSTEMENT NÉGLIGÉ.....	65
D. LA CONTRACTUALISATION, PIERRE ANGULAIRE DE L'ACTION TERRITORIALE, ET SES AMBIGUITÉS	66
E. LE RÔLE RÉGULATEUR DE L'ÉTAT	69
1. <i>Les territoires d'actions prioritaires</i>	69
2. <i>Le développement, dans chaque région, de pôles artistiques de rayonnement national ou international</i>	70
RAPPORT PORTANT AVIS SUR LE PROJET DESCHÉMA DE SERVICES COLLECTIFS SANITAIRES	72
AVANT PROPOS	73
I. UN SCHÉMA TRÈS DESCRIPTIF ET PEU PROSPECTIF	75
A. UN CONSTAT ESSENTIELLEMENT DESCRIPTIF.....	75
1. <i>Une synthèse réductrice du rapport préparatoire</i>	75
2. <i>Un constat consensuel</i>	76
B. DES ORIENTATIONS ET DES CHOIX STRATÉGIQUES PEU NORMATIFS.....	77
1. <i>Des principes généraux</i>	77
2. <i>Une mise en oeuvre incertaine</i>	80

C. DES MODALITÉS D'ÉVALUATION ET DE SUIVI PARTICULIÈREMENT INDIGENTES	82
1. Des dispositions vagues	82
2. Un schéma « en apesanteur »	82
II. DES LACUNES ESSENTIELLES	84
A. LA RÉGULATION ET LE FINANCEMENT OUBLIÉS	84
1. L'évolution du financement du système de santé	84
2. Les modalités de régulation du système de santé.....	85
B. L'ADAPTATION DE L'OFFRE DE SOINS PASSÉE SOUS SILENCE.....	86
1. La démographie des professions de santé et l'évolution de l'offre libérale	86
2. L'évolution des établissements de santé	87
C. UNE ABSENCE D'AMBITION EN MATIÈRE DE SANTÉ PUBLIQUE.....	87
1. L'affirmation de priorités de santé publique	87
2. Une attention portée à la santé scolaire et la médecine du travail	88
III. UNE VISION « ÉTATISTE » DU SYSTÈME DE SANTÉ.....	89
A. LES ACTEURS DU SYSTÈME DE SANTÉ ÉTRANGEMENT ABSENTS.....	89
1. L'assurance maladie, la protection complémentaire et les organisations professionnelles absentes du schéma	89
2. Une apparition timide des « usagers »	90
B. UNE CONCEPTION TIMIDE DE LA RÉGIONALISATION.....	90
1. La régionalisation comme instrument de déconcentration de l'action de l'Etat	90
2. Décentralisation ou agences régionales de santé ?	91
C. UNE MÉCONNAISSANCE DE LA DIMENSION EUROPÉENNE.....	92
CONCLUSION.....	93
ANNEXE LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	94
RAPPORT PORTANT AVIS SUR LE PROJET DE SCHÉMA DE SERVICES COLLECTIFS DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION	95
I. L'AMÉNAGEMENT « NUMÉRIQUE » DU TERRITOIRE, UNE PRIORITÉ ESSENTIELLE	98
A. UN SOUCI CONSTANT DU SÉNAT.....	98
1. Une préoccupation ancienne	98
a) Les conclusions de la mission d'information sur l'aménagement du territoire en 1994	98
b) Les débats de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation sur l'aménagement du territoire.....	98
c) Une volonté confirmée lors de la discussion de la loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications.	99
2. Un souci réitéré lors des débats sur le projet de loi d'aménagement du territoire en 1999	101
a) La position du Sénat sur le principe d'un schéma de services collectifs de l'information et de la communication	101
b) Une nouvelle liberté pour les collectivités locales proposée par le Sénat : la mise en place d'infrastructures passives de télécommunications.....	101

3. Un impératif toujours d'actualité.....	102
B. UNE PRIORITÉ A RÉAFFIRMER	103
1. La « planification centralisée » des équipements et des usages n'est ni possible ni souhaitable	103
2. La régulation et l'orientation du marché : « d'ardentes obligations » pour l'Etat	104
a) La concurrence est un levier puissant mais incomplet d'innovation et de diffusion territoriale	104
b) Outre la fixation d'orientations stratégiques, l'Etat a la responsabilité de l'orientation et de la régulation du marché	105
3. L'aspiration à une décentralisation accrue doit être prise en compte	106
II. LE PROJET DE SCHÉMA DE SERVICES COLLECTIFS : UN EXERCICE PÉRILLEUX AU CONTENU DÉCEVANT	107
A. UNE PREMIÈRE PARTIE DESCRIPTIVE QUI N'ÉPUISE PAS LE SUJET	107
1. Un exercice de synthèse qui s'appuie sur des analyses préexistantes	107
2. Un effort d'inventaire concret qui reste à entreprendre.....	109
3. Un louable effort de transversalité.....	111
B. DES OBJECTIFS INITIAUX LARGEMENT REMIS EN CAUSE.....	111
1. Une approche méthodologique perfectible	112
a) Un environnement mouvant qui exige une certaine hauteur de vues	112
b) Des positions de principe louables mais pas toujours respectées	113
2. Des objectifs contestés	115
a) Un objectif timoré : la réforme de l'Etat et les services d'information territoriaux.....	115
b) Des objectifs ressassés : la reprise du programme d'action gouvernemental sur la société de l'information	116
c) Un objectif irréaliste, voire inopportun : une liaison à 2 Mégabits par seconde pour tous en 2005	117
d) Un objectif incohérent : la couverture en téléphonie mobile de troisième génération	119
e) Une mesure caduque : les infrastructures passives des collectivités locales	120
3. Des lacunes regrettables	123
a) Des thèmes insuffisamment traités	123
b) Un oubli contraire à la lettre de la loi.....	123
c) Un silence étonnant : la couverture territoriale en services mobiles GSM	124
d) Une absence de définition des rôles et des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs.....	126
C. UNE RÉORIENTATION INSUFFISANTE.....	127
ANNEXE N° 1 - QUESTIONNAIRE ADRESSÉ PAR LE RAPPORTEUR AUX ACTEURS DU SECTEUR DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION	129
ANNEXE N° 2 - ORGANISMES AYANT RÉPONDU AU QUESTIONNAIRE DU RAPPORTEUR OU LUI AYANT ADRESSÉ UNE CONTRIBUTION ÉCRITE SUR LE PROJET DE SCHÉMA.....	131
RAPPORT PORTANT AVIS SUR LE PROJET DE SCHÉMAS DE SERVICES COLLECTIFS DE TRANSPORT DE VOYAGEURS ET DE MARCHANDISES	133
INTRODUCTION	134

I. LES GRANDES LIGNES DES SCHÉMAS DE SERVICES DE TRANSPORT DE VOYAGEURS ET DE MARCHANDISES	138
A. LA PRÉFACE ET L'INTRODUCTION	138
B. LES OBJECTIFS DE SERVICES DE TRANSPORT DE MARCHANDISES	139
C. LES OBJECTIFS DE SERVICES DE TRANSPORT DE VOYAGEURS	140
D. LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE TRANSPORT	141
E. LES GRANDS PRINCIPES D'ACTION DE L'ETAT PAR MODE DE TRANSPORT POUR LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE SERVICE	142
F. LES CINQ ENJEUX STRATÉGIQUES MULTIMODAUX MAJEURS	145
G. LES OBJECTIFS ET ACTIONS POUR LA DESSERTE DES TERRITOIRES	148
H. LES ÉVOLUTIONS PRÉVISIBLES DE LA DEMANDE DE TRANSPORT ET LE SCÉNARIO MULTIMODAL VOLONTARISTE	148
I. LA MISE EN ŒUVRE DES SCHÉMAS DE SERVICES	149
J. COÛTS ET MODALITÉS DE FINANCEMENT DES MESURES PROPOSÉES	150
II. LE PROCESSUS DE CONSULTATION ET DE CONCERTATION	152
A. CE QU'AURAIT DÛ ÊTRE UN VÉRITABLE PROCESSUS DE CONSULTATION ET DE CONCERTATION	152
B. L'AVIS DES RÉGIONS	155
1. <i>L'avis des conseils régionaux</i>	155
2. <i>L'avis de l'Assemblée des conseils économiques et sociaux régionaux</i>	197
a) Une réflexion trop hexagonale	197
b) Quelle pertinence des scénarios ?	197
c) Sur le transport de marchandises	198
d) Sur les transports de voyageurs	198
e) La porte juridique des schémas	199
3. <i>Les préoccupations des CESR d'Outre-Mer vis-à-vis des schémas de services collectifs</i>	199
C. LES AVIS TECHNIQUES	200
1. <i>Les conclusions du consultant</i>	200
a) La notion de « service » reste ambiguë car non définie	200
b) Le diagnostic de la situation actuelle et l'analyse des évolutions passées s'agissant en particulier des forces et des faiblesses de chaque système de transport, sont insuffisants	201
c) La vision européenne fait défaut	202
d) L'analyse prospective est lacunaire	203
e) Les orientations en matière de transferts modaux ne prennent pas en compte l'existence ou l'absence d'une alternative à la route sur les différents territoires de notre pays	203
f) Les objectifs d'évolution des qualités de service de chaque mode ne sont pas indiqués alors que les possibilités de transfert modal en dépendront pour beaucoup	204
g) Les objectifs de reports modaux du scénario MV apparaissent largement illusoire	204
h) Les investissements futurs sont mal évalués	205

i) Les volumes de financement qui seront à la charge des collectivités territoriales, pas plus d'ailleurs que le niveau actuel du financement imposé à ces collectivités ne sont clairement indiqués	206
j) Les schémas ne permettent nullement de savoir si les qualités de service des systèmes de transport iront, en général, en s'améliorant ou en se dégradant	207
2. <i>Les avis des universitaires et des professeurs</i>	208
III. LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR	219
A. UNE CRITIQUE SUR LA MÉTHODOLOGIE	219
B. UNE CRITIQUE SUR LA COHÉRENCE ET LA COMPATIBILITÉ DU DOCUMENT	219
C. UNE CRITIQUE SUR SA LISIBILITÉ	221
D. UNE CRITIQUE SUR SA CRÉDIBILITÉ	221
E. UNE CRITIQUE SUR SA COMPLEXITÉ JURIDIQUE	222
CONCLUSION	224
ANNEXE N° 1 - INTERVENTION DE M. JACQUES OUDIN APPROUVÉE PAR LA DÉLÉGATION LE 19 JUIN 2001	228
ANNEXE N° 2 - RÉPONSES DU COMITÉ STRATÉGIQUE AU QUESTIONNAIRE DE M. JACQUES OUDIN, RELATIF AUX SCHÉMAS DE SERVICES DE TRANSPORT	236
RAPPORT PORTANT AVIS SUR LE PROJET DE SCHÉMA DE SERVICES COLLECTIFS DE L'ÉNERGIE	247
AVANT PROPOS	248
INTRODUCTION	249
PREMIÈRE PARTIE : OBSERVATIONS SUR LE PROJET INITIAL DE SCHÉMA DES SERVICES COLLECTIFS DE L'ÉNERGIE	254
I. CONJUGUER POLITIQUE DE L'ÉNERGIE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	255
A. METTRE EN VALEUR LA CONTRIBUTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES AU SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE	255
1. <i>La mission des autorités concédantes</i>	255
2. <i>La dimension transfrontalière des politiques énergétiques locales</i>	256
B. MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES BESOINS EN INVESTISSEMENTS	257
1. <i>La question des stockages gaziers</i>	258
2. <i>Les liaisons électriques de secours</i>	258
II. ASSURER LA CONTRIBUTION DU SCHÉMA DE SERVICES COLLECTIFS DE L'ÉNERGIE À LA PÉRENNISATION DU SERVICE PUBLIC LOCAL DE PROXIMITÉ	259

A. PRÉSERVER LA QUALITÉ DU SERVICE DÉLIVRÉ AUX USAGERS	260
1. <i>Conjuguer rentabilité et fiabilité</i>	260
2. <i>Garantir la qualité du service</i>	261
3. <i>Affirmer la dimension sociale du service public</i>	262
B. MAINTENIR UNE DESSERTE TERRITORIALE EN ÉNERGIE ÉQUILBRÉE	262
C. CLARIFIER DES SUJETS RESTANT EN DISCUSSION.....	264
1. <i>La question des réseaux de chaleur</i>	265
2. <i>L'évocation d'autres sources d'énergie renouvelables</i>	265
III. MARIER POLITIQUE DE L'ÉNERGIE ET POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT	266
A. LA DIALECTIQUE ENTRE MDE ET ENR	266
1. <i>Aller plus loin en matière de maîtrise de la demande d'énergie</i>	266
a) Logements et transports	266
b) Objet de la MDE.....	267
2. <i>Favoriser le développement de toutes les ENR, y compris les plus traditionnelles</i>	267
B. LES PROBLÈMES POSÉS PAR LE TRANSPORT DE PRODUITS PÉTROLIERS	267
SECONDE PARTIE : OBSERVATIONS SUR LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU PROJET DE SCHÉMA DE SERVICES COLLECTIFS DE L'ÉNERGIE	269
ANNEXE - LISTE DES AUDITIONS ET CONTRIBUTIONS	272
RAPPORT PORTANT AVIS SUR LE PROJET DE SCHÉMA DE SERVICES COLLECTIFS DES ESPACES NATURELS ET RURAUX	275
INTRODUCTION	276
PREMIÈRE PARTIE - LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU SCHÉMA DE SERVICES COLLECTIFS DES ESPACES NATURELS ET RURAUX	278
A. LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DU DIAGNOSTIC	280
B. POUR QUELLES STRATÉGIES D' ACTIONS ?	281
C. MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE ET D'ÉVALUATION.....	285
DEUXIÈME PARTIE - UNE METHODOLOGIE PEU SATISFAISANTE	286
I. CARACTÈRE NON OPÉRATIONNEL DU SCHÉMA	286
A. UNE APPROCHE SÉLECTIVE DES ESPACES NATURELS ET RURAUX.....	286
B. UNE PORTÉE NORMATIVE PEU DÉFINIE.....	287
C. UNE TENDANCE REGRETTABLE À LA SIMPLIFICATION	289
II. UN DOCUMENT INCOMPLET	290

A. DES MOYENS QUI NE SONT PAS À LA HAUTEUR DES AMBITIONS.....	290
B. UN EFFORT INSUFFISANT DE MISE EN COHÉRENCE.....	292
C. DES LACUNES MÉTHODOLOGIQUES.....	293
TROISIÈME PARTIE - DES RESERVES SUR LE CONTENU DES OBJECTIFS AFFICHÉS PAR LE SCHEMA	294
I. UNE APPRÉHENSION INSUFFISANTE DE L'AGRICULTURE COMME ACTIVITÉ STRUCTURANTE DE L'ESPACE RURAL	294
A. UNE VISION REDUCTRICE DE L'AGRICULTURE	294
B. UNE APPRECIATION INSUFFISAMMENT NUANCEE DE L'IMPACT DE L'AGRICULTURE SUR L'ENVIRONNEMENT.....	295
C. DES RÉPONSES INCOMPLÈTES AU PROBLÈME DE L'AGRICULTURE DANS LES ESPACES RURAUX MENACÉS.....	296
1. <i>L'espace périurbain</i>	296
2. <i>La déprise</i>	299
II. L'APPROCHE ENVIRONNEMENTALE DES ESPACES NATURELS ET RURAUX.....	300
A. UNE PRISE EN COMPTE INCOMPLÈTE DES SERVICES COLLECTIFS LIÉS AUX AMÉNITÉS.....	300
1. <i>La définition du concept d'aménité</i>	300
2. <i>Une présentation lacunaire des services collectifs liés à la production d'aménités.</i>	301
B. LES INCONNUES LIÉES À LA MISE EN ŒUVRE DU RÉSEAU ÉCOLOGIQUE NATIONAL.....	302
1. <i>La définition du Réseau écologique national.</i>	303
2. <i>Les inquiétudes soulevées par le réseau écologique national.</i>	304
CONCLUSION.....	305
ANNEXE N° 1 - QUESTIONNAIRE ADRESSÉ PAR LE RAPPORTEUR AUX ACTEURS DES ESPACES NATURELS ET RURAUX	307
ANNEXE N° 2 - ORGANISMES AYANT RÉPONDU AU QUESTIONNAIRE DU RAPPORTEUR OU LUI AYANT ADRESSÉ UNE CONTRIBUTION ÉCRITE.....	310
RAPPORT PORTANT AVIS SUR LE PROJET DE SCHÉMA DE SERVICES COLLECTIFS DU SPORT	312
INTRODUCTION	313
I. LES CONSTATS ET LES ENJEUX : UNE VOLONTÉ D'ÉVITER DES SUJETS DIFFICILES	315
II. LES OBJECTIFS DU SCHÉMA : UNE LONGUE REDITE ?	317
III. LES CHOIX STRATÉGIQUES	319

IV. LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DU SCHÉMA	322
RAPPORT DU CONSULTANT ISIS SUR LE PROJET DE SCHÉMAS DE SERVICES COLLECTIFS DE TRANSPORT DE VOYAGEURS ET DE MARCHANDISES	108

**AVANT-PROPOS DE M. JEAN-PIERRE RAFFARIN,
PRÉSIDENT DE LA DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT ET
AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE**

Le nouvel article 6 sexies (section II, troisième alinéa) de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, prévoit, dans la rédaction que lui a donné la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire, les dispositions suivantes :

« A la demande du Gouvernement, chacune des délégations parlementaires rend un avis sur les projets de décret mettant en œuvre les schémas de services collectifs dans un délai d'un mois à compter de leur transmission ».

Les documents nous ont été officiellement transmis le 23 mai dernier. Dès le 23 février 2000, notre Délégation constituait, cependant, une équipe de huit rapporteurs (notre collègue Jacques Oudin présentant un unique avis sur les deux schémas de services collectifs de transport de voyageurs et de marchandises) qui s'est mise à travailler à la fin de l'automne de l'année dernière sur des documents provisoires qui étaient, eux-mêmes, soumis à concertation au sein des régions.

La Délégation de même que ses rapporteurs ont procédé à de nombreuses auditions, notamment celles des « comités stratégiques » chargés d'élaborer les schémas. Il fut même décidé d'organiser au Sénat le 26 avril 2001 une réunion publique au cours de laquelle la quasi-totalité des présidents des conseils régionaux ou leurs représentants ont pu faire connaître le point de vue des régions sur les documents transmis.

La consultation régionale s'est, quant à elle, déroulée jusqu'à la mi-mai 2001 environ. Elle a concerné les conseils régionaux, les conseils économiques et sociaux des régions et les conférences régionales d'aménagement et de développement durable du territoire (CRADT).

La consultation a dû s'insérer dans un calendrier difficilement « gérable » en ce qui concerne tant les délais impartis que la période choisie marquée par les élections municipales et la préparation des élections législatives et présidentielle.

Les échéances trop rapprochées n'ont pas permis non plus une concertation suffisante à l'échelle infra et inter-régionale. Les départements, par exemple, n'ont pas considéré qu'ils ont été sérieusement consultés par le seul biais de leur présence au sein des CRADT. Ils ont fait valoir, très légitimement, que leur rôle de « financeur » ou de « co-financeur » de nombre de projets figurant dans les schémas aurait nécessité un autre mode d'expression.

Pour ma part, je regrette que les « usagers » des « services » annoncés par les schémas n'aient pas, paradoxalement, été mis en mesure de donner leur point de vue.

Le débat public organisé avant la loi du 4 février 1995 d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire aurait pu, pourtant, servir de référence.

Le calendrier de la consultation est, enfin, apparu à beaucoup comme « inversé ». Les schémas étaient supposés orienter, par l'affichage des grands choix stratégiques de l'Etat, la discussion des contrats de plan Etat-régions. Or, on le sait, du fait des retards dans la sortie des documents, la concertation sur les schémas a commencé après la signature des contrats de plan. Il conviendra donc de remettre le calendrier à l'endroit, les schémas étant appelés à constituer le « phare de longue portée », et les contrats, l'action programmée dans ce cadre.

Cette nécessaire correction ne pourra être opérée qu'en 2003 à l'occasion de la révision des schémas et de la nouvelle discussion des contrats de plan à mi-parcours.

C'est dans cette perspective, aussi, que nous avons conçu nos avis.

Sans vouloir minimiser la contribution utile de nos Délégations parlementaires à la mise au point définitive des schémas de services collectifs, encore que le délai d'un mois imparté pour statuer sur les documents issus de la consultation régionale constitue manifestement une « anomalie », je voudrais insister sur le « déficit de démocratie » qui affecte (et qui en constitue, en quelque sorte, le « péché originel ») les schémas de services collectifs.

Au delà des incertitudes sur la nature juridique des documents ou des discussions sur leur caractère plus ou moins « normatif », il reste que l'avis consultatif de deux délégations parlementaires, s'ajoutant à d'autres avis mis sur le même plan, ne remplacera jamais le Parlement lui-même qui aurait seul

pu valider et légitimer des choix et objectifs censés guider l'action de l'Etat dans les différents champs abordés par les schémas jusqu'en 2020.

**RAPPORT
PORTANT AVIS SUR LE PROJET DE SCHÉMA
DE SERVICES COLLECTIFS DE L'ENSEIGNEMENT
SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

présenté par

Mme Yolande BOYER, Sénatrice

I. LES OBJECTIFS ASSIGNÉS PAR LA LOI DU 25 JUIN 1999 AU SCHÉMA DE SERVICES COLLECTIFS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

En disposant que chacune des délégations parlementaires à l'aménagement et au développement durable du territoire rend, à la demande du gouvernement, un avis sur les projets de décrets mettant en œuvre les schémas de services collectifs, l'article 10 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) a introduit une **novation** dans notre ordre juridique : pour la première fois, des délégations parlementaires sont en effet invitées à formuler un avis préalable sur des **décrets**.

Votre rapporteure estime que cet avis doit notamment permettre aux assemblées parlementaires d'apprécier la conformité de ces décrets aux intentions du législateur, d'autant plus que ces intentions sont en l'espèce relativement **détaillées**.

Avant de commenter le projet de schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche, il convient donc tout d'abord de rappeler l'architecture de la loi du 25 juin 1999 :

- l'article 1^{er} de la loi énonce **les objectifs** assignés à la **politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire**. *« Déterminée au niveau national par l'Etat, après consultation des partenaires intéressés, des régions ainsi que des départements, elle participe, dans le respect du principe de subsidiarité, à la construction de l'Union européenne et est conduite par l'Etat et par les collectivités territoriales dans le respect des principes de la décentralisation. Elle renforce la coopération entre l'Etat, les collectivités territoriales, les organismes publics et les acteurs économiques et sociaux du développement... [Elle] concourt à l'unité de la nation, aux solidarités entre citoyens et à l'intégration des populations... [et] permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement. Elle tend à créer les conditions favorables au développement de l'emploi et de la richesse nationale, notamment en renforçant la solidarité des entreprises*

avec leur territoire d'implantation, et à réduire les inégalités territoriales... Elle assure l'égalité des chances entre les citoyens en garantissant en particulier à chacun d'entre eux un égal accès au savoir et aux services publics sur l'ensemble du territoire... » ;

- à ces fins l'article 2 énonce des **choix stratégiques**, parmi lesquels « *le renforcement de pôles de développement à vocation européenne et internationale, susceptibles d'offrir des alternatives à la région parisienne ; le développement local, organisé dans le cadre des bassins d'emploi et fondé sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains... ; l'organisation d'agglomérations... [et] le soutien des territoires en difficulté* » ;

- « *afin de concourir à la réalisation de chacun de ces choix stratégiques* », l'article 2 dispose ensuite que « *l'Etat assure la présence et l'organisation des services publics, sur l'ensemble du territoire, dans le respect de l'égal accès de tous à ces services, en vue de favoriser l'emploi, l'activité économique et la solidarité et de répondre à l'évolution des besoins des usagers, notamment dans les domaines de... l'éducation... ; la correction des inégalités spatiales... par une juste péréquation des ressources publiques et une intervention différenciée... ; un soutien aux initiatives économiques modulé sur la base des critères d'emploi et selon leur localisation sur le territoire en tenant compte des zonages en vigueur ; une gestion à long terme des ressources naturelles et des équipements... ; la cohérence de la politique nationale d'aménagement du territoire avec les politiques mises en œuvre au niveau européen ainsi que le renforcement des complémentarités des politiques publiques locales...* » ;

- enfin, les articles 1^{er} et 2 précisent respectivement que ces choix stratégiques « *se traduisent par des objectifs énoncés par les schémas de services collectifs* » et « **sont mis en œuvre** dans les schémas de services collectifs » ;

S'agissant plus particulièrement du schéma de services collectifs de **l'enseignement supérieur et de la recherche**, l'article 12 de la loi du 25 juin 1999 est par ailleurs très précis, puisqu'il dispose que ce schéma :

- « *organise le développement et une **répartition équilibrée** des services d'enseignement supérieur et de recherche sur le territoire national [et] vise à assurer une offre de formation complète, cohérente et de qualité à un niveau régional ou interrégional et définit les moyens à mettre en œuvre pour favoriser l'accueil et l'insertion professionnelle des étudiants en tenant compte des priorités nationales et régionales en termes de politiques de l'emploi et de développement économique* ;

- *organise le développement et la répartition des activités de l'enseignement supérieur et de la recherche ainsi que la **coopération** entre les*

sites universitaires et de recherche, en particulier ceux situés dans les villes moyennes[et] prévoit le développement des **nouvelles technologies** de l'information et de la communication pour favoriser la constitution de réseaux... ;

- fixe les orientations permettant de favoriser le **rayonnement** de pôles d'enseignement supérieur et de recherche à **vocation internationale** ;

- favorise les **liaisons** entre les formations technologiques et professionnelles et le **monde économique** par l'intermédiaire, notamment, des instituts universitaires de technologie, des sections de techniciens supérieurs des lycées, des instituts universitaires professionnalisés, des universités de technologie et des écoles d'ingénieurs [et] a également pour objet de **valoriser la recherche technologique et appliquée** ;

- précise les conditions de mise en œuvre de la politique de la recherche...[et] définit notamment des **objectifs de répartition géographique d'emplois** de chercheurs, d'enseignants-chercheurs et d'ingénieurs participant à la recherche publique ;

- organise, au niveau régional ou interrégional, sur des thèmes évalués internationalement, l'association des différentes composantes de la recherche et encourage un double processus **d'essaimage** à partir des centres de recherche, l'un de type fonctionnel vers le monde économique, l'autre de type géographique, entre sites ou entre établissements d'enseignement supérieur et de recherche ;

- valorise la **formation continue** et favorise la **diffusion** de l'information et de la **culture scientifique** et technique ».

En outre, le paragraphe II de l'article 12 précise que « la conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire organise la concertation sur l'enseignement supérieur et la recherche afin... de promouvoir une meilleure articulation entre la recherche publique et la recherche privée et de favoriser les **synergies** avec le monde économique grâce à la formation en alternance, à la formation continue et au soutien de projets porteurs de développement économique ».

II. LA DÉMARCHE ADOPTÉE DANS CET AVIS

On peut rappeler que la loi du 25 juin 1999 comporte par ailleurs plusieurs dispositions relatives aux **modalités d'élaboration** des schémas de services collectifs, en sus de l'article 10 précité, qui dispose qu'à la demande du gouvernement, chacune des délégations parlementaires à l'aménagement et

au développement durable du territoire rend un avis sur les projets de décrets mettant en œuvre les schémas de services collectifs.

L'article 11 prévoit en effet par ailleurs que « *leur élaboration donne lieu à une concertation associant les collectivités territoriales, les organismes socio-professionnels, les associations et les autres organismes concourant à l'aménagement du territoire...* » et que les projets de schémas de services collectifs sont soumis pour avis aux régions, au conseil national de l'aménagement et du développement du territoire et aux conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire, ces avis étant réputés favorables s'ils ne sont pas rendus dans un délai de deux mois.

Fort logiquement, le Gouvernement a **coordonné** ces dispositions de la manière suivante :

- une **première version** du projet de schémas de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche a été soumise à la concertation régionale ;

- à l'issue de cette première phase, le projet a été largement **remanié** et enrichi ;

- c'est cette **seconde version** qui a été officiellement **transmise** pour avis **à la délégation du Sénat** à l'aménagement et au développement durable du territoire.

Votre rapporteure s'efforcera dans son avis de respecter l'esprit de cette procédure, c'est à dire de commenter la version du projet issue de la concertation régionale.

Cependant, cette version n'a été transmise que le 23 mai 2001 et l'article 10 de la loi du 25 juin 1999 dispose que la délégation doit rendre son avis dans un **délai d'un mois**.

A l'évidence, compte tenu de la transformation du projet par rapport à sa version initiale, ce délai est **trop bref**. Il n'a pas permis à votre rapporteure de solliciter en temps utile l'avis de l'ensemble des partenaires de l'Etat sur le détail de la nouvelle version.

En conséquence, votre rapporteure, qui ne souhaite aucunement se substituer aux conseils régionaux, aux conseils économiques et sociaux régionaux ou aux conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire, ne proposera pas un avis détaillé sur la déclinaison du projet de schéma par région ou par groupe de régions.

Par ailleurs, votre rapporteure ne soulèvera les problèmes de **calendrier** communs à l'ensemble des schémas et les interrogations relatives à

leur portée que dans la mesure où ils affectent spécifiquement le projet de schémas de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Il convient toutefois de rappeler que la parution des schémas de services collectifs sera finalement postérieure d'un an à la signature des contrats de plan Etat-régions (CPER) 2000-2006, alors que l'élaboration de ces schémas devait en principe constituer un préalable à la négociation des CPER.

Cette inversion de calendrier n'est pas sans conséquences pour le contenu des schémas. Elle contribue aussi à renforcer les **incertitudes** relatives à leur **portée prescriptive**.

La loi du 25 juin 1999 est en effet assez **floue** à cet égard puisqu'elle se contente d'énoncer dans l'avant-dernier alinéa de son article 1^{er} que « *l'Etat veille au respect ... des objectifs [des schémas] dans la mise en œuvre de l'ensemble de ses politiques publiques, dans l'allocation des ressources budgétaires et dans les contrats conclus avec les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements et organismes publics, les entreprises nationales et toute autre personne morale publique ou privée, en particulier dans les contrats de plan conclu avec les régions* », l'article 12 précisant toutefois par ailleurs que « *la carte des formations supérieures et de la recherche prévue à l'article 19 de la loi n°84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur doit être compatible avec les orientations du schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche* ».

Enfin, votre rapporteure insistera plus particulièrement dans une première partie sur les points faibles du schéma. Cette **posture critique** se veut bien sûr **constructive**. En effet, le document transmis à votre délégation n'est en principe à ce stade qu'une base de travail, même si le temps pourrait à l'évidence manquer aux ministères concernés pour intégrer certaines observations. La seconde partie insistera plus particulièrement sur le caractère novateur de cet exercice qui consacre des principes de bon sens.

PREMIÈRE PARTIE :

UN PROJET QUI MANQUE DE SOUFFLE

I. DES PARTIS-PRIS MÉTHODOLOGIQUES RÉDUCTEURS

A. LE CHOIX D'UN RAISONNEMENT À ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL CONSTANT

Tout en soulignant le caractère indispensable de certaines réformes, le projet de schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche raisonne à **environnement institutionnel constant**, que ce soit en matière de décentralisation, de déconcentration, de gouvernance universitaire ou d'évaluation des enseignants-chercheurs et des chercheurs.

Ce choix méthodologique, qui **privilégie l'existant**, paralyse un peu la réflexion et donne un caractère artificiel à l'exercice, que d'aucuns considèrent de ce fait comme l'énoncé de grands principes un peu flous.

L'ensemble des personnes auditionnées ont pourtant souligné que le développement de la formation tout au long de la vie à l'université, qui constitue l'un des objectifs du projet de schéma, supposait notamment une **réforme** des modalités d'évaluation des enseignants-chercheurs afin de mieux prendre en compte leurs activités pédagogiques.

Inversement, votre rapporteure regrette que le projet n'appréhende pas les conséquences éventuelles des réformes des lois de décentralisation en cours de discussion au Parlement.

Compte tenu du caractère prospectif et faiblement normatif du schéma, ainsi que de ses délais d'élaboration (presque trois ans se sont écoulés depuis les travaux préliminaires du comité stratégique présidé par M. Guy Aubert à partir de septembre 1998), il paraissait pourtant possible d'élaborer différents **scénarios**.

B. LE CHOIX D'UN RAISONNEMENT À PARTIR DE L'OFFRE EXISTANTE

Le projet de schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche raisonne par ailleurs très largement à **structure d'offre constante** et il prend explicitement pour hypothèse le simple **prolongement des tendances actuelles** en matière de choix d'orientation en première année et d'accès en second cycle universitaire (ce qui conduirait à une baisse de 2 % du nombre des étudiants d'ici 2010), au risque de considérer ces tendances comme des données intangibles. De plus, le projet raisonne pour l'essentiel à **pratiques pédagogiques inchangées**, et comporte ainsi peu de réflexions concrètes sur la place de l'enseignement à distance, tout en soulignant paradoxalement les potentialités des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

Certes, on ne peut pas nier l'extrême **difficulté** de la prospective en la matière. Néanmoins, le rôle d'un schéma de services collectifs n'est pas tant de constater les tendances spontanées, que d'apprécier les marges de manœuvres et de coordonner les instruments dont on dispose pour les infléchir.

Rétrospectivement, un tel choix méthodologique effectué en 1981 aurait ainsi largement méconnu la transformation et la démocratisation de l'enseignement supérieur intervenues au cours des vingt dernières années.

Dans le même ordre d'idées, on peut s'étonner de ce que le projet ne comporte aucune donnée, ni aucune analyse sur l'efficacité et le **coût** relatifs des **différentes filières**, alors que le schéma de services collectifs doit participer à l'orientation de l'allocation des ressources budgétaires de l'Etat.

Enfin, s'agissant de la recherche, on peut regretter que le schéma soit relativement flou en matière d'évolution et de recomposition des disciplines, alors qu'une démarche plus prospective aurait pu conduire à une inflexion de l'offre de formations de troisième cycle en lien avec l'évolution prévisible des besoins en matière de recherche.

C. LA FAIBLE PRISE EN COMPTE DE L'ÉVOLUTION DE LA DEMANDE

Le projet de schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche est également fondé sur une **logique d'offre**, qui ne prend guère en compte l'évolution possible de la demande d'enseignement supérieur.

Certes, cette approche semble conforme à la rédaction de l'article 12 de la loi du 25 juin 1999.

Cependant, si cette approche pouvait être pertinente dans le contexte des quinze dernières années, caractérisé par l'augmentation des effectifs étudiants et par le rattrapage quantitatif de l'offre, cela ne sera sans doute plus le cas au cours des deux prochaines décennies si le nombre d'étudiants stagne ou régresse comme le suppose le projet de schéma.

En effet, tout en soulignant page 26 qu'une « *stratégie plus volontariste de régulation des flux d'étudiants doit être néanmoins envisagée* », le projet ne propose pas d'action volontariste en matière **d'orientation**. Or, à défaut de mécanismes de régulation des flux, le développement des différentes filières de l'enseignement supérieur comme des différents sites dépendra pour une large part de l'évolution de la demande et de leur attractivité relative pour les étudiants.

Il paraît d'ailleurs étonnant qu'à l'exception de la note de synthèse, le projet n'envisage que la concurrence entre universités françaises et européennes, sans évoquer les tensions qui peuvent parfois exister entre les établissements d'enseignement supérieur d'une même région ou d'un même pays.

D. L'ABSENCE DE LIENS ENTRE LES SCHÉMAS

Votre rapporteure regrette que le projet de schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche n'effectue presque **aucun lien** avec les **autres projets de schémas** de services collectifs.

L'offre de services d'enseignement supérieur devrait être en effet coordonnée avec l'offre de services en matière de culture, de sport, d'information et de communication ou de transports.

Il est ainsi surprenant que la partie « diagnostics » du projet de schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche comporte trois pages relatives aux « migrations » des étudiants sans une ligne sur leurs problèmes de transports, alors que ces migrations sont aussi conditionnées par les infrastructures de transport.

De même, on peut regretter que le schéma ne soit pas coordonné avec les perspectives et les contrats pluriannuels des établissements d'enseignement supérieur sous tutelle des autres ministères que celui du ministère de l'éducation nationale, comme les établissements de formation paramédicale sous tutelle du ministère de la santé ou les établissements d'enseignement agricole sous tutelle du ministère de l'agriculture et de la pêche, dont l'importance pour l'aménagement du territoire n'est plus à démontrer : il **manque** assurément à la démarche une **dimension interministérielle**.

E. UNE VISION INITIALEMENT TROP AXÉE SUR LES UNIVERSITÉS

Le projet de schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche était initialement centré sur les seules universités et **en retrait** (moins détaillé et plus flou) **en matière de recherche**, notamment dans la première partie, relative au diagnostic et aux objectifs nationaux.

Ce défaut a déjà été largement **corrigé** à la suite des remontées de la concertation. Ainsi, près des deux-tiers des ajouts et des modifications apportées à la première version du projet concernent la recherche.

Néanmoins, en matière de **recherche**, l'adjonction de précisions semble parfois un peu artificielle et la place accordée aux liens entreprises-recherche demeure réduite.

En outre, malgré quelques ajouts, le schéma évoque finalement fort peu les **grands établissements**, notamment pour les inviter à une présence accrue dans certaines régions ou bien pour prendre acte de leurs efforts en ce sens (comme pour l'INRA par exemple).

A titre d'exemple, on peut s'étonner de ce que l'INRA ne soit cité dans la partie diagnostic du document qu'au seul titre des technologies agricoles, de la nutrition humaine et de la sécurité des aliments, alors même que le projet reconnaît page 36 « *l'appui déterminant* » qu'il peut apporter en matière d'environnement, qui constitue d'ailleurs l'une de ses trois principales directions de recherche.

Enfin, malgré les inflexions de la nouvelle version, le projet dénote une vision peu prospective de la notion « *d'équipements structurants* ».

En effet, alors que la première version du projet de schéma évoquait surtout les équipements les plus lourds, la version issue de la concertation souligne également le rôle structurant de certains équipements comme les génopoles, les animaleries ou les Maisons des sciences de l'homme, mais elle ne mentionne pas la création de réseaux de sites d'observation et d'expérimentations environnementales ou agri-environnementales, qui pourraient prendre une importance croissante et qui devraient avoir leur place dans le schéma de services collectifs.

D'autre part, le projet de schéma ne dit presque rien des écoles dépendant des autres ministères, et des **grandes écoles** ou de l'enseignement supérieur privé.

De même, les quelques lignes consacrées aux **classes préparatoires** aux grandes écoles et aux **sections de techniciens supérieurs (STS)** des lycées sont empreintes d'un grand flou. En ce qui concerne les STS et les IUT,

le projet affirme ainsi : *« une meilleure orientation des bacheliers technologiques, en particulier vers les formations technologiques courtes, doit constituer un élément majeur des schémas académiques post-baccalauréat. L'objectif qui consisterait à donner satisfaction à tous les bacheliers technologiques demandant en premier vœu une formation technologique courte (STS ou IUT) fait actuellement l'objet d'une analyse de la part des recteurs. Si cet objectif apparaît réaliste, il amènera tout naturellement à revoir la carte des formations, tant des BTS que des IUT, pour lesquels seront réaffirmés le développement des villes moyennes et des antennes existantes. En même temps la création de nouvelles spécialités pour répondre aux besoins économiques émergents devra sans doute être étudiée ».*

Par ailleurs, le projet se préoccupe à juste titre des perspectives de renouvellement démographique des chercheurs et des enseignants-chercheurs, mais fort peu de celles des **personnels techniques et administratifs**.

Enfin, votre rapporteure relève dans ce projet une **omission surprenante**, celle du **Conservatoire national des arts et métiers (CNAM)**.

En effet, la première partie du projet ne dit presque rien du CNAM, et ne lui consacre pas un mot dans le cadre des développements relatifs à l'objectif *« adapter l'enseignement supérieur aux nouveaux publics »* (pages 48-49).

Pourtant, avec plus d'un millier d'emplois et près de 570 millions de francs de budget en 1999, le CNAM est l'un des principaux établissements publics sous tutelle du ministère de l'enseignement supérieur. En 1998, il a formé à lui seul près de 75.000 personnes, soit prêt du quart des personnes engagées en formation continue auprès de l'ensemble des universités et des établissements d'enseignement supérieur sous tutelle du ministère de l'éducation nationale.

Surtout, le CNAM constitue à bien des égards un **précurseur**, de par sa réactivité, son organisation en réseau et son ouverture, mais aussi plus généralement en matière de formation tout au long de la vie, de promotion de la recherche technologique, d'utilisation des nouvelles technologies éducatives (Internet, télé-tutorat, autoformation assistée, visioconférences) et de diffusion de la culture scientifique et technique, qui constituent quatre des principaux objectifs assignés au schéma.

Votre rapporteur s'**inquiète** de cette omission.

Elle souhaite donc que le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche réaffirme et prolonge l'ambition assignée au CNAM par le ministère de l'Education Nationale dans le cadre du contrat quadriennal de développement 1999-2002 signé en octobre 2000 : *« ...avec l'aide de l'Etat, [le CNAM doit] devenir l'établissement public*

d'enseignement supérieur de référence au niveau national, voire européen, en matière de formation tout au long de la vie et être un moteur de l'université ouverte dont la France a besoin ».

II. LE MANQUE DE VISION PROSPECTIVE

A. LES DEUX PREMIERS CHAPITRES NE CONSTITUENT QU'UN BILAN DE L'EXISTANT ET UN RELEVÉ DES TENDANCES ACTUELLES

On peut rappeler que le projet de schémas de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche comporte deux grandes parties distinctes relatives respectivement aux objectifs nationaux et à leur déclinaison territoriale.

Précédée d'une note de synthèse, la première partie du projet se subdivise elle-même en quatre chapitres : « le diagnostic » ; « le contexte et les perspectives d'évolution » ; « les orientations majeures » et « les modes d'action ».

Le chapitre « diagnostic » propose un **état des lieux**, qui conclut successivement que :

- l'enseignement supérieur est « *globalement bien réparti sur le territoire national* », mais que « *ce maillage résulte parfois davantage d'une accumulation de décisions successives que d'une politique coordonnée* », de sorte que l'organisation territoriale de l'enseignement supérieur, comme celle de la recherche, « *manque encore de lisibilité* » ;

- « *si le potentiel de recherche a été rééquilibré de façon significative de l'Ile-de-France vers la province, il n'en reste pas moins concentré sur quelques grands pôles seulement – l'Ile-de-France, l'Alsace, les régions du Sud-Est et du Sud-ouest – et la recherche est moins présente dans les régions de l'Ouest et du Nord, dont le dynamisme scientifique et universitaire est cependant très important* » ;

- enfin, les conditions de vie et de travail des étudiants et des usagers « *ne sont pas encore satisfaisantes* ».

Le chapitre « le contexte et les perspectives d'évolution » expose ensuite les trois principaux **défis** auxquels sont confrontés l'enseignement supérieur et la recherche, que la note de synthèse résume ainsi :

- « *l'ouverture des frontières et la mobilité croissante des étudiants, des enseignants et des chercheurs vont imposer à nos universités d'être*

reconnues en Europe et dans le monde, et soumettre les laboratoires de recherche à une concurrence plus forte sur le plan international » ;

- « la stabilisation, voire la décroissance des effectifs étudiants, avec les déséquilibres qu'elles induisent entre les filières, peut aboutir si l'on y prête garde à une compétition dévastatrice entre les établissements d'enseignement supérieur » ;

- « enfin, les départs à la retraite de chercheurs, d'enseignants-chercheurs et de personnels administratifs et techniques, qui seront particulièrement importants dans certaines disciplines et dans certaines zones géographiques risquent également d'entraîner le dépérissement de certains centres scientifiques et des fractures nouvelles entre les territoires ».

Cependant, le projet souligne que *« le développement des nouvelles technologies abolit en partie les distances et permet de mettre en place un certain nombre de ressources partagées à différentes échelles. Il accroît les possibilités de mise en réseau de différents sites universitaires autour de centre de plus grande ampleur ».*

Très bien écrits, ces deux premiers chapitres sont toutefois relativement décevants.

En effet, s'ils constituent un brillante synthèse de la situation actuelle et un excellent relevé des tendances actuelles, **ces deux premiers chapitres ne proposent presque aucun élément d'information prospectif, ni qualitatif, ni quantitatif.**

Même si les grandes vagues de départs à la retraite de chercheurs et d'enseignants-chercheurs auront lieu au cours de la prochaine décennie, il est d'ailleurs étonnant que la note de synthèse du projet expose (page 3) *« les évolutions structurelles importantes [qui] vont affecter le système d'enseignement supérieur et de recherche dans les dix prochaines années »*, alors que l'article 10 de la loi du 25 juin 1999 dispose que *« les schémas de services collectifs sont élaborés ... dans une perspective à vingt ans ».*

Les perspectives de départ à la retraite des chercheurs et des enseignants-chercheurs sont ainsi pratiquement les seules données prospectives fournies, mais elles ne sont détaillées ni par année, ni par discipline, ni par filière ou établissement.

De même, il manque à ce diagnostic une synthèse des études prescrites par la circulaire conjointe adressée aux préfets et aux recteurs par le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie et par le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, relative à l'élaboration du schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui les invitait à *« s'interroger »* sur **l'impact social et**

économique de notre dispositif de recherche, « *notamment à travers le dispositif d'enseignement supérieur* ».

Au total, votre rapporteure déplore que l'élaboration du projet de schéma ne se soit pas accompagnée d'une véritable réflexion prospective à vingt ans, assortie notamment de la réalisation de scénarios et de projections détaillées.

B. LES ANNEXES : UN INVENTAIRE DE L'EXISTANT

En pratique, le projet de schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche sera publié en annexe au décret portant son approbation.

Dans la version transmise au Sénat, ce projet comporte lui-même **vingt et une annexes**, qui seraient donc des annexes de l'annexe du décret.

Parmi ces vingt et une annexes, quatorze ne sont qu'un **inventaire** de l'existant. Par exemple, l'annexe 18 est une carte des centres de ressources technologiques au 21 décembre 2000 et l'annexe 10 propose une carte des thèses délivrées en 1999. Ces documents, qui photographient l'existant, n'ont pas vraiment leur place en annexe à un schéma à vingt ans.

De même on peut s'interroger sur la pertinence du rattachement au schéma des annexes 16, 17 et 19, qui recensent successivement, les génopoles, les maisons des sciences de l'homme et les plates-formes technologiques existantes et en projet. En effet, ces annexes seront rapidement obsolètes.

Enfin, on peut relever que le projet transmis au Sénat propose d'annexer au schéma une note de la direction de la programmation et du développement du ministère de l'Education Nationale, publiée dans le numéro de janvier-février 2001 de la revue « Education & formations », et proposant une projection des effectifs étudiants à l'horizon 2009.

Outre que l'horizon de ces projections est nettement inférieur à celui du schéma (en principe 2021), l'intérêt de rattacher au projet de décret un document scientifique déjà publié ne saute pas aux yeux.

Au total, ces annexes, qui ne comportent aucun contenu prospectif ou normatif, n'ont pas leur place dans le schéma final.

En revanche, il pourrait être opportun que l'ensemble des documents préparatoires, y compris ces annexes, soient publiés dans un document d'information séparé.

C. LA DÉCLINAISON TERRITORIALE DU SCHEMA N'EST POUR L'ESSENTIEL QU'UNE SYNTHÈSE DES OBJECTIFS ET DES ENGAGEMENTS DES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS

Les objectifs des contrats de plan Etat-régions (CPER) 2000-2006 sont déjà longuement évoqués dans le cadre de la présentation des objectifs nationaux, dont ils constituent parfois la trame.

En outre, la seconde partie du projet, relative à la déclinaison territoriale du schéma reprend pour l'essentiel les idées fortes et les engagements des CPER.

Plusieurs chapitres de la déclinaison territoriale, par exemple pour le Grand-Est ou le Massif Central sont même articulés diagnostic / objectifs / principales orientations des CPER.

Cette présentation suggère que les CPER 2000-2006 constitueraient le seul aboutissement du schéma de services collectifs de l'enseignement et de la recherche pour les vingt prochaines années, ce qui serait absurde.

Cette présentation s'explique évidemment par le **retard** d'élaboration du projet de schéma, qui ne pouvait dès lors que prendre acte du contenu des CPER.

Cependant, cette présentation s'explique aussi sans doute par le **manque de données prospectives**, surtout à l'échelle régionale, qui n'a pas permis aux rédacteurs du projet de dépasser l'horizon des CPER.

Elle était d'ailleurs en germe dès 1998 dans le **document de cadrage** annexé à la circulaire aux préfets et aux recteurs du ministre de l'Education Nationale, de la Recherche et de la Technologie et de la ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, relative à l'élaboration du schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche.

En effet, dans cette lettre de cadrage, il y avait une certaine confusion entre les objectifs des schémas de services et ceux du plan Université du troisième millénaire (U3M).

D. LES CONSÉQUENCES : UNE DÉMARCHE PARFOIS TROP PRUDENTE ET PEU LISIBLE

Faute de données prospectives permettant de formuler des scénarios tranchés et des diagnostics assurés, le projet reste souvent très **prudent** dans le détail, même lorsque les orientations générales sont présentées de manière très volontariste.

Les orientations précises de ce projet sont ainsi souvent **écrites en creux**, c'est à dire qu'elles ne peuvent être interprétées que par comparaison avec les publications antérieures des ministères de l'Education Nationale et de la Recherche, et qu'elles doivent parfois être décodées du discours « EducNat ».

S'agissant plus particulièrement de la recherche, on peut ainsi regretter que le projet **manque de vision** en ce qui concerne les perspectives d'évolution des différents champs scientifiques.

De plus, la formulation **d'objectifs quantitatifs** pour la répartition géographique des enseignants-chercheurs, prévue par l'article 12 de la loi du 25 juin 2001, demeure **très générale**.

Votre rapporteure estime que ce document aurait dû être destiné à la prospective, mais il résulte de la matinée d'auditions publiques des présidents de régions ou de leurs représentants organisée le 26 avril 2001 par la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire sur les schémas de services collectifs que certaines régions se seraient d'ores et déjà vu opposer le détail du projet de schéma par les services de l'Etat.

Il manque ainsi sans doute au projet un préambule qui en préciserait la portée.

Enfin, le manque de vision prospective et de contenu analytique du projet conduit à s'inquiéter pour sa **pérennité**. Les versions successives du projet donnent en effet d'ores et déjà l'impression de **courir après l'actualité** alors que le schéma devrait la devancer et l'éclairer. Sitôt adopté, le schéma risque ainsi d'être rapidement dépassé.

E. CE PROJET N'ILLUSTRE-T-IL PAS LE NECESSAIRE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS PROSPECTIVES DE L'ADMINISTRATION ?

A titre de conclusion de cette sous-partie, on peut souligner que ce projet de schéma pourrait s'avérer paradoxalement particulièrement utile en soulignant à la fois le **manque de capacités de projection et de prospective** du ministère de l'Éducation Nationale et du ministère de la Recherche et l'intérêt qu'il y aurait à les renforcer.

Les ministères concernés semblent d'ailleurs en avoir pleinement pris conscience, puisqu'ils ont engagé de nouveaux programmes de recherche à visée plus prospective, par exemple sur les campus numériques.

Ces efforts devront toutefois être appuyés, renforcés et complétés.

III. DES FAIBLESSES

A. LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE

L'une des principales **critiques** adressées à la première version du projet de schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche était qu'elle évoquait très peu la formation tout au long de la vie et plus généralement l'ouverture de l'enseignement supérieur à de nouveaux publics (formation continue, retraités, etc.).

Cette critique a été **entendue** : la seconde version du projet comble un peu cette lacune en accordant une place plus importante à l'objectif « *adapter l'enseignement supérieur à de nouveaux publics* ».

Cependant, les précisions apportées à cet objectif consistent pour l'essentiel à relever les mesures déjà décidées (mise en place d'unités capitalisables et transférables, développement de la validation des acquis professionnels mesures actuellement en discussion devant le Parlement dans le cadre du projet de loi de modernisation sociale, etc.), et ne tracent presque **aucune perspective nouvelle**. Il s'agit pourtant là d'une nécessité économique et sociale.

Les potentialités des NTIC pour le développement de la formation tout au long de la vie sont ainsi présentées de manière **floue**, le projet se contentant d'indiquer que « *de nouvelles perspectives sont offertes pour la formation continue par le développement des technologies de l'information et de la communication appliquées à l'enseignement supérieur... L'articulation*

entre formation à distance et formation sur site permettra de déployer à une toute autre échelle l'offre de formation continue supérieure ».

De plus, les enjeux liés à la formation tout au long de la vie demeurent **très peu abordés** dans les trois autres chapitres de la première partie, relatifs respectivement au diagnostic, au contexte et aux perspectives d'évolution et aux modes d'action, qui ne posent pas vraiment la question des moyens et ne se risquent pas à proposer des pistes concrètes.

On peut notamment s'étonner de ce que le point 2. du chapitre relatif au contexte et aux perspectives d'évolution, pourtant intitulé « *Des populations étudiantes plus complexes et plus multiformes* », commente l'évolution du nombre d'étudiants à la rentrée 1999 et à la rentrée 2000, mais n'évoque que de manière très générale le développement de la formation tout au long de la vie, qui n'est d'ailleurs pas vraiment pris en compte dans les projections d'effectifs.

Tout en soulignant qu'il « *ne fait aucun doute que les besoins de la société en terme de formation tout au long de la vie iront croissants* », le projet se borne en effet à indiquer qu'il « *est difficile de prévoir sous quelle forme se fera cette montée en puissance, qui dépend en particulier des solutions à trouver pour son financement et pour sa mise en œuvre* », là où on pouvait attendre des orientations ou des analyses plus nettes.

Votre rapporteure s'étonne ainsi de ce que le schéma passe sous silence des pratiques éprouvées du service public de l'enseignement supérieur en matière de formation continue, comme celles du CNAM.

Votre rapporteure **regrette** surtout que la nécessaire ouverture de l'enseignement supérieur ne soit pas l'une des idées-forces qui irriguent et structurent l'ensemble du projet.

B. LA CONSTRUCTION DE L'ESPACE EUROPÉEN DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

L'article 1^{er} de la loi du 25 juin 1999 dispose que « *la politique nationale d'aménagement du territoire... participe à la construction européenne* » et son article 2 mentionne, parmi les choix stratégiques qui doivent être mis en œuvre dans les schémas de services collectifs, « *la cohérence de la politique nationale d'aménagement du territoire avec les politiques mises en œuvre au niveau européen* ». Par ailleurs, l'article 11 de cette même loi précise que « *les schémas de services collectifs sont élaborés par l'Etat... en prenant en compte les projets d'aménagement de l'espace communautaire européen* ».

Dans ces conditions, les partenaires de l'Etat se sont légitimement émus lors de la concertation de ce que **l'ouverture internationale** de l'enseignement supérieur et de la recherche n'était abordée que de façon très lacunaire dans la première version du projet, et presque sous le seul angle de la compétition entre les établissements d'enseignement et les pôles de recherche à l'échelle européenne.

Les rédacteurs de cette première version s'en expliquent en soulignant que la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche s'est **accélérée** après la rédaction de la première version du texte à l'été 2000.

Cependant, cette explication est en elle-même **inquiétante** quant aux conditions d'élaboration et au caractère prospectif du schéma. On peut ainsi s'étonner du manque d'information des rédacteurs du schéma sur les projets des autres directions du ministère. En outre, cette explication confirme que la demande des usagers n'a pas été suffisamment prise en compte dans le projet : le développement de la mobilité des étudiants constitue en effet une **demande sociale** très forte.

La seconde version du projet a été **nettement enrichie** sur ce point, aussi bien dans le chapitre « contexte et perspectives d'évolution » que dans le chapitre relatif aux objectifs nationaux.

Le projet relève ainsi à juste titre l'ensemble des **décisions** ou des annonces **récentes** qui inscrivent résolument notre système d'enseignement supérieur et de recherche dans l'espace européen, comme le plan d'action pour la mobilité annoncé au sommet de Nice ; la démarche d'harmonisation de l'architecture européenne des diplômes, initiée à la Sorbonne et qui s'est traduite par la reconnaissance de deux niveaux clés (à bac +3 et à bac + 5) ; les propositions de M. Jack LANG (dans son discours devant le CNESER en avril dernier), qui ont inscrit notre pays dans une dynamique forte et qui consistent notamment à adopter en France un système de points capitalisables et de crédits pour l'évaluation des étudiants, afin de favoriser la constitution de cursus pluridisciplinaires, la mobilité internationale des étudiants et la professionnalisation des formations ; enfin le nouveau programme-cadre de recherche et développement (PCRD) communautaire en matière de recherche.

Ces décisions marquent une **rupture**. Elles constituent **l'amorce d'un véritable espace européen de la recherche et de l'enseignement**, et devaient donc effectivement être soulignées dans le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Cependant, ces ajouts ne modifient pas la structure du document, et affectent peu la partie relative à la déclinaison territoriale des objectifs.

Par ailleurs, votre rapporteure regrette que le projet se contente en l'espèce de **relever les décisions prises** en l'an 2000 et en 2001, sans tracer des perspectives de plus long terme.

De même, votre rapporteure regrette que le projet n'apporte pas des éclairages complémentaires sur les projets de longs termes de nos partenaires européens, et manque de réflexions approfondies sur les coopérations transfrontalières, sur les conditions d'accueil des étudiants étrangers, sur l'enseignement des langues étrangères dans l'enseignement supérieur et sur le nécessaire changement d'échelle de la recherche. Le schéma n'envisage pas suffisamment l'utilité de l'enseignement supérieur comme vecteur du rayonnement de la langue Française dans le monde. Les coopérations internationales entre universités peuvent être une partie de la réponse au fléchissement de la pratique du Français et à l'hégémonie de l'Anglais.

Enfin, votre rapporteure aurait souhaité des orientations de moyen terme plus précises et plus volontaristes en matière de **soutien à la mobilité internationale** des étudiants.

En effet, compte tenu de l'insuffisance des bourses accordées par l'Union européenne et par l'Etat, (même si dans ses annonces devant le CNESER le Ministre a bien abordé la question), la mobilité peut être une source d'inégalités considérables, tant sociales que régionales (puisque les régions les plus riches peuvent octroyer des bourses régionales importantes à leurs étudiants).

C. LE RAPPROCHEMENT ENTRE LA RECHERCHE ET LES CITOYENS

« *La diffusion de l'information et de la culture scientifique* » est l'un des objectifs assignés par la loi du 25 juin 1999 au schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Cet objectif se justifie à double titre.

- d'un côté, la diffusion des innovations répond à un impératif de **compétitivité économique** ;

- de l'autre, le succès de l'université de tous les savoirs organisé par le CNAM en l'an 2000 témoigne de **l'appétit de connaissances** de nos concitoyens.

Plus généralement, le grand public éprouve de plus en plus le **besoin de lieux** et d'institutions **neutres** susceptibles de leur fournir des **explications** sur des grands débats de société, comme ceux relatifs aux OGM ou à l'effet de serre, à la sécurité alimentaire, et il exige de manière croissante d'être associé aux grands choix scientifiques.

Ce rapprochement entre la recherche et les citoyens ne s'effectue pas spontanément. Il suppose une **action volontariste**. En effet, notre société se caractérise par un paradoxe : la science et la technologie prennent une part croissante dans nos vies et dans notre travail, mais la proportion des salariés qui concourent directement à la recherche ou à la production industrielle tend plutôt à se réduire. En d'autres termes, nous sommes de plus en plus utilisateurs et consommateurs de technologies que nous ne maîtrisons ni ne comprenons pas vraiment.

Or, malgré des ajouts dans la nouvelle version, le projet apparaît **en retrait** par rapport à ces aspirations, et se contente parfois d'inventorier les actions prévues dans les CPER.

Votre rapporteure regrette notamment le manque d'objectifs forts et de modes d'action précis visant à sensibiliser les jeunes à l'innovation, en particulier les filles, afin notamment de revaloriser les filières technologiques et d'inverser durablement la baisse des effectifs dans les filières scientifiques.

De même, votre rapporteure regrette les insuffisances du schéma en ce qui concerne la vulgarisation des sciences et le développement du dialogue entre les chercheurs et la société. La culture scientifique de chaque citoyen doit constituer une priorité politique, son développement doit donc être mieux pris en compte par le schéma.

D. L'ÉGALITÉ DES CHANCES

L'égalité des chances et l'égal accès au savoir constituent deux des principaux objectifs assignés à la politique nationale d'aménagement du territoire par l'article 1^{er} de la loi du 25 juin 1999.

Le développement de l'égalité des chances et l'aménagement du territoire vont d'ailleurs évidemment de pair. Cela résulte notamment de ce que les coûts liés à la mobilité (transports, logement) pèsent proportionnellement bien davantage sur les jeunes qui ont du mal à financer leurs études, de sorte que les étudiants issus des familles les plus modestes sont souvent contraints de se rabattre sur les formations courtes les plus proches de leur domicile.

Or le thème de l'égalité des chances n'est pas clairement exprimé dans le projet.

Le diagnostic ne comporte pas de donnée quantitative sur l'évolution de l'égalité des chances et aucune analyse relative aux liens entre l'égalité des chances, la mobilité des étudiants et la carte des formations.

Votre rapporteure regrette que l'impératif de promotion de l'égalité des chances ne sous-tende pas vraiment les sept objectifs énoncés dans le projet de schéma, ni ne constitue un objectif distinct, au même titre par exemple que « *l'amélioration des conditions de vie des étudiants et des personnels* ».

De même, le projet n'évoque la promotion de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes qu'au détour d'une phrase (page 38).

Pourtant, l'aménagement du territoire et l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes sont étroitement liés puisque les femmes sont souvent moins mobiles que les hommes, comme cela a été notamment établi pour les diplômés des facultés de médecine.

En outre, le renouvellement démographique des corps des enseignants-chercheurs et des chercheurs doit évidemment s'accompagner non seulement d'une gestion prévisionnelle des emplois, comme le prévoit le schéma, mais aussi d'une réflexion sur **l'égal accès des femmes aux grades** les plus élevés et aux **fonctions dirigeantes** dans les universités, les IUT et les grands établissements. En effet, la situation actuelle, qui se caractérise par des carrières plus lentes pour les femmes et par la proportion écrasante d'hommes aux postes de direction (par exemple, seuls 3% des directeurs d'IUT sont des femmes), ne saurait être considérée comme satisfaisante.

SECONDE PARTIE :

UN EXERCICE NOVATEUR QUI CONSACRE DES PRINCIPES DE BON SENS

I. L'ÉLABORATION DU SCHEMA MET EN ÉVIDENCE L'INTÉRÊT DE LA DÉFINITION D'UNE STRATÉGIE TERRITORIALE CONCERTÉE POUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET POUR LA RECHERCHE

A. UN EXERCICE GAGNANT-GAGNANT POUR L'ÉTAT ET POUR LES ACTEURS LOCAUX

Il convient de souligner que l'élaboration du schéma de services collectifs de l'enseignement et de la recherche constitue pour les deux ministères concernés un exercice profondément **novateur** : jamais auparavant l'Etat n'avait explicité de stratégie territorialisée cohérente en matière d'enseignement supérieur et de recherche, c'est à dire qu'il n'avait jamais présenté dans un document unique un diagnostic d'ensemble, des orientations nationales et leur traduction locale, alors même qu'il l'avait déjà fait en matière d'infrastructures de transport. On peut en effet rappeler que le plan U 2000 avait été largement « reconstruit » après coup.

Le projet de schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche transmis à la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire est ainsi un **prototype**, ce qui explique une grande partie de ses insuffisances et appelle à une certaine **indulgence**.

Quelles que soient ses limites, ce document de référence constitue d'ailleurs incontestablement **un plus pour les partenaires de l'Etat** (collectivités locales, grands établissements, etc.), car il accroît la **lisibilité** des politiques de l'Etat en matière d'enseignement supérieur et de recherche et pourrait leur conférer une certaine **stabilité**, ce qui faciliterait notamment les choix des collectivités locales.

On peut aussi souligner que le projet de schéma contient des choix et des prises de positions que l'on peut contester, mais qui sont **clairement affirmés**, courageux et cohérents.

Par exemple, le projet propose des orientations claires en matière d'**antennes universitaires** : le projet estime en effet que « *le réseau de proximité de l'enseignement supérieur est aujourd'hui suffisant* » de sorte « *qu'il n'est pas nécessaire de créer des implantations nouvelles* » (cf. page 32). Plus précisément le projet avance « *l'hypothèse que [les] difficultés de développement [de certaines antennes universitaires] sont la manifestation d'une saturation du besoin de diffusion territoriale de l'offre de formation* » (cf. page 12) et souligne que « *les antennes qui ont réussi sont en général celles qui ne descendent pas au dessous du seuil de 1.000 étudiants, présentent une offre diversifiée et enfin garantissent des conditions de vie comparables – parfois supérieures – à celles des sites principaux* » (cf. page 35).

Inversement, l'élaboration concertée du schéma a également constitué **un plus pour l'Etat**, en conférant un meilleur ancrage local à ses politiques, en catalysant des coopérations entre le ministère de la recherche et celui de l'éducation nationale, enfin en sensibilisant les administrations centrales aux préoccupations des acteurs régionaux.

L'élaboration du schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche fut donc **gagnant-gagnant** pour l'Etat et pour ses partenaires.

B. UNE CONCERTATION DE QUALITÉ

La première version du projet de schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche a été pour l'essentiel rédigée « en chambre » durant l'été 2000 par une petite cellule conjointe au ministère de l'Education Nationale et au ministère de la Recherche, puisque le comité stratégique initialement constitué en 1998 n'avait jamais finalisé de document.

Malgré cela, ou peut-être grâce à cela, cette première version a été suivie d'une **concertation fructueuse**, aussi bien interne aux ministères concernés, qu'avec l'ensemble des partenaires énoncés par la loi du 25 juin 1999.

A elle seule, la première partie du nouveau projet, relative aux objectifs nationaux, comporte ainsi près d'une cinquantaines d'adjonctions et de modifications, parfois de grande ampleur (plusieurs pages).

De même, la déclinaison territoriale de ces objectifs a été très largement **réécrite**, les regroupements territoriaux initialement proposés ayant même été modifiés.

La DATAR et les ministères concernés ont donc **bien joué le jeu de la concertation**, et le résultat final prend bien mieux en compte des initiatives locales.

Au total, même si le projet déçoit un peu, la démarche séduit.

Les apports de la concertation attestent d'ailleurs du savoir-faire et des **compétences humaines** dont sont désormais dotées les **collectivités territoriales** en matière d'enseignement supérieur et de recherche.

II. LE PROJET DE SCHÉMA CONSACRE LA NÉCESSITÉ D'UNE SYMBIOSE ENTRE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, LA RECHERCHE ET LE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES

A. LE PROJET RÉAFFIRME UN PRINCIPE DE BON SENS : L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA RECHERCHE DOIVENT S'APPUYER SUR LES SPÉCIFICITÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES RÉGIONALES

La démarche du projet de schéma consacre l'idée selon laquelle l'enseignement supérieur et la recherche doivent **s'appuyer** sur les spécificités économiques et sociales régionales.

En particulier, le projet reconnaît *de facto* que chaque université doit affirmer son **identité** à partir de son environnement économique, social et culturel régional.

Il s'agit là évidemment de principes de **bon sens** déjà mis en pratique par les universités, parmi lesquelles on peut par exemple citer l'Université de Bretagne Occidentale, qui dispose d'une solide expérience et d'un savoir reconnu dans le domaine de la langue et de la culture bretonnes.

Il est **dommage** que ces principes ne soient pas énoncés plus nettement dans la première partie du projet, et ne soient pas toujours réaffirmés et **déclinés** avec suffisamment de **vigueur** dans la seconde partie du projet relative à la déclinaison territoriale des objectifs nationaux, même si la concertation préalable à la seconde version du schéma a amélioré le texte.

B. LE PROJET CONSACRE L'IDÉE SELON LAQUELLE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA RECHERCHE DOIVENT APPUYER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DU TERRITOIRE

Inversement, le projet de schéma reconnaît enfin le rôle de l'enseignement supérieur et de la recherche pour le **développement des territoires** et souligne que l'enseignement supérieur et la recherche doivent s'insérer davantage dans le **tissu local** et jouer «*un rôle croissant dans le développement économique local*» (cf. page 4).

Il s'agit là à bien des égards d'un **progrès**, auquel la participation croissante des collectivités locales au financement de l'enseignement supérieur et de la recherche au travers des CPER n'est sans doute pas étrangère.

Votre rapporteure se **félicite** plus particulièrement de la reconnaissance de ce que les **sciences humaines** contribuent elles aussi au développement local, ce qui constitue une avancée significative.

Le projet de schéma en tire d'ailleurs les conséquences, puisqu'il affirme à juste titre que les **équilibres géographiques** devront être pris en compte au même titre que les équilibres disciplinaires dans le cadre de la gestion pluriannuelle des emplois de chercheurs et d'enseignants-chercheurs.

De même, votre rapporteure se **félicite** de ce que le projet affirme dès la synthèse (page 4) « *la nécessité de **rééquilibrer** le potentiel de recherche sur le territoire national, notamment en direction des régions à dynamique universitaire forte mais où les organismes de recherche restent peu implantés : le Nord-Pas-de-Calais et la Bretagne par exemple* ».

Votre rapporteure **regrette** toutefois en la matière le manque d'objectifs quantitatifs et d'instruments précis et **s'interroge** sur les conséquences de cette affirmation.

En effet, le projet considère que les objectifs de rééquilibrage entre l'Ile de France et les autres régions sont « *globalement presque tous atteints* » et les auditions conduites par votre rapporteure confirment l'impression donnée par le projet selon laquelle l'ère du volontarisme en matière de délocalisation est terminée. On peut d'ailleurs regretter l'absence de bilan détaillé de cette politique.

Dans ces conditions, quelles sont les formes que prendra ce rééquilibrage du potentiel de recherche au profit du Grand Ouest et du Nord : créations d'emplois, créations de nouveaux laboratoires, essaimage ?

Par ailleurs le rééquilibrage devrait-il se traduire par une diminution de la part, relative ou absolue, d'autres régions que l'Ile de France ?

C. LE PROJET PROPOSE UNE STRATÉGIE D'ENSEMBLE COHÉRENTE ET ÉQUILIBRÉE

La stratégie proposée s'efforce **d'éviter deux écueils** : la concentration excessive de l'enseignement supérieur et de la recherche dans quelques grandes métropoles, d'un côté ; leur émiettement et leur dilution, de l'autre.

Tout en soulignant que l'enseignement supérieur et la recherche doivent contribuer davantage au développement des territoires, le projet réaffirme ainsi la nécessité d'une « *masse critique* », aussi bien pour l'enseignement supérieur que pour la recherche. En particulier, le projet souligne qu'en raison « *de la taille critique nécessaire à toute activité de recherche... il ne saurait y avoir de recherche de proximité au sens où il existe un enseignement de proximité* ». L'expérience de l'Espagne ou de l'Italie montre en effet que le développement d'une recherche de proximité peut conduire à la multiplication de laboratoires concurrents de petite taille rapidement distancés à l'échelle internationale.

La stratégie d'ensemble du projet est donc **équilibrée**.

En matière d'enseignement supérieur, le projet de schéma propose d'ailleurs une **typologie** des centres universitaires visant à concilier les deux objectifs d'ancrage local et d'excellence. Cette typologie distingue :

- « *quelques grands centres pluridisciplinaires, pluri-établissements, réunissant des formations supérieures de haut niveau, des laboratoires de recherche dotés des infrastructures nécessaires et répondant aux standards internationaux au sein des grandes métropoles... Les centres multidisciplinaires auront vocation, par des moyens incitatifs appropriés, à susciter l'irrigation, l'animation et le développement des réseaux de formation et de recherche... ;*

- *au sein des principales aires urbaines, des pôles universitaires spécialisés, au moins au niveau des troisièmes cycles, et disposant de véritables capacités de recherche dans leur domaine de spécialisation, l'offre de formation n'étant pas forcément limitée aux créneaux d'excellence en matière de recherche... Dans les régions de villes moyennes, ces universités sont susceptibles de s'organiser en universités-réseaux, pilotant autour d'elles une offre de formation décentralisée, appuyée sur des partenariats locaux... ;*

- *un maillage de plates-formes appuyées sur des IUT de plein exercice et des antennes universitaires, structurant les principaux bassins d'emploi. Les agglomérations de taille moyenne, structurant des bassins d'emploi locaux, ont une vocation préférentielle à être sièges d'IUT de plein exercice. Elles sont aussi le siège d'antennes de DEUG, parfois prisées pour leur pédagogie de proximité... Des formations comme la licence professionnelle y ont toute leur place... La création des plates-formes technologiques, installées prioritairement dans ces villes moyennes en complémentarité des CRT et des CRITT existants, ajoute à la panoplie des formations du 1^{er} cycle un outil qui complète l'insertion du système éducatif dans le tissu économique ».*

Comme toutes les typologies, celle-ci peut être critiquée. Elle s'applique d'ailleurs mal à certaines régions polycentrées, comme la Bretagne.

Cependant, cette typologie a le mérite de la cohérence, et peut constituer un **référentiel utile**, dès lors qu'elle est entendue non pas comme une hiérarchisation, mais comme **une invitation à l'excellence** pour tous les sites concernés, ce qui passe nécessairement par une certaine **spécialisation**.

D. LE PROJET ANNONCE ENFIN UNE POLITIQUE DE LISSAGE DES RECRUTEMENTS DE CHERCHEURS ET D'ENSEIGNANTS-CHERCHEURS

Au cours de la dernière décennie, les créations d'emplois budgétaires dans l'enseignement supérieur et la recherche se sont caractérisés par des **séries d'à-coups**. A titre d'exemple, l'évolution d'une année sur l'autre des emplois budgétaires de l'enseignement supérieur a fluctué sur la période 1990-2001 entre un minimum de 0 % (en 1997) et un maximum de + 9,2 % (en 1992). De même, les créations annuelles de postes d'enseignants ont pu varier d'un facteur un à dix. Ces fluctuations sont évidemment préjudiciables à l'équilibre démographique des corps concernés. Surtout, les perspectives offertes aux jeunes qui se lancent dans une thèse en sont évidemment très instables.

Votre rapporteure se félicite donc de ce que le projet annonce explicitement une **politique de lissage des recrutements** pour gérer la transition démographique, ainsi (implicitement) que des mesures fines de repyramidage des corps afin d'éviter que les places laissées vacantes dans les grandes métropoles (où les départs à la retraite seront plus précoces et plus massifs) ne soient systématiquement pourvues par des chercheurs et des enseignants-chercheurs expérimentés issus des autres sites, qui s'en trouveraient décapités.

Il s'agirait là d'un progrès considérable, et on peut regretter que le projet demeure relativement **allusif** quant aux objectifs quantitatifs et aux mesures concrètes qui sont envisagés et qui pourraient, semble-t-il, être arrêtés d'ici l'automne dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2002.

III. LE PROJET DE SCHÉMA SOULIGNE À BON ESCIENT LE RÔLE DES RÉSEAUX

A. UN OBJECTIF FORT : ÉVITER LE DÉVELOPPEMENT D'UNE CONCURRENCE STÉRILE ENTRE LES ÉTABLISSEMENTS EN ORGANISANT LEUR COMPLÉMENTARITÉ

Même si ce point pourrait faire l'objet d'approfondissements dans les deux premiers chapitres de la première partie du projet, relatifs respectivement au « diagnostic » et au « contexte et perspectives d'évolution », votre rapporteure se **félicite** de ce que le projet réaffirme avec vigueur à plusieurs reprises la nécessité **d'éviter une concurrence stérile** entre les établissements d'enseignement supérieur.

En effet, le développement entre les universités d'une concurrence non régulée serait budgétairement **coûteux** et pourrait pénaliser l'aménagement du territoire : personne n'a intérêt à ce que certaines universités se vident tandis que d'autres sont surpeuplées.

Pour ce faire, à défaut d'une régulation administrée des flux d'étudiants, qui ne paraît guère souhaitable, le projet promeut à juste titre la mise en réseau des établissements afin d'organiser leur **complémentarité**, ainsi que le regroupement des écoles d'ingénieurs, dont la taille est, en moyenne, trop faible.

Les modalités institutionnelles de ces mises en réseau et les incitations prévues mériteraient des **précisions** supplémentaires, mais il s'agit là d'un pas dans la bonne direction.

B. LA VOLONTÉ DE PROMOUVOIR LES LIENS ENTRE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, LA RECHERCHE ET LE TISSU ÉCONOMIQUE

Le projet de schéma consacre par ailleurs l'inflexion des politiques publiques en faveur d'un **rapprochement entre l'enseignement supérieur, la recherche et le tissu économique**, ce dont on ne peut que se féliciter.

En atteste ainsi l'importance accordée par le projet de schéma aux créations d'incubateurs, de plates-formes technologiques et de centres nationaux de recherche technologique prévues notamment dans le cadre des CPER 2000-2006.

Votre rapporteure se félicite d'ailleurs des efforts entrepris au cours de ces dernières années pour renouveler et rendre plus lisibles les politiques de l'Etat visant à renforcer les liens entre la recherche publique et les entreprises.

On peut toutefois regretter que le projet ne propose pas un premier bilan détaillé de la loi sur l'innovation et la recherche de 1999 et ne souligne pas assez les efforts accomplis au cours de ces dernières années par certains grands établissements précurseurs, comme l'INRA, qui s'est d'ores et déjà rapproché des écoles doctorales afin de préparer le renouvellement démographique de ses chercheurs.

C. LA RÉAFFIRMATION DU RÔLE DES NTIC

La première version du projet comportait très peu d'éléments relatifs aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

A l'initiative notamment des régions, cette lacune a été largement comblée dans la seconde version : votre rapporteure se félicite ainsi de ce que la tonalité du projet soit désormais résolument **volontariste**. Les NTIC ouvrent en effet de nouvelles perspectives, notamment pour la formation tout au long de la vie, pour la formation sur le lieu de travail, etc.

On peut toutefois regretter le manque de **réflexion prospective** sur les modalités (notamment pédagogiques) d'utilisation des NTIC et sur les risques de nouvelles inégalités induites par les NTIC, aussi bien entre les personnes qu'entre les territoires, et qui justifient d'ailleurs la poursuite des politiques de l'Etat visant à favoriser l'égalité des territoires en matière d'accès aux nouveaux réseaux, et ce notamment en outre-mer.

En particulier, il est dommage que le projet n'évoque le développement de **l'enseignement à distance** que de manière très générale et ne propose guère d'éléments de réflexion sur le partage des coûts induits, notamment pour la formation professionnelle : qui doit prendre en charge le **coût** de la formation professionnelle à distance depuis une autre région ?

D. UN APPEL AUX COOPÉRATIONS INTERRÉGIONALES

La seconde partie du projet, relative à la déclinaison territoriale des objectifs nationaux, regroupe les vingt-six régions en **huit grands ensembles géographiques**.

Faute, notamment, de précautions méthodologiques suffisantes dans la première version du projet, le **principe** même de ce regroupement a été **critiqué**, d'autant plus qu'il conduisait inévitablement à ce que la place accordée aux initiatives de chaque région soit relativement réduite et qu'il se traduisait parfois par des distorsions de traitement pour les villes situées aux « frontières » de ces grands ensembles régionaux.

En outre, les regroupements opérés étaient de taille très dissemblable : le « Nord » ne regroupait ainsi que la seule région Nord-Pas-de-Calais, tandis que le « Grand Bassin parisien » regroupait cinq régions (Centre, Champagne-Ardenne, Picardie, Basse-Normandie et Haute-Normandie), qui constituent un ensemble près de dix fois plus étendu et deux fois plus peuplé..

De plus, les **regroupements** opérés étaient parfois **peu heureux**, comme celui, au sein du « Grand Sud-Est », de l'Auvergne, de la Corse, de Languedoc-Roussillon, de Provence-Alpes-Côte d'Azur et de Rhône-Alpes.

En particulier, certains regroupements étaient manifestement **trop larges** ou mal exploités, comme en témoigne le plan adopté pour certains chapitres, qui comportent une sous-partie « objectifs » pour l'ensemble géographique qui n'est en fait qu'un résumé des objectifs nationaux.

Enfin, on peut regretter que les regroupements choisis ne coïncident pas avec ceux effectués pour d'autres projets de schéma de services collectifs.

La seconde version s'efforce de **prendre en compte** ces observations. L'introduction de la seconde partie souligne désormais que « *ces regroupements... n'ont évidemment aucune vocation à préfigurer des échelons de gestion... [et] n'ont pas vocation à s'opposer à des associations plus larges comme celles de la façade atlantique, ni à nier le bien-fondé et le dynamisme de politiques conçues au niveau d'une seule région* ».

La déclinaison territoriale des objectifs a été également **enrichie** et précisée. Elle recouvre ainsi 62 pages, contre 53 pages dans la première version. Par ailleurs, les **regroupements régionaux ont été modifiés**, avec la création d'un ensemble « Massif central » regroupant l'Auvergne et le Limousin (auparavant rattachés respectivement au « Grand Sud-Est » et au « Grand Sud-Ouest »), et la réunion dans au sein d'un même chapitre de l'Île de France et du « Grand Bassin parisien » (sans toutefois que le texte ne soit réellement modifié, puisque le nouveau chapitre est en effet par exception divisé en deux sous-chapitres distincts correspondant en fait aux deux chapitres précédents).

Cette nouvelle version ne règle évidemment pas l'ensemble des problèmes précédents. Cependant, ces problèmes étaient largement **inévitables**. En effet, une déclinaison des objectifs région par région aurait conduit à un document peu lisible, mais tout regroupement est critiquable.

Votre rapporteure souhaite ainsi voir dans ces regroupements un **appel** au développement des **coopérations interrégionales**, à l'instar de celles initiées dans le Grand Ouest et à l'équilibre entre les différents acteurs, qui devra faire l'objet de toutes les attentions de l'Etat.

S'agissant du Grand Ouest, on peut ainsi rappeler l'action volontariste des présidents de neuf Universités des régions Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes, qui ont initié un regroupement formel, dénommé réseau des universités atlantiques, destiné à mettre en œuvre des stratégies concertées. Cette action, résolument novatrice, s'est mise en place sans l'intervention d'un quelconque « régulateur ». Il est toutefois indispensable que ces réseaux interrégionaux cohabitent avec les coopérations existantes. Ainsi, le concept d'Université de Bretagne souhaité et reconnu par l'ensemble des partenaires doit être consolidé.

CONCLUSION

Le projet de schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche transmis à la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire est **un premier essai**.

Cela soulève la question du **calendrier** et des **modalités de révision** du schéma. A priori, la loi du 25 juin 1999 prévoit en effet que le schéma sera révisé dès 2003, selon des modalités similaires à celles de son adoption. Ce calendrier est d'ailleurs rappelé en conclusion du projet. Cependant, le respect de cet échéancier suppose que le processus de révision soit amorcé dès 2002, ce qui semble à l'évidence un peu court.

Par ailleurs on peut s'interroger sur **l'articulation** de cette révision avec le bilan à mi-parcours des CPER 2000-2006 et plus particulièrement se demander dans quelle mesure le schéma ou sa révision ont vocation à infléchir l'exécution des CPER. Votre rapporteure souhaite ainsi que le projet apporte dès aujourd'hui des indications à ce sujet.

Quoi qu'il en soit, ce premier essai, qui met en lumière **l'intérêt de l'exercice**, devra être **transformé**.

Cela suppose que les ministères concernés se dotent des **moyens humains et statistiques nécessaires** pour engager de véritables **réflexions prospectives**.

Cela suppose aussi un **engagement politique fort** de la part de l'Etat.

Votre rapporteure estime ainsi indispensable que l'Etat **poursuive les efforts budgétaires engagés depuis plusieurs années** en faveur de la recherche et de l'enseignement supérieur (dont le budget a progressé en moyenne de 6,2 % par an à structure constante entre 1990 et l'an 2001).

ANNEXE :

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

- **M. Pierre APPRIOU**, Président de l'Université de Bretagne Occidentale.
- **Mme Ariane AZEMA**, Chargée de mission à la DATAR ;
- **M. Jean-Richard CYTERMANN**, directeur et **Mme Riwanona JAFFRES**, adjointe au sous-directeur des constructions et du développement régional, direction de la programmation et du développement du ministère de l'Education Nationale ;
- **M. Roger EYCHENNE**, président de l'association des directeurs d'instituts universitaires de technologie (ADIUT) ;
- **M. Bertrand HERVIEU**, président, **Mme Marion GUILLOU**, directrice générale et **M. Bernard SAUVEUR**, directeur de l'action régionale de l'institut national de recherche agronomique (INRA) ;
- **Mme Laurence PAYE-JEANNENEY**, administratrice générale et **M. Gérard QUIEVAIN**, directeur régional du conservatoire national des arts et métiers (CNAM) ;
- **M. Jacques SEVIN**, directeur de la stratégie et des programmes du centre national de la recherche scientifique (CNRS) ;
- **Mme Martine VEYRET**, chef du bureau des organismes de recherche à la direction de la recherche du ministère de la Recherche ;
- **M. Maurice VINCENT**, président de l'université Jean Monnet de Saint-Etienne, président du groupe de travail sur l'aménagement du territoire de la conférence des présidents d'université (CPU).

**RAPPORT
PORTANT AVIS SUR LE PROJET DE SCHÉMAS
COLLECTIFS DE LA CULTURE**

présenté par

Alain VASSELLE, Sénateur

Mesdames, Messieurs,

Dans l'esprit de ses promoteurs, la loi d'orientation du 25 juin 1999, et les neuf schémas de services collectifs qui déclinent ses objectifs, traduiraient une nouvelle conception de la planification territoriale. Celle-ci serait caractérisée, en particulier, par le passage d'une logique de l'offre, présentée comme trop exclusivement axée sur les équipements, à une logique de la demande, qui prendrait pour point de départ les besoins constatés, ou prévisibles de la population, aujourd'hui et dans les vingt années à venir.

Votre rapporteur ne pourrait qu'approuver une telle démarche, estimant –ce qui est un point de vue assez répandu en démocratie– qu'une des premières qualités de toute politique est d'être à l'écoute de la population. Il aimerait cependant être sûr que cette ambition louable, et d'ailleurs affichée, n'habille pas, sous un jour acceptable, le renoncement à un certain volontarisme sans lequel il ne peut y avoir de politique d'aménagement du territoire.

L'examen du schéma de services culturels ne l'a pas véritablement rassuré : les nombreuses mesures qu'il envisage répondent certes à des constatations assez communément admises, mais ne sont déclinées que sur le mode de l'optatif, et ne sont assorties d'aucune ébauche de calendrier, et d'aucun engagement précis, en particulier sur le plan financier ; une clarification des compétences et une coordination des interventions des différentes collectivités publiques sont jugées particulièrement nécessaires, sans que des orientations plus précises soient fixées aux partenariats qui « doivent donner tout son sens à la contractualisation » ; enfin l'accumulation des priorités, si caractéristique d'une certaine rhétorique politico-administrative estompe toute ligne de force.

Il n'est pas jusqu'au style, gris et plat, tissé de ces formules toutes faites dans lesquelles se réfugient prudemment les administrations laissées à elles-mêmes, qui ne traduise à chaque ligne une certaine absence de souffle et de vision politiques.

Le paragraphe consacré à la définition du rôle de l'Etat en fournit une parfaite illustration. Intitulé « un Etat garant et solidaire au service du pluralisme et d'un développement équilibré », il revendique à chaque phrase sa vocation au poncif :

« L'Etat exerce un rôle de régulation et d'harmonisation dans le domaine de la politique culturelle. Il est garant de l'équité entre les territoires en veillant à l'harmonisation de ses interventions avec celles des collectivités territoriales. Il doit également veiller au respect de la diversité linguistique et culturelle, notamment en assurant la promotion de la langue et de la culture françaises ainsi que du plurilinguisme sur le plan international et en favorisant le dialogue entre les cultures du monde.

L'action conjointe des pouvoirs publics apparaît déterminante pour défendre des équilibres, faire valoir des priorités et garantir les principes de démocratie et de citoyenneté qui doivent être le cœur des politiques culturelles : liberté de création et de diffusion, reconnaissance de la diversité culturelle, égalité d'accès aux pratiques culturelles et artistiques. Le renforcement de cette action publique passe par une clarification des compétences, un renforcement des partenariats entre l'Etat et les collectivités territoriales, et la coordination des politiques culturelles dans un souci de cohérence ».

Votre rapporteur s'attachera, dans le présent rapport, à rappeler les limites d'un exercice qui lui paraît très administratif, et à souligner les points qui appellent un effort de clarification.

I. LES LIMITES D'UN EXERCICE TRÈS ADMINISTRATIF

La loi d'orientation n° 99-533 du 25 juin 1999 s'est proposée de définir les choix stratégiques de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire pour les vingt prochaines années.

Ces choix stratégiques doivent trouver leur traduction dans neuf schémas de services collectifs qui font chacun l'objet d'un cadrage général par la loi.

Le schéma de services collectifs culturels a pour vocation, aux termes de l'article 14, de « définir les objectifs de l'Etat pour favoriser la création et développer l'accès de tous aux biens, aux services, et aux pratiques culturelles sur l'ensemble du territoire ».

A ce titre, il doit, en particulier :

- identifier des territoires d'intervention prioritaires, afin de mieux répartir les moyens publics ;
- encourager le développement de pôles artistiques et culturels à vocation nationale et internationale, et prévoir, le cas échéant, les transferts de fonds patrimoniaux correspondants ;
- définir, pour les organismes culturels qui bénéficient de subventions de l'Etat, des objectifs de diffusion de leurs activités, ainsi que de soutien à la création ;
- renforcer la politique d'intégration par la reconnaissance des formes d'expression artistique, des pratiques culturelles et des langues d'origine ;
- déterminer les actions à mettre en œuvre pour assurer la promotion et la diffusion de la langue française ainsi que la sauvegarde et la transmission des cultures et des langues régionales ou minoritaires ;
- s'appuyer sur l'usage des technologies de l'information, et de la communication pour développer l'accès aux œuvres et aux pratiques culturelles.

A. L'ÉLABORATION DU SCHÉMA

Son élaboration a obéi au même calendrier que celle des huit autres schémas. Il n'est pas inutile d'en rappeler ici les principales étapes, car elles

fournissent un aperçu sur la nature du document qui nous est présenté, et sur la portée de la concertation à laquelle il a donné lieu.

Des comités stratégiques, mis en place par les ministères concernés en liaison avec la DATAR, ont été chargés, dans un premier temps d'élaborer des documents de cadrage fixant les priorités de l'Etat.

Ces documents de cadrage ont ensuite servi de références pour une concertation régionale, conduite par les préfets dans le cadre des conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire (CRADT), et destiné à identifier les priorités pertinentes au regard des orientations de chaque région.

Les avants-projets de schémas, rédigés à partir des travaux des comités stratégiques et des contributions régionales ont ensuite été adoptés par le gouvernement le 26 octobre 2000.

Ils ont ensuite été soumis, jusqu'au mois de mars/avril 2000 à l'avis des régions dans le cadre des conférences régionales d'aménagement du territoire, avant d'être proposés à l'examen du conseil national d'aménagement et de développement du territoire, et des délégations parlementaires à l'aménagement du territoire du Sénat et, de l'Assemblée nationale.

Ils doivent ensuite être transmis au Conseil d'Etat en vue de leur approbation par décret au mois de juin 2001.

B. LES LIMITES D'UN PROCESSUS DE CONSULTATION AXÉ SUR LES RÉGIONS

Le choix de l'échelon régional pour procéder aux consultations décentralisées, effectué pour l'ensemble des schémas, se révèle en matière de culture plutôt paradoxal.

Comme le rappelle le schéma, les régions ne consacrent qu'une part réduite de leur budget à la culture, évaluée en 1996 à 2,3 %, et elles ne représentent qu'un peu plus de 2 % du financement culturel public, soit 1,7 milliard de francs.

Avec une dépense culturelle de 5,4 milliards de francs, soit 7,5 % de l'ensemble, les départements jouent un rôle plus significatif. Mais ce sont surtout les communes qui, assurant à elles seules 40 % de la dépense culturelle publique, apparaissent comme l'échelon le plus directement impliqué dans la conduite de la politique culturelle dans les territoires.

Or, les différents contacts pris par votre rapporteur laissent penser que les acteurs essentiels de la politique culturelle n'ont été que très indirectement, et très inégalement consultés sur l'élaboration du schéma de services culturels, alors que c'est sur eux que risque de peser, selon toute vraisemblance, une part appréciable des efforts envisagés par le schéma et ses documents régionaux.

C. UN OBJET JURIDIQUE NON IDENTIFIÉ

Il n'est sans doute pas possible d'assigner au schéma de services collectifs une place déterminée dans la hiérarchie des normes juridiques.

Sa soumission, pour approbation, aux délégations parlementaires du Sénat et de l'Assemblée nationale, ne saurait être assimilée à un vote en séance plénière ; cette procédure peut prêter au schéma de services collectifs un certain lustre, mais ne lui confère en aucune façon une valeur législative.

Leur approbation, par décret, suffit-elle à leur conférer une valeur réglementaire, alors que rien, dans la présentation et la rédaction des schémas, ne rappelle l'ordonnancement des textes juridiques ?

La question mérite d'être posée, mais ne peut, semble-t-il, recevoir une réponse simple.

Selon les propos tenus par le comité stratégique le 8 février 2001, le schéma n'aurait, en lui-même, pas de caractère prescriptif, mais serait cependant opposable aux services de l'Etat, dont il engagerait le partenariat ; il devrait, à ce titre, être pris en compte à l'occasion des prochaines négociations des schémas régionaux d'aménagement du territoire.

Cette ambiguïté juridique n'est pas sans conséquence, particulièrement pour le schéma de services culturels qui porte sur une matière où les compétences sont très largement partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales qui assurent la moitié du financement public de la culture.

Il est à noter d'ailleurs qu'une part appréciable des équipements et des structures dont la création ou le renforcement sont énumérés dans les documents d'objectifs régionaux, relèveraient largement, sinon en quasi totalité, d'un financement par les collectivités territoriales. Celles-ci doivent-elles se sentir engagées par les orientations qui se trouvent ainsi définies, alors qu'elles –et notamment les communes– n'ont pas été associées à l'élaboration du schéma ?

Quelle sera la portée véritable de ces documents « prospectifs » ? Ne risquent-ils pas de se traduire par une injonction déguisée adressée aux élus locaux ?

Votre délégation souhaite mettre les pouvoirs publics en garde contre les tentations d'une telle dérive, et rappeler que le schéma de services collectifs culturels ne doit pas être considéré comme un levier pour imposer de nouvelles charges aux collectivités territoriales.

D. LES PARADOXES DU CALENDRIER

Votre délégation a procédé, le 26 avril 2001, à l'audition des présidents de régions ou de leurs représentants sur les schémas de services collectifs.

Plusieurs des participants à cette réunion ont déploré le paradoxe qui a conduit à élaborer les contrats de plan Etat-Région avant le schéma de services collectifs qui devait les encadrer.

Ils se sont également inquiétés de la façon dont les schémas de services s'intégreraient dans les outils contractuels de la politique d'aménagement du territoire, redoutant qu'ils ne constituent une strate supplémentaire dans un corpus déjà complexe.

Faut-il voir un écho de leur préoccupation dans les développements figurant dans le document qui nous est soumis sous le titre : « Engager un processus d'intégration des conventions thématiques dans les contrats territoriaux » ? Ce développement rappelle que « les contrats de plan, les contrats d'agglomération, les contrats de ville, et les contrats de pays constituent les outils majeurs du développement culturel des territoires, et juge « essentiel d'éviter l'accumulation des conventions au profit d'une meilleure articulation et cohérence globale entre les engagements pris dans la négociation du contrat de plan Etat-Région avec les autres types de contractualisation ».

II. UN INVENTAIRE DU SOUHAITABLE DISPENSÉ DE TOUT ENGAGEMENT ET DE TOUT CALENDRIER PRECIS

Dans la version qui est soumise à votre délégation, le schéma de services collectifs culturels se présente sous la forme d'un fascicule de 72 pages illustré de nombreuses cartes, et complété par des documents d'objectifs régionaux qui composent un second volume de 75 pages.

Votre rapporteur ne pourra se livrer à un examen détaillé de chacun des **documents d'objectifs régionaux**.

Ceux-ci déclinent une série de mesures, de propositions, ou de projets articulés généralement autour de cinq rubriques :

- la création de services culturels de proximité ;
- la création d'équipements et de structures ;
- les services éducatifs et culturels dans les structures culturelles ;
- la désignation des territoires d'intervention prioritaires ;
- la constitution de pôles régionaux de rayonnement national et international.

Ces propositions sont, dans l'ensemble, riches et variées, et ont fait l'objet, semble-t-il, d'un examen très attentif, dans le cadre des consultations régionales.

Votre rapporteur relèvera cependant :

- que certains de ces documents mêlent souvent l'inventaire de l'existant et le champ du souhaitable ;
- que les projets, souvent très concrets, ne sont, en revanche assortis d'aucune précision quant à leur calendrier, leur évaluation financière, ou la répartition de leur financement ;
- qu'un très grand nombre de ces projets relèvent de la compétence (et donc du financement) des communes, qui ne semblent pas avoir été étroitement associées à la rédaction de ces documents, ce qui ravive la délicate question de la portée et de la valeur de ces documents : prospectifs ou incitatifs ?

Il est à noter que, dans sa rédaction définitive, le schéma de services collectifs prévoit (p. 71) que ces documents d'objectifs régionaux devront être réactualisés au plus tard un an avant l'échéance des futurs contrats de plan Etat-Région : la première mise en révision devrait ainsi intervenir en 2003.

Le **premier fascicule**, part d'un certain nombre de constats, assez largement partagés, et qui s'appuient, pour l'essentiel, sur les résultats de trois enquêtes réalisées dans le courant des années quatre vingt dix :

- l'enquête de 1993 et 1996 sur « les dépenses culturelles des communes, des régions et des départements » ;
- le rapport de 1997 sur « les pratiques culturelles des Français » ;
- « l'atlas des activités culturelles » publié en 1998.

En l'absence d'étude plus récente, réalisée spécialement dans la perspective du schéma, les constats présentés par le schéma se bornent à reprendre un matériau déjà utilisé et connu, et ont, de ce fait, un caractère de « déjà vu » qui favorise leur dimension consensuelle.

Ces constats évoquent :

- la répartition des activités culturelles sur le territoire qui traduit à la fois le potentiel culturel du pays et la persistance des inégalités, géographiques et sociales ;
- une mutation majeure et sans précédent du rapport individuel et collectif à l'art et à la culture ;
- le partenariat entre l'Etat et les collectivités locales qui invite à une meilleure coordination des politiques culturelles.

Le premier fascicule décline ensuite une série de mesures destinées à favoriser la poursuite de cinq grands objectifs que votre rapporteur se propose d'examiner en détail.

A. L'ÉGAL ACCÈS AUX PRATIQUES ARTISTIQUES ET CULTURELLES

De façon très classique, le premier objectif de la politique culturelle identifié par le schéma est de promouvoir l'égal accès aux pratiques artistiques et culturelles, pour tous les citoyens, quels que soient leur âge ou leur lieu de résidence.

Le schéma part du constat que, malgré les efforts déjà réalisés, les pratiques culturelles et linguistiques demeurent socialement discriminantes ; que l'éducation artistique touche encore des publics trop restreints ; et que

l'accès aux pratiques artistiques conserve un coût trop élevé pour certaines catégories sociales.

Les mesures qu'il préconise ne marquent pas de rupture par rapport aux politiques qui ont été conduites ces dernières années ; elles se contentent, pour l'essentiel, d'en recommander la poursuite, l'extension ou la généralisation, sans se montrer très explicite sur les moyens, en particulier financiers, qui seront nécessaires pour y parvenir, ni sur la répartition de cet effort entre les collectivités publiques.

Votre rapporteur partage et approuve l'analyse défendue par le schéma, qui présente l'éducation et l'enseignement comme la pierre angulaire de toute politique qui veut s'efforcer de réduire les inégalités d'accès aux pratiques artistiques et culturelles. Il lui paraît en effet essentiel de récuser une vision purement consumériste de la culture, et d'insister sur le fait qu'on ne peut accéder à une discipline ou à une pratique artistiques sans un minimum de formation initiale.

1. Le rôle de l'école

Le schéma pose le principe que tout enfant doit bénéficier d'une éducation artistique et culturelle à l'école, et qu'à cette fin, chaque établissement d'enseignement général, technique et agricole, devra élaborer un projet culturel partenarial, et disposer des espaces et des personnels enseignants nécessaires à sa réalisation. Ce projet devra être conduit par le ministère de l'éducation nationale et le ministère de l'agriculture, en partenariat avec le milieu artistique et culturel.

Cette proposition n'est pas entièrement nouvelle. La loi du 6 juillet 1988 rend en effet déjà obligatoire, du moins en principe, l'enseignement de deux disciplines artistiques –la musique et les arts plastiques– dans l'enseignement primaire et dans le premier cycle de l'enseignement secondaire.

Comme le note cependant le rapporteur de la commission des affaires culturelles du Sénat¹, le respect de ces dispositions est, en pratique, difficile à évaluer.

A l'école primaire, les programmes posent le principe d'un enseignement de la musique et des arts plastiques dispensé à raison d'une heure par semaine. Mais cet enseignement est, en général, confié non à des professeurs spécialisés, mais aux instituteurs et aux professeurs des écoles, qui ne disposent pas nécessairement d'une formation pédagogique suffisante.

¹ Philippe NACHBAR – Avis n° 90 (1999-2000) sur le projet de loi de finances pour 2000 (p. 44) et Avis n° 67 (1998-1999) sur le projet de loi de finances pour 1999 (p. 37)

Aussi cet enseignement n'est-il, dans bien des cas, pas assuré, entraînant de fortes disparités entre les établissements.

Le schéma de services collectifs se montre très ambitieux dans les objectifs qu'il assigne au projet culturel d'établissement. Il ne se limite pas à l'enseignement obligatoire de deux disciplines, mais prône un «réel choix interdisciplinaire» destiné à permettre un «accès très large aux langages et aux œuvres artistiques». Il prévoit également que des espaces pour l'art et la culture devront être aménagés dans tous les établissements, en bonne adéquation technique avec les pratiques qui s'y dérouleront.

Votre rapporteur se félicite de ces orientations auxquelles chacun ne peut que souscrire, mais regrette que le schéma ne procède à aucune évaluation des moyens qui devront être mis en œuvre pour que ces vœux trouvent une traduction concrète.

2. La formation des enseignants

La nécessité d'améliorer la formation des enseignants dans les disciplines artistiques est un constat assez largement partagé.

La circulaire du 22 juillet 1998 avait déjà souligné à bon escient la nécessité de «renforcer la dimension culturelle et artistique dans la formation des enseignants quelle que soit la discipline, pour les inciter à utiliser les ressources de leur environnement». Mais, comme le relevait le rapporteur de la commission des affaires culturelles¹, cette priorité est encore dans les faits peu développée : au 30 juin 1999, on recensait seulement neuf conventions signées entre des directions régionales des affaires culturelles et des IUFM.

Le schéma revient à son tour sur la nécessité d'assurer un effort constant en matière de formation initiale et continue des personnels, effort qui doit concerner toutes les structures de formation existantes. Il propose à cette fin d'enrichir les cursus des futurs enseignants d'une dimension artistique et culturelle leur donnant, en particulier, la possibilité d'approfondir un domaine de leur choix. Les étudiants des filières artistiques se verront proposer des modules ou certificats validant les compétences qu'ils auront acquises en matière de transmission, ainsi que des formations à l'intervention en milieu scolaire. Enfin, il prône le développement de partenariats entre les écoles de musique relevant du ministère de la culture, et les écoles primaires.

Ces orientations, assez consensuelles, ne devraient pas susciter d'objection de principe, mais votre rapporteur regrettera, ici encore, l'absence de toute évaluation et de tout calendrier qui lui permettrait de considérer ces propositions comme un véritable programme promis à une réalisation

¹ Avis n° 90 précité

concrète, et non comme la simple vision utopique du meilleur des enseignements possibles.

3. L'intervention d'artistes dans les établissements scolaires et les universités

Ces actions existent déjà : les classes culturelles et les ateliers de pratique artistique rencontrent d'ailleurs un grand succès.

Les premières impliquent le déplacement d'une classe pendant une semaine et sont axées sur la découverte d'une activité de création ou du patrimoine.

Les ateliers de pratique artistique concernent les collèges ou les lycées et sont assurés par une équipe regroupant à la fois des enseignants et des professionnels du secteur culturel.

Mais comme le relevait l'avis de la commission des affaires culturelles¹, ces ateliers et ces classes ne concernent encore qu'une faible proposition des effectifs scolarisés, évaluée à 1,5 % de la population des écoles élémentaires, à 1,5 % de celle des élèves des collèges ; à 0,2 % de celle des lycéens ; et à 0,6 % des effectifs des lycées professionnels.

Certes, un effort est actuellement engagé pour mettre en place des ateliers d'expression artistique dans l'ensemble des établissements, et l'on estime qu'au cours de l'année scolaire 2001-2002, le nombre total d'ateliers devrait avoisiner 1.640, soit un taux de couverture des lycées de l'ordre de 40 %.

Le schéma propose de poursuivre ces actions, et de les étendre à de nouvelles disciplines –il cite les arts du cirque- ou à des esthétiques nouvelles. Votre rapporteur n'est pas hostile par principe à cet effort de diversification, mais constatant les difficultés rencontrées par la généralisation de ces actions d'éveil artistique à l'ensemble de la population scolaire, invite à ne pas sous-estimer les risques que comporterait une dispersion des efforts.

4. Une collaboration entre les institutions culturelles et les établissements scolaires

Un certain nombre de jumelages, permettant le rapprochement entre des institutions culturelles et des établissements scolaires, existent déjà, à titre expérimental.

¹ Avis n° 93 (2000-2001) de M. Philippe Nachbar sur le projet de loi de finances pour 2001.

Le schéma propose de les intensifier, et préconise qu'une partie des enseignements du premier cycle des écoles de musique puisse être directement dispensée dans les écoles primaires selon des accords passés entre les collectivités territoriales et les administrations de l'Etat.

Une semblable mesure permettrait en effet de lutter contre la saturation des écoles de musique, en particulier dans les niveaux élémentaires. Mais il restera à préciser qui, de l'école de musique, financée par la commune, ou de l'établissement scolaire, financé par l'Etat devra assumer la charge de cette formation musicale.

Il ne conviendrait pas qu'à l'occasion de cette nouvelle répartition des tâches qui paraît effectivement souhaitable dans son principe, on assiste à un alourdissement sans contrepartie des charges imposées aux collectivités territoriales.

5. Le renforcement du rôle des établissements d'enseignement spécialisé

Le schéma reconnaît la qualité du réseau de ces établissements sur le territoire national.

Il prône une augmentation significative de leur nombre, et en particulier de celui des écoles de musique agréées ou classées par le ministère de la culture. Il les invite à s'ouvrir à de nouvelles disciplines, et à développer des partenariats avec d'autres lieux (hôpitaux, prison, maisons de retraite) de façon à contribuer à l'effort de diffusion culturelle. Enfin, il préconise que ceux-ci décentralisent certaines de leurs activités et multiplient les collaborations avec d'autres structures de façon à toucher également les quartiers excentrés et défavorisés, ou encore, à développer des coopérations intercommunales.

Votre rapporteur ne doute pas que ces orientations ne partent d'un excellent sentiment, mais tient cependant à rappeler que la création et la multiplication des écoles régionales et municipales d'art ont jusqu'à présent relevé de la seule initiative des collectivités locales, et en particulier des communes, dont elles grèvent lourdement les budgets. La contribution de l'Etat au financement de ces écoles reste très limitée : les subventions versées par le ministère de la culture au budget des conservatoires nationaux de région et des écoles nationales de musique s'établissant aux environs de 8 % dans le courant de la dernière décennie.

Il s'interroge donc sur la nature de cette invitation formulée par le schéma c'est-à-dire par les services de l'Etat, à multiplier des écoles de musique dont le financement reposera, pour l'essentiel sur les communes.

Il relève que le schéma indique que « l'Etat les aidera dans la redéfinition de leur rôle et l'élargissement de leurs missions », mais ne semble envisager aucun renforcement de l'appui financier qu'il est susceptible de leur apporter à cette fin.

6. Le dimension linguistique de l'accès à la culture

Le schéma rappelle, avec beaucoup de bon sens, que la maîtrise de la langue française est nécessaire à l'accès à la culture, et à l'établissement de lien social, et personne ne songera à contester ce truisme. Votre rapporteur reste cependant perplexe devant l'intitulé de certaines des mesures envisagées pour en faciliter l'usage : ainsi, « *la formation des acteurs culturels et socioculturels sur la prise en compte des enjeux sociolinguistiques* » lui fait redouter que ces « ateliers d'écriture et de parole » ne soient davantage consacrés à la langue de Trissotin qu'à celle de Molière.

Le vœu de former des citoyens européens ouverts sur le monde, et maîtrisant deux langues autres que la langue maternelle, déjà formulé dans la loi du 4 août 1994 et dans le code de l'éducation figure également en bonne place dans le schéma, sans être assorti d'aucune indication précise sur les moyens d'y parvenir.

Les langues de France ne sont pas oubliées, au nom de la diversité culturelle, mais l'on peut regretter que dans ce catalogue de bonne intentions ne figure aucune mention de l'enseignement des langues anciennes qui, en matière de formation de l'esprit et du goût n'est sans doute pas moins indiqué.

7. La création d'un service culturel de proximité

Le schéma pose le principe que chaque citoyen, quel que soit son lieu de résidence ou de travail, devra bénéficier, à proximité des services suivants :

- une bibliothèque-médiathèque
- un lieu de ressources et d'information pour répondre à ses demandes d'action et de pratique culturelle. L'accès aux ressources numériques en réseau devra être systématiquement recherché, notamment dans les zones peu peuplées
- Un lieu de diffusion du spectacle vivant
- Un lieu de pratique artistique en direction des amateurs
- Une salle de cinéma

- L'accès à un établissement d'enseignement spécialisé ou à une antenne délocalisée.

Il prévoit que ces priorités devront être inscrites dans les contrats signés entre l'Etat et les collectivités territoriales, mais ne donnent aucune indication sur les appuis financiers que l'Etat est prêt à apporter aux collectivités dans la réalisation de ces équipements qui, pour l'essentiel, relèvent de leur initiative, voire, pour les salles de cinéma, de l'initiative privée.

Il préconise en outre la création de centres d'initiatives et de ressources, permettant à chacun de trouver, dans son département ou son agglomération, des informations et des conseils sur les ressources existantes, les lieux de répétition, la formation accessible.

Il recommande en outre la mise en réseau des institutions culturelles, et invite les grandes institutions à jouer le rôle de tête de réseau.

B. LE SOUTIEN À LA CRÉATION ET À LA DIFFUSION

Le schéma propose, comme second objectif, le soutien à la création et à la diffusion, qui est un des objectifs traditionnels de la politique culturelle française.

Les trois axes d'action qu'il identifie sont :

1. L'aide aux créateurs

Le schéma propose très classiquement la poursuite des commandes musicales et théâtrales à des jeunes artistes, et, pour répondre aux demandes provenant de nouvelles formes d'expression, l'octroi d'aides individuelles – bonus et allocation- aux jeunes artistes. Ce principe, très général, ne fait l'objet d'aucune évaluation financière, et n'est assorti d'aucun objectif quantitatif.

Il insiste sur la nécessité de mettre à disposition des artistes des lieux de travail adaptés. Il rappelle la politique d'aide à la réalisation d'ateliers, ou de réhabilitation des locaux en ateliers menée par le ministère de la culture, mais insiste sur le fait que « l'Etat seul n'est pas en mesure de répondre aujourd'hui aux besoins ».

Il évoque le potentiel de renouvellement que représentent les friches urbaines, et les modes de fonctionnement alternatifs qu'elles suscitent, dont il estime qu'elles sont de nature à dynamiser certains territoires urbains.

Il incite le centre des monuments nationaux à ouvrir davantage les monuments historiques aux manifestations d'artistes contemporains, et envisage d'y développer également des résidences d'artistes.

Votre rapporteur n'est évidemment, hostile à aucune de ces mesures prises isolément, mais regrette qu'aucune ligne de force ne se dégage de cet ensemble qui traduit plutôt la volonté de reconduire l'existant, sous couvert de le développer ou de l'approfondir. Il relève que les échanges internationaux sont expédiés en cinq lignes, alors que la construction européenne et l'ouverture des frontières auraient paru mériter une vision plus ambitieuse de l'ouverture culturelle.

2. L'insertion professionnelle des jeunes artistes

Le schéma se propose d'encourager l'insertion professionnelle des jeunes artistes par la mise en place de lieux d'information et de conseil qui leur seront ouverts, et invite les centres de création et de diffusion à prendre en compte dans leur conventions d'objectifs la transmission entre artistes confirmés et jeunes artistes. Il se propose en outre de systématiser les programmes d'échanges internationaux.

3. La politique en faveur de la création et de la diffusion

Les axes de la politique de soutien à la création et à la diffusion envisagés par le schéma passent par :

- le soutien aux pratiques amateur ;
- le renforcement des équipements de diffusion de portée régionale, l'expérimentation de « scènes mobiles », le rattachement à des structures de diffusion des festivals de jazz installés dans une dizaine de villes moyennes ;
- le développement de la commande publique et des résidences d'artistes ;
- l'encouragement aux métiers d'art ;
- la création de commissions régionales et départementales destinées à favoriser la diffusion du spectacle vivant, de la création architecturale contemporaine, et des collections patrimoniales ;
- la poursuite de l'informatisation des musées ;
- un soutien « raisonné » aux industries culturelles.

Les mesures envisagées ne se démarquent généralement guère de celles qui sont actuellement mises en œuvre. Leur énumération, le vague qui les entoure, l'absence totale d'engagement précis qui les caractérise ne donnent pas l'impression que l'adoption du schéma de services collectifs culturels se traduira par un infléchissement notable des politiques conduites en ce domaine.

En outre, le schéma dénote une conception assez administrative et centralisée de la politique d'aide à la création. Votre rapporteur partage en ce domaine les analyses exprimées, au cours de son audition par M. Jean-Paul Hugot, au nom de l'Association des maires de France, qui déplorait le caractère très administratif du regard porté par le schéma sur la dynamique culturelle, estimant qu'il ne prenait pas véritablement en compte le « mouvement montant » des initiatives culturelles, dont les maires sont les meilleurs observateurs.

C. LE PATRIMOINE : UN THÈME INJUSTEMENT NÉGLIGÉ

Le troisième objectif prône une « conception ouverte et généreuse du patrimoine pour des liens nouveaux avec l'environnement urbain et rural d'aujourd'hui ».

Le schéma ne lui consacre que deux pages dans un fascicule qui en compte, au total, 72. Les principales mesures envisagées s'appuient sur l'échelon régional, qu'il s'agisse :

- de la création de fonds régionaux pour la valorisation du patrimoine ;
- de la création de fonds régionaux de conservation et de valorisation des collections (il est d'ailleurs sans doute impropre de parler de création, puisqu'il en existe déjà 21, dans une douzaine de régions métropolitaines, et que cinq sont déjà à l'étude dans des régions qui en sont aujourd'hui dépourvues).
- de la constitution d'un atlas régional architectural et patrimonial informatisé.

Votre rapporteur regrette le manque d'ambition que traduit le schéma, dans le regard qu'il porte sur le patrimoine.

Il ne lui paraît pas justifié, même dans une approche qui se veut axée sur les services culturels, de ne pas faire une place plus grande à un patrimoine architectural qui constitue une des grandes richesses de notre pays, un facteur déterminant de son attrait touristique, et un support inappréciable pour toute animation culturelle : que l'on pense au nombre de festivals renommés qui se

sont organisés autour d'une abbaye, d'une église, ou d'une grange médiévale...

Il estime en outre que le souci de développer le rôle joué par les régions en ce domaine n'est certes pas illégitime, mais qu'il ne doit pas conduire à oublier le rôle essentiel que jouent les autres collectivités territoriales :

- il est regrettable que le schéma n'ait pas reconnu le rôle de premier plan que jouent les communes en matière de sauvegarde du patrimoine ; ce rôle se mesure à l'aune des charges qu'elles assurent, et s'explique par l'attachement des populations aux monuments et aux constructions qui se trouvent sur son territoire ;

- il est important de souligner à cet égard que la protection du petit patrimoine de proximité obéit moins à des critères objectifs (architecturaux ou historiques) qu'à des considérations qui tiennent à son rôle social et culturel, que les communes sont le mieux à même d'apprécier ;

- le rôle que pourrait jouer le département, en appui à la sauvegarde du patrimoine de proximité n'est pas non plus évoqué.

Enfin, l'absence de tout engagement précis, de tout programme déterminé, de toute estimation des financements nécessaires à l'entretien ou à la réhabilitation du patrimoine lui paraît, sur ce sujet, particulièrement regrettable.

D. LA CONTRACTUALISATION, PIERRE ANGULAIRE DE L'ACTION TERRITORIALE, ET SES AMBIGUITÉS

Comme le rappelle le schéma de services collectifs culturels, dans sa partie «constats», les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales n'ont concerné, aux termes des lois de décentralisation de 1982 et 1983, que les archives départementales et les bibliothèques centrales de prêts, confiées aux départements. Ces mêmes lois de décentralisation ont reconnu aux diverses collectivités territoriales une compétence générale, et donc partagée, en matière culturelle.

Le ministère de la culture s'est engagé, parallèlement, dans un mouvement de déconcentration qui s'est traduit, dès les années 1980, par un accroissement du rôle des directions régionales des affaires culturelles.

Cette évolution propre au ministère de la culture s'est trouvée confortée du fait que la déconcentration est devenue un principe fondamental de l'organisation administrative de l'Etat. Conçue comme le corollaire de la décentralisation, la déconcentration implique, en vertu du décret n° 97-1200

du 19 décembre 1997, que les décisions individuelles entrant dans le champ de compétences de l'Etat, à l'exception de celles concernant des agents publics, soient prises par le préfet.

Cette règle nouvelle, de portée générale, que le ministère de la culture avait, plus que d'autres, vocation à appliquer en raison de l'importance de ses partenariats avec des collectivités territoriales, s'est traduite par un accroissement mécanique du taux de déconcentration des crédits. Ainsi, en 2000, plus de 66 % des crédits disponibles (hors charges en personnel, dotations des établissements publics et des services à compétence nationale) étaient déconcentrés, contre 30 % en 1997¹.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la relance de la politique de contractualisation conduite par le ministère avec les collectivités territoriales et les institutions culturelles, politique qui n'est pas nouvelle, si l'on se rappelle les « conventions de développement culturel » ou les « chartes culturelles » proposées aux communes et aux départements dans les années 1970, ou encore les « conventions de développement culturel » mises en œuvre dans les années 1980.

Cette relance, mise en œuvre par la charte de service public en 1999, se propose d'encourager les efforts engagés par les collectivités territoriales en matière culturelle, et, également, d'uniformiser les modalités d'intervention de l'Etat au profit des structures culturelles. Ce document qui avait vocation, à l'origine, à s'appliquer au seul secteur du spectacle vivant, devrait concerner l'ensemble des secteurs d'intervention du ministère, y compris les musées.

Comme le relevait l'avis de M. Philippe Nachbar précité² « S'il est encore trop tôt pour tirer un bilan de ces réformes, force est de constater qu'elles sont encore mal comprises par les professionnels du spectacle et par les collectivités territoriales... La ministre semble avoir du mal à adapter ses modalités d'intervention, confrontée à la difficulté d'une part, d'évaluer réellement le travail des équipes artistiques, souvent prompts à défendre leurs avantages acquis, et d'autre part, de s'adapter à une réalité artistique très mouvante qui résiste aux tentations de classification qu'engendrent les procédures de labellisation ».

Le schéma de services collectifs culturels réaffirme :

- la nécessité de coordonner les politiques culturelles pour lutter contre les déséquilibres constatés entre les régions et au sein des régions ;

- la nécessité d'intégrer la culture au sein de politiques contractuelles plus globales entre l'Etat et les collectivités territoriales.

¹ Philippe Nachbar – Avis n° 93 (2000-2001) présenté au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi de finances pour 2001, p. 37.

² Avis n° 93 (2000-2001), p. 39.

Pour ce faire, il préconise la construction de partenariats stratégiques entre l'Etat et les différents niveaux de collectivité, permettant de clarifier les champs de compétences en matière d'intervention économique et de désigner des opérateurs principaux, et débouchant sur des *projets territoriaux de développement durable*.

La consultation régionale a mis en relief la crainte qu'inspire aux responsables des collectivités territoriales l'accumulation et la sédimentation des différents outils de la politique contractuelle. Pour répondre à cette inquiétude, le schéma avance quelques propositions qui paraissent de bon sens :

- d'intégrer les dispositifs existants, tels que les contrats éducatifs locaux, les contrats ville/lecture et les relais-livres en campagne, les conventions de développement cinématographique et audiovisuel ville/cinéma, les opérations « un été au ciné/cinéville » etc... dans les conventions thématiques « culture pour la ville – culture des villes » et dans les conventions intercommunales de développement culturel;

- d'intégrer ces conventions « culture pour la ville – culture des villes » dans les futurs contrats d'agglomération.

Pour améliorer la couverture du territoire, le schéma propose encore une mise en réseau des structures existantes et une extension de leurs aires de rayonnement, encourageant les regroupements intercommunaux.

Ces orientations qui, pour les unes sont de bon sens, et, pour les autres ne sortent pas d'une généralité un peu vague, restent à l'écart de la réflexion actuellement menée, en particulier dans le cadre des rapports Mauroy et Delevoye-Mercier, sur la nécessaire poursuite de la décentralisation.

On peut certes concevoir que le gouvernement ait souhaité, avant d'engager une réforme en matière de décentralisation culturelle, pouvoir tirer les premières leçons de l'entrée en vigueur des huit protocoles de décentralisation expérimentés dès 2001, pour une durée de trois ans, et qui ont pour objectif de clarifier et de redéfinir les responsabilités de chacune des collectivités ainsi que celles qui relèvent de l'Etat, ainsi que de dégager les dispositions susceptibles d'inspirer les prochaines étapes de la décentralisation.

Mais quelque compréhensible que soit ce souci de ne pas anticiper sur les leçons de cette réforme expérimentale, il n'en repose pas moins le problème crucial du calendrier dans lequel s'inscrit ce schéma : celui-ci sera publié trop tard pour avoir pu être pris en compte par les contrats de plan Etat-Région 2000, 2006 et trop tôt pour anticiper la nécessaire réforme de la décentralisation que beaucoup appellent de leur vœux.

Il paraît légitime de s'interroger, dans ces conditions, sur le bien fondé d'un exercice qui se fixe l'ambition d'une prospective à 20 ans, et qui fait abstraction d'une réforme de cette importance.

En tout état de cause, votre rapporteur souhaite rappeler ici les mises en garde sévères formulées dans le rapport de la mission d'information du Sénat¹ à l'égard d'une conception inégalitaire et la contractualisation qui réserve à l'Etat le soin d'édicter les principes relevant de l'intérêt général, auxquels les collectivités territoriales doivent ensuite se conformer, tout en assurant une part prédominante des charges financières.

La mission sénatoriale d'information a relevé que ce risque d'une instrumentalisation par l'Etat des financements croisés avait déjà trouvé des traductions concrètes dans le domaine de la politique culturelle. Elle citait, à titre d'illustration, le dysfonctionnement des fonds régionaux pour l'art contemporain (FRAC) comme un de ces partenariats déséquilibrés qui permet à l'Etat de conserver la maîtrise de la politique culturelle menée dans ce cadre, tout en impliquant des contributions financées des collectivités locales.

E. LE RÔLE RÉGULATEUR DE L'ÉTAT

Le schéma investit l'Etat d'un rôle de régulation et d'harmonisation de la politique culturelle, et en fait le garant de l'équité entre les territoires.

1. Les territoires d'actions prioritaires

Le schéma, et en particulier les documents d'objectifs régionaux, identifie, dans chaque région, des « territoires d'actions prioritaires ».

Il peut s'agir, soit des territoires ruraux éloignés des agglomérations, soit des territoires urbains défavorisés, ou encore de vieux bassins industriels. Identifiés grâce à des outils statistiques et cartographiques régionaux, ils ont vocation à bénéficier d'une politique de discrimination positive nationale dans l'attribution des crédits déconcentrés, et dans la détermination des taux de subventions.

Votre rapporteur approuve le principe d'un appui renforcé à certains territoires, dans le souci de lutter contre les inégalités géographiques.

¹ Jean-Paul Delevoye – Michel Mercier : « Pour une république territoriale. L'unité dans la diversité ». Rapport n° 447 (1999-2000) de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales.

Il relève cependant que les critères retenus dans la sélection de ces territoires n'ont guère été explicités dans le schéma, et s'interroge sur les conséquences, pour la conduite de politiques culturelles dans les vingt années à venir, d'une sélection trop précoce, et trop figée des territoires d'intervention prioritaires. Il souhaite qu'une certaine souplesse puisse être conservée en ce domaine, pour tenir compte des évolutions qui ne manqueront pas de se dessiner.

Il souhaiterait également être sûr que les collectivités locales concernées ont été effectivement consultées sur leur inscription dans les schémas comme territoire d'intervention prioritaire, leur consentement explicite lui paraissant être une condition essentielle du succès de ces projets.

Il déplore enfin que le schéma ne donne aucune précision sur les efforts, notamment financiers, que l'Etat est prêt à consentir en leur faveur.

2. Le développement, dans chaque région, de pôles artistiques de rayonnement national ou international

Chaque région pourrait ainsi faire valoir une spécificité d'intérêt national, européen ou international relevant soit d'une structure unique, soit d'ensembles culturels groupés autour d'une même thématique.

Ce projet apparaît bien de nature à conforter l'identité culturelle des régions, et le rôle que peut jouer le conseil régional en matière de politique culturelle, mais le schéma ne fournit aucune indication sur les moyens qui seront mis en œuvre pour sa réalisation.

Le schéma propose également la création de dispositifs régionaux d'observation de la vie culturelle, ainsi que des plans de formation nationaux et régionaux destinés à doter les services déconcentrés d'agents capables d'appréhender la réalité culturelle du lieu où ils exercent leurs fonctions.

Il souhaite encore donner une ouverture européenne et internationale au partenariat avec les collectivités territoriales, mais les orientations qu'il se fixe restent très vagues (*« D'une manière plus large, la coopération avec nos partenaires européens sera encouragée dans tous les domaines des arts et de la culture »* etc...).

*

* *

Au terme de cet examen, votre rapporteur éprouve une certaine perplexité devant le document qui nous est soumis.

Il ne conteste pas, a priori, l'intérêt d'une démarche prospective, destinée à tracer le cadre général dans lequel pourrait s'inscrire l'action de l'Etat et des collectivités territoriales dans les vingt années à venir. Mais il lui semble que l'exercice auquel se livre le schéma part davantage de constats, déjà un peu anciens, des pratiques existantes, qu'il ne se livre à un véritable effort d'identification des évolutions sociales, démographiques et technologiques qui risquent d'influer fortement sur l'évolution de la demande culturelle, dans une perspective de long terme.

En outre, même si l'Etat ne prétend plus qu'à exercer un rôle de régulateur, votre rapporteur constate que le schéma, et les mesures qu'il propose se situent dans une perspective très administrative, caractéristique de la vision des services de l'Etat. Les acteurs privés de la culture ne sont qu'épisodiquement évoqués en une page, qui prône un « soutien raisonné aux industries culturelles », et ne cite qu'en passant des secteurs clefs comme la librairie, ou la distribution cinématographique. Le mécénat industriel, et le rôle qu'il peut jouer, ne sont pas mentionnés. Quant au partenariat avec les collectivités territoriales, les développements qui lui sont consacrés ne semblent pas principalement orientés par le souci de reconnaître la liberté d'initiative des pouvoirs locaux, cependant les mieux à même d'appréhender les besoins de services de proximité, et de relayer les initiatives locales du mouvement culturel montant.

Enfin, les mesures très nombreuses qu'il recense paraissent davantage inspirées par le souci de reconduire l'existant, que de tracer les perspectives novatrices, et de cerner des priorités clairement définies. L'absence totale de précision sur les conditions, notamment financières, de leur réalisation, confère d'ailleurs à leur catalogue une tonalité moins opérationnelle qu'incantatoire.

**RAPPORT
PORTANT AVIS SUR LE PROJET DE SCHÉMA
DE SERVICES COLLECTIFS SANITAIRES**

présenté par

M. Gérard LARCHER, Sénateur

Mesdames, Messieurs,

Aux termes de l'article 15 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999, d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, *« le schéma de services collectifs sanitaires a pour but d'assurer un égal accès en tout point du territoire à des soins de qualité. Il vise à corriger les inégalités intra et interrégionales en matière d'offre de soins et à promouvoir la continuité et la qualité des prises en charge en tenant compte des besoins de santé de la population, des conditions d'accès aux soins et des exigences de sécurité et d'efficacité. Il veille au maintien des établissements et des services de proximité.*

« Il favorise la mise en réseau des établissements de santé, assurant le service public hospitalier et le développement de la coopération entre les établissements publics et privés. Il vise également à améliorer la coordination des soins en développant la complémentarité entre la médecine préventive, la médecine hospitalière, la médecine de ville et la prise en charge médico-sociale.

« Il favorise l'usage des nouvelles technologies de l'information dans les structures hospitalières de façon à permettre le développement de la télémédecine et à assurer un égal accès aux soins sur l'ensemble du territoire. »

« Le schéma de services collectifs sanitaires prend en compte les dispositions des schémas régionaux d'organisation sanitaire ainsi que des schémas nationaux et interrégionaux prévus aux articles L. 712-1 à L. 712-5 du code de la santé publique. »

Le schéma qui nous est soumis a été élaboré par la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) du ministère de l'emploi et de la solidarité, sur la base du rapport préparatoire établi par le comité stratégique que présidait Mme Dominique Polton.

La procédure de préparation de ce schéma s'est déroulée en trois temps :

- une phase initiale d'élaboration d'un document de cadrage par le comité stratégique national ;
- sur la base de ce document, une phase régionale de concertation et d'élaboration de propositions régionales ;
- enfin, une phase de synthèse des contributions régionales de laquelle est issu le rapport du comité stratégique ainsi que le schéma.

Pour alimenter sa réflexion sur ce schéma, votre rapporteur a procédé à l'audition des principaux acteurs du système de santé¹. Il a pu constater à cette occasion qu'aucun n'avait été directement entendu ou consulté par les rédacteurs du projet de schéma, ni a fortiori associé à sa rédaction. Il n'est dès lors pas surprenant que ce schéma soit avant tout l'expression de la seule vision de l'Etat du système de santé.

A l'examen, la lecture du schéma de services collectifs sanitaires se révèle décevante. Le schéma apparaît en effet beaucoup moins riche et surtout beaucoup moins audacieux que le rapport préparatoire de Mme Polton.

Si le constat de la situation actuelle est naturellement intéressant, les propositions formulées apparaissent d'une grande timidité : le schéma se révèle très descriptif et peu prospectif.

Le document se limite en effet à l'énonciation de grands principes et s'efforce d'éviter soigneusement les sujets « sensibles ». Ce souci explique qu'un certain nombre de points, pourtant essentiels pour l'avenir du système de santé, sont à peine voire pas du tout évoqués.

En outre, le schéma témoigne d'une vision très « étatiste » du système de santé.

¹ Cf. en annexe la liste des personnes auditionnées.

I. UN SCHÉMA TRÈS DESCRIPTIF ET PEU PROSPECTIF

Le schéma national des services collectifs sanitaires se présente en trois parties :

- la première partie présente les principaux constats qui peuvent être faits sur l'état de santé ou sur l'offre sanitaire et des éléments de prospective qui permettent d'analyser les principaux enjeux auxquels le système de santé est et sera confronté ;

- la deuxième partie énonce les orientations et les choix stratégiques de l'Etat de nature à conforter un système de santé permettant d'assurer, notamment, un égal accès sur le territoire à des soins de qualité. Elle est censée exprimer les orientations que l'Etat se fixe en matière d'organisation institutionnelle, de régulation du système de santé, d'orientation et de mobilisation de ses partenaires et en vue d'éclairer les politiques contractuelles qu'il est possible de mener pour adapter le système et améliorer sa performance.

- la troisième partie porte sur le suivi et l'évaluation des objectifs du schéma.

Votre rapporteur observe que d'une manière générale le schéma met davantage l'accent sur le constat, voire les enjeux que sur les pistes d'évolution possibles.

A. UN CONSTAT ESSENTIELLEMENT DESCRIPTIF

1. Une synthèse réductrice du rapport préparatoire

Le schéma commence par une première partie intitulée « Enjeux et perspectives », qui comporte, en cinquante pages, un constat au caractère essentiellement descriptif du système de santé français et de ses principaux enjeux.

Ces éléments sont naturellement intéressants mais, pour l'essentiel, déjà connus. Ils constituent en quelque sorte une synthèse un peu réductrice du rapport préparatoire, dont les analyses étaient souvent plus fines et plus pertinentes.

2. Un constat consensuel

Ce constat est décliné en trois volets :

- l'analyse des liens qui unissent santé et territoires ;
- l'analyse des nouveaux besoins et des nouvelles demandes ;
- les évolutions à anticiper du côté de l'offre de soins.

S'agissant du « **système de santé inscrit dans des territoires** », le schéma observe que les moyennes nationales en matière d'état de santé, d'offre médicale ou de recours aux soins recouvrent de fortes disparités géographiques et que la redistribution spatiale de l'offre de soins contribue à réduire les inégalités de santé mais ne peut y parvenir à elle seule. Il souligne que les déterminants principaux de l'état de santé de la population sont liés à l'environnement social, culturel, écologique et aux comportements et mode de vie tels que la sédentarité, la nutrition, l'alcoolisme et le tabagisme.

En matière de choix de priorité de santé, de planification et de régulation du système de soins, le schéma considère que la région s'affirme comme territoire pertinent pour conduire les actions. Il observe que cette orientation s'est accompagnée d'une redéfinition du rôle de l'Etat central garant du respect des principes d'équité et d'égalité d'accès aux soins sur l'ensemble du territoire, et met l'accent sur la correction des inégalités de ressources entre régions, notamment dans le domaine hospitalier.

Le schéma souligne ensuite que l'organisation du système de santé s'inscrit dans la perspective de répondre aux nouveaux besoins et comportements des usagers-citoyens et, que pour cela, ce système doit répondre à **trois enjeux principaux** :

- le vieillissement de la population ;
- l'évolution de l'état de santé des populations, caractérisée par le développement de pathologies chroniques de plus en plus importantes, voire de nouvelles pathologies ;
- l'évolution des comportements et des attentes des usagers pour plus de transparence, plus d'écoute, plus de représentativité et de participation aux décisions.

Le schéma considère que l'offre de soins sera principalement marquée par **trois évolutions majeures** :

- le progrès technique, avec notamment le développement de la biologie moléculaire et de la médecine génétique, des techniques de

miniaturisation pour les explorations et les traitements et les nouvelles technologies de l'information et de la communication ;

- la démographie médicale et la répartition géographique des professionnels de santé ;

- l'évolution des métiers, des pratiques professionnelles et de l'organisation des soins vers un exercice professionnel plus organisé et plus collectif, une approche plus communautaire et tournée vers la santé publique, le développement de plus en plus marqué de l'évaluation et des démarches qualité.

Votre rapporteur partage ces analyses qui n'ont rien de véritablement novateur et n'appellent pas de ce fait de commentaires particuliers.

B. DES ORIENTATIONS ET DES CHOIX STRATÉGIQUES PEU NORMATIFS

A cette identification des enjeux, répond une deuxième partie intitulée « orientations et choix stratégiques » censée comporter les orientations et les choix stratégiques qui conduisent l'action de l'Etat.

Cette partie, qui comprend 25 pages, soit la moitié du volume réservé au constat, est relativement décevante : **si les orientations et choix stratégiques sont susceptibles, en eux-mêmes, d'être approuvés, le schéma ne donne que peu d'indications sur la façon dont ils sont supposés être mis en œuvre.**

1. Des principes généraux

Le schéma de services collectifs sanitaires **retient trois orientations majeures** :

a) un système de protection sociale solidaire qui doit :

- assurer une meilleure prise en charge des actions de prévention afin de réduire la mortalité évitable ;

- garantir l'accès aux nouvelles techniques de soins dont l'efficacité est démontrée ;

- aider au développement des politiques de réadaptation et de prise en charge des dépendances, notamment pour les personnes âgées et les handicapés ;

- éviter toute exclusion du système de soins.

b) la région comme cadre territorial d'une action stratégique de l'Etat.

Le schéma considère qu'une déconcentration accrue de l'action de l'Etat en matière de santé au niveau régional est indispensable pour fédérer les initiatives des différents acteurs autour de projets sanitaires clairement affichés, inscrits à la fois dans des démarches contractuelles internes aux services de l'Etat -administration centrale, services déconcentrés, agences- et externes avec l'ensemble des partenaires -assurance maladie, professionnels de santé, collectivités territoriales- et en donnant une place accrue aux usagers.

c) passer d'une logique d'institutions à une logique de services de santé.

Le schéma formule ainsi le souhait de services mieux coordonnés, évalués, y compris par les usagers, évolutifs en fonction de besoins, intégrant mieux la prévention et la promotion de la santé. Il fait valoir que la tendance à une participation plus grande des individus en tant que malade, usager, citoyen, aux décisions et à la gestion des prises en charge, mais aussi au fonctionnement global du système de santé apparaît comme un mouvement de fond qui appelle une organisation nouvelle, appuyée sur un droit rénové.

Six choix stratégiques, censées constituer le schéma d'organisation des services de santé pour les vingt ans à venir, découlent de ces orientations.

a) une organisation graduée et coordonnée de l'offre de soins :

Le schéma souligne que l'enjeu est de dépasser l'organisation actuelle du système de santé, qui juxtapose des professionnels de santé isolés, pour aller vers des organisations plus coordonnées, permettant d'apporter au patient une prise en charge plus globale, une continuité du service, une orientation facilitée dans le système, l'accessibilité aux différents services dont il a besoin, leur regroupement éventuel au même endroit en favorisant le décloisonnement sanitaire et social. Il reconnaît que, dans cette perspective, l'ensemble des acteurs des secteurs ambulatoires et hospitaliers est amené à opérer une véritable mutation.

b) des politiques de santé inscrites dans des territoires.

Le schéma souhaite ainsi développer :

- l'observation des problèmes sanitaires sur des territoires pertinents ;
- la coopération interrégionale en matière sanitaire ;
- Une attention particulière pour certains territoires au niveau local (zones rurales et périurbaines, notamment).

c) le développement des réseaux de soins et des réseaux de santé.

Le schéma fait valoir que l'enjeu est l'évolution des pratiques médicales vers une médecine plus organisée, plus coordonnée autour du patient, permettant de simplifier et d'optimiser son parcours dans le système de soins. Là encore, le schéma reconnaît qu'il s'agit d'une transformation assez profonde des modes de travail qui demande un changement de culture professionnelle, de pratique et de formation.

Si le schéma souligne que vingt ans seront sans doute nécessaires à cette évolution, il est à craindre que les moyens préconisés (alléger les procédures administratives, développer une culture de coordination et l'évolution de la formation initiale vers plus de pluridisciplinarité entre les professionnels sanitaires et sociaux), ne soient pas à mesure des enjeux pour y parvenir.

d) le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)

Le schéma fixe à cet égard quatre objectifs :

- soutenir l'implantation des NTIC permettant le fonctionnement en réseau des professionnels sanitaires et sociaux ;
- assurer la continuité des services entre les secteurs sanitaire et médico-social pour la prise en charge des handicapés et le maintien à domicile des personnes âgées par exemple ;
- organiser, dans un cadre déontologique sûr, l'accès aux services télématiques de santé, notamment l'accès direct par le patient ;
- mettre en ligne le savoir et les compétences au service de la formation initiale et continue des professionnelles.

e) le développement de la prévention et de la promotion de la santé

Le schéma fixe à nouveau quatre objectifs :

- coordonner les actions autour de politiques régionales et nationales bien structurées à l'exemple du plan national de lutte contre le cancer ;
- professionnaliser les interventions en santé publique, conforter et favoriser l'émergence des nouveaux acteurs et le décloisonnement des intervenants des champs sanitaires et sociaux ;
- développer les moyens alloués à ces activités ;
- inscrire l'action de l'Etat dans une politique planifiée de santé publique.

Le schéma précise que, si les choix stratégiques sont effectués au niveau national, leur mise en œuvre fait l'objet d'une délégation afin de mieux prendre en compte les différences d'état de santé de la population au niveau territorial pertinent.

Enfin, compte tenu des perspectives démographiques et épidémiologiques à vingt ans, le schéma fixe à l'Etat fixe six objectifs majeurs de santé publique :

- réduire la mortalité évitable par cancers ;
- développer la prévention des suicides ;
- favoriser la prévention des pratiques addictives (alcool, tabac, drogues) ;
- soutenir la politique de prévention en faveur de l'enfance, de l'adolescence et de la famille ;
- réduire la mortalité et les handicaps chez les jeunes liés aux accidents de la voie publique ;
- prévenir l'apparition de la dépendance chez les personnes âgées.

*f) favoriser une nouvelle étape de la **sécurité sanitaire***

Le schéma précise qu'il s'agit de mettre en place les organisations institutionnelles adaptées, de développer une réflexion comparative sur les risques, d'intégrer l'approche de la sécurité sanitaire dans les démarches de soins et de mettre en œuvre une politique de suivi et de contrôle renforcée.

Cette dimension pourtant essentielle était, de manière assez surprenante, absente du projet de schéma tel qu'il avait été transmis à votre délégation. Il est heureux que cet oubli ait été réparé dans le document final.

2. Une mise en oeuvre incertaine

Si ces orientations apparaissent, en elles-mêmes, pertinentes, le schéma ne précise pas cependant comment l'Etat compte les mettre en oeuvre et notamment avec quels moyens. Il n'indique pas davantage quel pourrait être le rôle des différents acteurs dans ce processus.

Le schéma s'interroge ainsi sur les évolutions qualitatives et quantitatives de l'offre de soins, mais ne s'attache aucunement à analyser les causes des déficits, des inégalités, voire des difficultés de faire évoluer le système vers des réseaux et des soins gradués, toutes formes d'organisation

des soins appelées, dans l'esprit du schéma, à résoudre les problèmes d'aujourd'hui et de demain.

Le modèle d'organisation des services de santé inscrit dans le schéma ne traduit guère de volonté affirmée de l'Etat de mettre en œuvre les réformes nécessaires à la réalisation des objectifs stratégiques qu'il s'assigne pourtant.

Ainsi, les freins à de nouveaux modes d'organisation et surtout les actions nécessaires à leur évolution mériteraient d'être plus clairement explicités. Le schéma ne définit pas nettement, par exemple, comment agir sur le mode d'exercice libéral, ses conditions économiques et professionnelles, l'isolement de l'exercice ou l'existence de zones sous dotées. L'accent mis sur les réseaux pourrait laisser croire que ceux-ci ont la capacité de répondre à toutes les exigences d'organisation décloisonnée et globale : en réalité, dans les territoires en voie de dépeuplement, souffrant de carence en spécialistes, la mise en réseau risque de se traduire par des réseaux accentuant encore les disparités territoriales.

De même, il ne suffit pas de dire que des mutations culturelles seront nécessaires ; encore faudrait-il en proposer les termes et pour ce faire envisager les « difficultés culturelles » que l'on va ainsi bousculer.

Le soutien du développement des technologies de l'information et de la communication est donné comme devant jouer un rôle clé dans ces évolutions de développement de réseaux. On ne peut qu'y souscrire. Cependant, il est étonnant que le schéma n'évoque pas les enjeux de l'informatisation des professionnels et leurs relations avec les organismes payeurs. De même, peut-on considérer comme une évidence que ces techniques permettront la tenue de « dossiers médicaux communs » sans faire état des débats actuels autour de l'accès au dossier médical ?

En définitive, mais cette remarque est sans doute valable pour d'autres schémas, on mesure mal la portée normative de ce document. A-t-il véritablement pour objet d'orienter l'action future de l'Etat, de donner un cadre d'ensemble aux travaux de planification sanitaire ? Cette interrogation reste sans réponse.

De même, l'articulation n'apparaît pas clairement entre le schéma de services collectifs et les schémas existants (SROS et SNOS), les travaux menés par les ARH, la Conférence nationale de santé, les conférences régionales de santé et le rapport annexé chaque année au projet de loi de financement de la sécurité sociale.

C. DES MODALITÉS D'ÉVALUATION ET DE SUIVI PARTICULIÈREMENT INDIGENTES

1. Des dispositions vagues

Le schéma s'achève sur une troisième partie consacrée au suivi et à l'évaluation, qui se révèle extraordinairement pauvre.

Dans le projet de schéma, cette partie se limitait, en tout et pour tout, à six phrases que votre rapporteur ne résiste pas au plaisir de reproduire ici :

« Les orientations et les choix stratégiques retenus par le schéma national des services collectifs sanitaires sont mis en œuvre, par chaque direction technique du ministère chargé de la Santé et de la Solidarité pour ce qui la concerne, au moyen des instruments qui lui sont propres, et dont les modalités sont définies par le code de la santé publique.

« Ainsi, pour le secteur de l'hospitalisation, les schémas d'organisation sanitaire, nationaux et régionaux prévus par les articles L. 6121-3 du code de la santé publique définissent les objectifs spécifiques retenus pour une région et/ou à un domaine. Ils traduisent les déclinaisons territoriales des politiques menées.

« La politique de santé publique est éclairée par les analyses et les propositions émises par la conférence nationale de santé mentionnée à l'article L. 1411-2 du code de la santé publique. Les conférences régionales de santé, mentionnées à l'article L. 1411-3 du code de la santé publique établissent les priorités de santé publique de la région qui peuvent faire l'objet des programmes régionaux de santé.

« Un rapport sur les orientations de la politique de santé et sur les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier est présenté chaque année au Parlement dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale. »

On ne saurait être plus flou !

2. Un schéma « en apesanteur »

Dans la version finale du schéma, cette partie a été quelque peu « étoffée » par l'ajout de deux paragraphes consacrés aux apports du futur projet de loi de modernisation du système de santé :

« Le projet de loi de modernisation du système de santé prévoit une procédure rénovée pour l'élaboration de la politique de santé en vue de mieux associer la représentation nationale. Désormais, un débat spécifique sur les perspectives du Gouvernement en matière de politique de santé aura lieu chaque année au Parlement alors qu'actuellement c'est dans le seul cadre de la loi de financement de la sécurité sociale que la politique de santé du Gouvernement est discutée.

« A l'appui de ce débat, un rapport sera préparé par le Gouvernement, et sera préalablement soumis à la Conférence nationale de santé. Cette instance devra notamment élaborer chaque année un rapport sur les droits des usagers du système de santé, qui sera rendu public, et participer à l'organisation de débats publics sur des questions de santé ou d'éthique médicale. La composition de la Conférence nationale est notamment ouverte aux représentants des usagers. Le suivi sera donc assuré tant au plan régional que national, dans le cadre d'un débat associant les élus mais aussi les usagers. »

Votre rapporteur rappelle cependant que ce projet de loi, annoncé depuis maintenant trois ans, n'est toujours pas déposé au Parlement.

En définitive, les moyens d'évaluation et de suivi du schéma apparaissent inexistant, laissant le schéma lui-même « en totale apesanteur ».

L'évaluation et le suivi du schéma n'apparaissent en effet ni articulés avec les procédures annuelles d'allocations budgétaires, ni renvoyés à des projets interministériels d'évaluation de politiques publiques, ni soutenus par des procédures renouvelées d'évaluation au sein même du système sanitaire alors que celles-ci constituent un des enjeux des discussions avec les professionnels.

Votre rapporteur juge pour sa part que la partie relative à l'indispensable évaluation de notre système de santé aurait dû constituer un sujet à part entière dans le schéma.

II. DES LACUNES ESSENTIELLES

Le schéma de services collectifs sanitaires souffre de lacunes fondamentales qui réduisent à néant l'intérêt de l'exercice. Un certain nombre de points, pourtant essentiels pour l'avenir du système de santé, sont à peine, voire pas du tout évoqués. En réalité, le schéma évite soigneusement d'évoquer les sujets qui conditionnent l'avenir même de notre système de santé.

A. LA RÉGULATION ET LE FINANCEMENT OUBLIÉS

D'une manière générale, le levier financier est absent du schéma, qui n'évoque que timidement la notion même de régulation du système de santé.

1. L'évolution du financement du système de santé

La question essentielle du financement du système de santé n'est ainsi pas abordée : le schéma de services collectifs sanitaires parvient à ne pas dire un mot des dépenses de santé !

Si le document est muet sur ce point, c'est sans doute qu'il part du principe que les modalités de financement du système de santé resteront inchangées et que les contraintes que ce financement génère auront bientôt disparu...

Or, chacun sait pertinemment que les modalités du financement de l'offre de soins constituent probablement l'élément déterminant et structurant de l'évolution future du système de santé.

La question de la péréquation des moyens et des principes et critères devant présider à l'allocation des ressources au sein du système est fondamentale pour l'avenir du système de santé. Qui doit payer ? Pour quels biens et services de santé ? Quelle doit être le niveau de solvabilisation par la collectivité des services de santé ?

Ainsi, les notions pourtant fondamentales de panier de biens et services et de ticket modérateur ne sont pas évoquées. Les modalités de financement de l'activité hospitalière ne sont pas davantage traitées. La notion de tarification à la pathologie est, par exemple, mentionnée simplement pour mémoire.

Le schéma ne comporte pas davantage de réflexion sur le mode de financement de l'activité libérale alors que les limites du paiement à l'acte apparaissent nettement.

Pourtant, des changements importants dans les équilibres financiers entre les différents intervenants de la protection sociale ne sont pas sans conséquences sur l'accès aux soins et sur l'organisation de l'offre ; si des financeurs privés développent des relations contractuelles avec les offreurs, leur marge de manœuvre pour agir sur la composition interne de l'offre pourrait s'en trouver accrue. Ces points évoqués dans le rapport préparatoire ont disparu du schéma national, et ne structurent donc pas les hypothèses d'évolutions du système ou d'actions publiques.

2. Les modalités de régulation du système de santé

C'est également le silence le plus complet sur la question, il est vrai particulièrement sensible, de la régulation du système et de la maîtrise des dépenses de santé.

Pourtant, on aurait pu légitimement attendre de ce schéma une définition des règles du jeu et du rôle respectif des différents acteurs. On aurait également souhaité que soit menée une véritable réflexion sur la notion de « contractualisation », qui, pour votre rapporteur, constitue probablement la voie d'avenir en matière de régulation du système de santé.

Pour votre rapporteur, l'Etat doit, en tout état de cause, fixer les règles du jeu notamment pour éviter la désertification sanitaire de certaines parties du territoire.

Le rôle de l'Etat et l'organisation de ses services au niveau déconcentré doivent cependant évoluer pour répondre aux nouveaux impératifs de la régulation sanitaire. Le schéma n'a en rien souligné ce point majeur, qui implique pour l'Etat de se réformer dans ses structures de décision et d'observation.

Un certain nombre de questions essentielles en matière de régulation du système de santé ne sont ainsi pas abordées : ainsi, faut-il aller vers une unification des services déconcentrés de l'Etat - agences régionales de l'hospitalisation (ARH), directions régionales et directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DRASS et DDASS) ?

De même, quelle doit être la place de l'assurance maladie au niveau central et déconcentré ? Les ARH doivent-elle évoluer vers des agences régionales de santé chargées de gérer la fongibilité des enveloppes ? Sur quelles bases et sur quelle forme de partenariat avec les professions de santé peut-on fonder un nouveau système de maîtrise des dépenses de santé ?

Toutes ces questions sont absolument essentielles si l'on entend tracer les grandes lignes du système de santé de demain.

B. L'ADAPTATION DE L'OFFRE DE SOINS PASSÉE SOUS SILENCE

1. La démographie des professions de santé et l'évolution de l'offre libérale

L'évolution de la démographie des professions de santé est un facteur structurant de l'évolution de notre système de santé.

Le projet de schéma qui avait été transmis à votre Délégation ne comportait à cet égard qu'une analyse très succincte de l'évolution de la seule démographie médicale. Il n'abordait pas le cas des autres professions de santé (infirmières, sages-femmes, chirurgiens-dentistes...), ce qui était pour le moins regrettable lorsque l'on connaît la place déterminante qu'elles occupent dans le fonctionnement d'un système de santé de qualité.

Le schéma, dans sa version finale, remédie partiellement à ces lacunes et analyse de manière un peu plus détaillée l'évolution de la démographie des différentes professions de santé. S'agissant du corps médical, l'analyse aurait gagné cependant à être décomposée en fonction des différentes spécialités, ce qui aurait fait ressortir l'extrême diversité des situations : seules certaines spécialités sont en effet « sinistrées ». Aucune mention n'est davantage faite de l'évolution des besoins hospitaliers en personnel médical.

Toutefois, le schéma se garde bien de formuler des recommandations précises quant aux mesures correctrices à adopter. Il ne répond pas, par exemple, à la question de l'évolution future du *numerus clausus* ou de l'éventuelle limitation de la liberté d'installation des médecins.

Votre rapporteur juge pour sa part que l'encadrement de la liberté d'installation des professionnels de santé doit devenir un des éléments de la politique de régulation du système de santé, tant au niveau de l'équilibre de l'offre de soins que de la maîtrise des dépenses. Des incitations positives doivent, dans un premier temps, être privilégiées, avec une information claire aux étudiants en première année de médecine afin qu'ils connaissent les règles qui les attendent.

2. L'évolution des établissements de santé

L'évolution de tissu hospitalier n'est pas davantage évoquée. La notion de restructuration de l'offre de soins est soigneusement évitée, ce qui apparaît assez paradoxal dans un schéma de services collectifs.

Rien n'est dit de l'articulation entre établissements privés et hôpitaux publics. Pourtant, d'étonnantes mutations se font jour : certaines cliniques privées deviennent ainsi, souvent au prix d'une réorganisation lourde, des éléments clés du paysage sanitaire.

Pour votre rapporteur, le découpage sanitaire du territoire national et son organisation autour des bassins de vie, de population ou d'emplois doit être véritablement envisagé afin d'assurer la cohérence de l'offre en évitant les concurrences et surenchères coûteuses entre les offreurs de soins.

A ce titre et au-delà de la mise en réseaux et des coopérations ponctuelles, mériteraient d'être explorées l'opportunité et les modalités de rapprochement voire de regroupements de plusieurs entités physiques de soins, y compris de statuts au départ différents et qui peuvent le demeurer.

De même, il est regrettable qu'il soit très peu question dans le schéma de l'hospitalisation à domicile qui répond à une forte demande sociale et suppose une approche territoriale garantissant une véritable égalité d'accès.

Enfin, le document est muet sur l'évolution à l'horizon 2020 du statut de l'hôpital et des ses personnels. Pourtant, chacun est aujourd'hui conscient de la nécessité d'une redéfinition des modes de gestion de l'hôpital public.

C. UNE ABSENCE D'AMBITION EN MATIÈRE DE SANTÉ PUBLIQUE

1. L'affirmation de priorités de santé publique

En matière de santé publique, le schéma de services collectifs sanitaires aurait pu être l'occasion pour l'Etat d'affirmer de réelles ambitions.

Certes, s'agissant du développement de la prévention et de la promotion de la santé, quatre objectifs stratégiques sont détaillés par le schéma ; ils portent sur la coordination des actions autour de politiques régionales et nationales, sur la nécessité de professionnaliser les interventions en santé publique, de développer les moyens alloués à ces activités et d'inscrire l'action de l'Etat dans une politique de santé publique planifiée.

Ces orientations qui devraient pouvoir s'imposer à l'Etat garant et porteur de la politique de santé publique ont néanmoins perdu la force d'une action exemplaire que proposait le rapport préparatoire au schéma. Celui-ci suggérait notamment de tirer parti de ce long terme pour définir des objectifs de santé publique et se donner les moyens de les réaliser.

De même, les six objectifs proposés comme déclinaison des orientations stratégiques¹ auraient pu faire l'objet de travaux spécifiques, notamment de la part du Haut comité de santé publique, pour donner à ces choix l'envergure sanitaire et sociale qu'ils méritaient.

2. Une attention portée à la santé scolaire et la médecine du travail

S'agissant des politiques de prévention et d'éducation à la santé, on peut s'étonner que certaines priorités aient été passées sous silence ou à peine traitées.

Il en est ainsi de la lutte contre le sida, qui apparaît pourtant fréquemment dans les priorités régionales de santé. De même, l'accent mis sur la prévention aurait sans doute gagné à être davantage développé en matière de santé scolaire et de médecine du travail. Des actions sur les maladies professionnelles, les accidents du travail, l'exposition aux produits dangereux sont autant de sujets qui auraient pu, par exemple, trouver leur place dans un plan ambitieux de long terme.

¹ Réduire la mortalité évitable par cancers, améliorer la prévention du suicide, améliorer la prévention des pratiques addictives, soutenir la politique de prévention en faveur de l'adolescence et de la famille, réduire la mortalité et les handicaps chez les jeunes liés aux accidents de la voie publique, prévenir l'apparition de la dépendance chez les personnes âgées.

III. UNE VISION « ÉTATISTE » DU SYSTÈME DE SANTÉ

Le schéma reflète avant tout la seule vision de l'Etat sur l'avenir du système de santé. Cette approche est particulièrement gênante dans un contexte marqué précisément par la multiplicité des acteurs : assurance maladie, mutuelles, collectivités locales...

Certes, le schéma affirme que « les services sanitaires ne résultent pas de la seule intervention de l'Etat mais d'un ensemble de partenaires institutionnels et d'acteurs économiques : assurance maladie, établissements de santé publics et privés, professionnels médicaux et paramédicaux exerçant à titre libéral, collectivités locales, secteur associatif. Le schéma exprime les orientations que l'Etat se fixe en matière d'organisation institutionnelle, de régulation du système de santé, d'orientation et de mobilisation de ses partenaires. Il doit, notamment, éclairer les politiques contractuelles qu'il est possible de mener pour adapter le système et améliorer sa performance »

Toutefois, à l'examen, il apparaît que les « partenaires » de l'Etat ne sont que très rarement mentionnés dans le schéma.

A. LES ACTEURS DU SYSTÈME DE SANTÉ ÉTRANGEMENT ABSENTS

1. L'assurance maladie, la protection complémentaire et les organisations professionnelles absentes du schéma

L'assurance maladie, qui finance pourtant l'essentiel du système de santé, est étonnamment absente du schéma. Aucune référence n'est davantage faite à la protection complémentaire et au rôle essentiel que jouent pourtant aujourd'hui les mutuelles.

Quel pourrait être le rôle de chacun ? Comment interviendrait-il ? Quelles sont ses priorités, ses contraintes, les mutations auxquelles ils sont soumis ? De tout ceci, il n'est nullement question.

Le schéma est écrit selon une problématique strictement régaliennne : l'Etat gouverne, les autres sont gouvernés. Les décisions ne sont pas justifiées ; il n'y a pas de participation de la société civile, des usagers, des professionnels, des payeurs, à l'évolution du système !

L'hypothèse de relations contractuelles entre des acteurs privés - financeurs complémentaires et professionnels - qui était évoquée dans le rapport préparatoire est balayée dans le schéma comme un vieux souvenir, un risque heureusement écarté.

Les interventions de partenaires non publics, comme les mutuelles ou d'une façon générale les payeurs complémentaires sont écartées d'emblée, alors que le schéma national aurait pu montrer quel rôle actif et structurant ils pouvaient jouer : capacité de contractualisation, développements de partenariat avec les payeurs obligatoires, rôle d'organisation de réseaux...

Il est enfin frappant de constater que les organisations professionnelles, tout de même susceptibles d'être amenées à négocier, ne sont pas davantage mentionnées.

2. Une apparition timide des « usagers »

Seuls les usagers, qui ont élevé la voix un peu fort ces dernières années, mettant en cause l'administration de la santé et son organisation trouvent grâce aux yeux des rédacteurs.

Cependant, il n'est pas envisagé que les usagers du système soient associés à la décision : il faut prévoir de les informer, qu'ils puissent intervenir dans les décisions de traitements les concernant, qu'ils soient écoutés.

Mais que les usagers puissent avoir une expression collective sur le système de santé n'est pas véritablement prévu. Pourtant les états généraux de la santé ont permis que soient exprimées des positions fortes et inattendues sur le débat « proximité-sécurité de l'offre de soins » ; de même, les usagers pourraient avoir, comme payeur final, une expression intéressante sur les moyens et niveaux de solvabilisation de leur demande de santé.

B. UNE CONCEPTION TIMIDE DE LA RÉGIONALISATION

1. La régionalisation comme instrument de déconcentration de l'action de l'Etat

Le schéma considère – et votre rapporteur partage cette analyse - que la région s'impose comme l'espace légitime de gestion du système de santé. Laisser aux régions une plus grande marge de manœuvre sur la gestion et la mise en œuvre des actions de santé constituerait à cet égard une évolution forte du système.

A la lecture des documents préparatoires et annexés, on note une grande convergence des régions sur l'expression de leurs besoins d'organisation et d'action sur l'offre de soins. L'intervention des régions

devrait dès lors essentiellement porter sur l'organisation des relations des acteurs sur le terrain pour améliorer la gestion de la proximité.

De manière assez logique, le schéma se montre particulièrement timide sur la notion même de « régionalisation ». Maintes fois évoquée dans le texte, la régionalisation ne vise, dans l'esprit des rédacteurs, qu'une forme de déconcentration de l'action des services de l'Etat.

On ne trouve cependant pas un mot sur les conséquences de cette évolution sur l'organisation future des structures de l'Etat. Il n'est notamment pas du tout traité des enjeux financiers et institutionnels de la déconcentration des décisions et de la mise en œuvre de la politique de santé .

Or ces enjeux et les contradictions inhérentes à cette orientation sont majeurs, qu'il s'agisse de la mise en œuvre des orientations de proximité et d'égal accès aux soins que du maintien du système de solidarité. Ces enjeux et les problèmes de mise en œuvre ne sont pas non plus évoqués dans les choix stratégiques. Comment l'Etat compte-t-il réaliser cette orientation ? Quels moyens seront-ils donnés aux acteurs décentralisés ?

2. Décentralisation ou agences régionales de santé ?

L'idée d'une véritable régionalisation du système de santé, qui supposerait de réels transferts de compétence et un approfondissement de la décentralisation, n'est même pas évoquée.

Sans aller jusqu'à de telles extrémités, on aurait pu légitimement attendre que ce schéma amorce une véritable réflexion sur la création d'agences régionales de santé (ARS), compétentes pour les établissements de santé comme pour la médecine libérale, avec, pour corollaire, la fongibilité des enveloppes. Il n'en est rien.

Votre rapporteur prône pour sa part une mise en commun de l'approche hospitalière et ambulatoire tant les cloisonnements entre les deux secteurs ont tendance à s'estomper.

Les conséquences d'une plus grande décentralisation de la régulation et de la gestion du système de santé mériteraient ainsi d'être étudiées en termes d'égalité, d'accessibilité et de qualité : quelles sont les conséquences des inégalités de moyens entre les régions riches et moins riches dans une décentralisation renforcée ? Quels garde-fous faut-il instituer pour prévenir l'accentuation du déclin démographique de certains territoires ? Comment régler les problèmes posés par l'interrégionalité ? Qui doit évaluer les politiques menées au niveau régional ?

Le schéma ne dit rien de tout cela.

C. UNE MÉCONNAISSANCE DE LA DIMENSION EUROPÉENNE

Le cadre donné par la loi au schéma de services sanitaires collectifs limitait étrangement la réflexion et par là la validité même du schéma proposé.

Si les territoires régionaux actuels ne sont pas censés être modifiés à horizon de 20 ans, ce qui est pour le moins incertain, les effets du développement de l'Union européenne peuvent modifier radicalement le paysage : il en est ainsi des modalités d'expression de la demande, de la circulation des personnes d'un centre de soins à l'autre, de l'organisation des pôles de spécialité sur le territoire européen et non dans chaque territoire national, de la mise en réseau des compétences et des équipes.

La dimension européenne et communautaire des questions sanitaires (coopérations transfrontalières, liberté de circulation et de choix des citoyens européens, diplômes...) est exclusivement abordée sous l'angle transfrontalier alors même que l'entrée prochaine des nouveaux Etats membres joue déjà en Allemagne sur l'évolution de la démographie médicale et paramédicale dans certaines disciplines.

Le droit communautaire permet en effet aujourd'hui au patient d'aller se faire soigner et au médecin de s'installer dans n'importe quel autre Etat-membre, ce qui, de facto, invalide toute tentative de planification sanitaire basée sur des indices de densité de population.

Ces points, là encore évoqués dans le rapport préparatoire, ont disparu du schéma national et ne structurent donc pas les hypothèses d'évolutions du système ou d'actions publiques.

Enfin, il aurait sans doute fallu tenter d'envisager l'évolution possible de la protection sociale en Europe et les perspectives éventuelles d'installation d'un service universel de la santé.

Une réflexion sur les conséquences de l'intégration européenne était donc indispensable pour tracer les grandes lignes de notre système de santé à l'horizon 2020.

CONCLUSION

Le schéma de services collectifs sanitaires semble avoir connu une gestation un peu chaotique - ce fut en effet le dernier schéma à être achevé - et son contenu révèle les difficultés inhérentes à sa rédaction.

En définitive, les choix stratégiques présentés dans le schéma ne semblent pas à la mesure des enjeux, ni par les moyens que l'Etat semble vouloir se donner, ni par la façon dont il est envisagé de mettre ces moyens à la disposition des acteurs du système.

En effet, si les acteurs du système de santé autres que l'Etat ont aussi un rôle à jouer dans ce schéma, ils en sont pourtant étrangement absents : ni associés aux décisions, ni partenaires contractuels, ni acteurs de la mise en œuvre de la politique de santé.

En outre, le projet souffre d'une autre lacune majeure : il a été élaboré hors de toute préoccupation de régulation financière du système et de solvabilisation de la demande.

Enfin, dans ce qui devrait être le cœur même de l'action de l'Etat, la politique de santé publique, l'exercice aurait pu constituer l'occasion de montrer une grande ambition, ce qui n'est à l'évidence pas le cas.

Sans doute était-il difficile de raisonner à vingt ans en matière de santé. Le Gouvernement semble pour sa part avoir choisi de présenter un schéma dépourvu de toute véritable ambition et sans grand avenir.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- Monsieur Georges RIFFART, Directeur général de la Fédération des établissements hospitaliers de l'assistance privée (FEHAP)
- M. Roland SAMBUC, Rapporteur général du Haut Comité de la santé publique
- M. Gérard VINCENT, Délégué général de la Fédération hospitalière de France (FHF)
- M. Pierre COSTES, Président de MG France
- M. Alain COULOMB, Délégué général de l'Union hospitalière privée (UHP)
- M. Jacques REIGNAULT, Président du Centre national des professions de santé (CNPS)
- M. Dinorino CABRERA, Président du Syndicat des médecins libéraux (SML)
- M. Max PONSEILLE, Président de FIEHP
- M. Claude MAFFIOLI, Président de la Confédération des syndicats des médecins de France (CSMF)
- M. Jean-Marc GILONNE, responsable du département de l'action sociale, culturelle, éducative et sportive de l'Association des maires de France (AMF)
- M. Etienne CANIARD, Co-secrétaire des Etats généraux de la santé, Délégué à la santé et à la sécurité sociale de la Fédération nationale de la mutualité française (FNMF)
- M. Marc BRODIN, Président de la Conférence nationale de santé
- M. Bernard GLORION, Président du Conseil national de l'Ordre des médecins
- M. Gilles JOHANET, Directeur de la CNAMTS

**RAPPORT
PORTANT AVIS SUR LE PROJET DE SCHÉMA
DE SERVICES COLLECTIFS DE L'INFORMATION
ET DE LA COMMUNICATION**

présenté par

M. Claude BELOT, Sénateur

Le projet de schéma de services collectifs de l'information et de la communication, sur lequel est aujourd'hui sollicité l'avis de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, tire son origine d'un article additionnel introduit par le Sénat à la loi du 4 février 1995 d'aménagement du territoire, instituant, en application du schéma national d'aménagement du territoire, un « schéma des télécommunications ».

De philosophie sensiblement différente, l'article 16 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour aménagement et le développement durable du territoire prévoit la mise en place d'un « schéma de services collectifs », qui ne contient plus, contrairement à son prédécesseur, d'échéancier d'équipement du territoire en infrastructures mais vise à fixer, à partir d'une analyse des besoins, des « *objectifs de développement* » pour ces services et leurs usages.

Le Sénat avait, lors de la discussion du texte, soutenu le principe et même la rédaction de ce nouvel article -en la renforçant toutefois-. En effet, l'ouverture du secteur à la concurrence en 1998 et le développement très rapide de nouvelles technologies justifiaient, à ses yeux, une approche renouvelée.

Il s'agit aujourd'hui pour la délégation du Sénat à l'aménagement du territoire, de s'exprimer, à l'aune des principes fixés par l'article 16 de la loi du 25 juin 1999, sur le contenu du projet de schéma élaboré par la DATAR.

Pour alimenter sa réflexion sur le projet de schéma, votre rapporteur a envoyé un questionnaire écrit, dont le texte figure en annexe, à une vingtaine d'acteurs concernés des secteurs des télécommunications et de l'Internet (régulateurs, opérateurs, fournisseurs d'accès, collectivités locales, associations, ...) afin de recueillir leur opinion sur ce document. Pour leur laisser le temps de la réponse, ce questionnaire portait sur la première version du projet de schéma, datée de l'automne 2000. **Qu'ils soient ici remerciés d'avoir contribué, par la qualité de leurs réponses, à l'information du Sénat.** En outre, votre rapporteur a eu plusieurs entretiens avec certains de ces acteurs et a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt des contributions régionales portant sur ce projet de schéma.

L'avis de la délégation du Sénat à l'aménagement du territoire sur ce projet de schéma est organisé en deux parties :

I. Un rappel succinct de la doctrine du Sénat en matière d'aménagement du territoire en services de télécommunications, afin de mettre en perspective le document examiné ;

II. Un commentaire du texte du projet de schéma soumis à l'examen de la délégation.

I. L'AMÉNAGEMENT « NUMÉRIQUE » DU TERRITOIRE, UNE PRIORITÉ ESSENTIELLE

Un retour rapide sur les débats récents en matière d'aménagement du territoire en technologies de l'information suffira à montrer l'intérêt porté par le Sénat - comme par les élus locaux - à cette problématique.

A. UN SOUCI CONSTANT DU SÉNAT

1. Une préoccupation ancienne

a) Les conclusions de la mission d'information sur l'aménagement du territoire en 1994

La mission d'information sur l'aménagement du territoire, constituée au Sénat en 1992, avait, comme en témoignent les développements qu'elle y a consacré dans son rapport d'information¹, remis en avril 1994, déjà saisi **l'enjeu que représente l'avènement de la société de l'information pour l'aménagement du territoire**. Rappelons qu'à cette date, si on commençait à parler des « autoroutes de l'information », bien peu savaient ce qu'était Internet. La mission considérait ainsi que les télécommunications seraient appelées à jouer un rôle aussi important dans l'avenir pour le développement des territoires que celui des infrastructures de transport.

b) Les débats de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation sur l'aménagement du territoire

C'est d'ailleurs le Sénat qui avait introduit, le 3 novembre 1994, à l'initiative de sa commission spéciale², un article additionnel au projet de loi sur l'aménagement du territoire, devenu l'article 20 de la loi du 4 février 1995, fixant le cadre de l'élaboration d'un **schéma des télécommunications**.

¹ Rapport n° 343, Sénat 1993-1994, Président Jean François-Poncet, rapporteurs : Jean Huchon, Roland du Luart, Louis Perrein et Gérard Larcher.

² Voir le rapport n° 35 au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, Sénat 1994-1995.

La commission spéciale avait estimé que «*les télécommunications joueront, dans les économies post-industrielles du XXI^e siècle, le rôle que les chemins de fer ont joué dans le développement industriel du XIX^e siècle.*

« Or, les analyses menées actuellement dans le domaine des télécommunications tendent à démontrer que les réseaux à haut débit -dits aussi « autoroutes de l'information »- constituent un enjeu fondamental, tant au niveau économique qu'au niveau de l'aménagement du territoire. Si demain, dans l'espace rural, l'information circule sur des « chemins vicinaux » et non sur des « autoroutes », les problèmes auxquels sont confrontés ces territoires ne seront pas résolus ».

C'est ainsi que, dans le prolongement du rapport remis au Premier ministre par M. Gérard Théry sur les autoroutes de l'information, le dispositif proposé par la Haute Assemblée se fondait sur l'objectif ambitieux qu'à l'horizon 2015, les autoroutes de l'information soient accessibles à l'ensemble de la population.

Le dispositif était également inspiré par la conviction que, pour relever un tel défi, la France devait affirmer **les valeurs de service public**, dans le contexte réglementaire de l'époque d'un monopole des télécommunications.

Aussi, l'article 7 terdecies issu des travaux du Sénat en première lecture, précisait-il quelques règles de méthode. Il était prévu que **le schéma déterminerait les politiques industrielles et de recherche qui devraient être engagées et qu'il évaluerait les investissements nécessaires.**

L'article indiquait aussi que l'Etat pouvait favoriser la promotion de services utilisant les réseaux à haut débit au moyen, notamment, d'expérimentations. Ce texte avait été complété, lors des débats, par un amendement qui affirmait le principe **d'un accès prioritaire des établissements et organismes éducatifs, culturels ou de formation aux autoroutes de l'information.**

c) Une volonté confirmée lors de la discussion de la loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications.

Le Sénat, fidèle à son souci constant de garantir un développement harmonieux du territoire, a veillé, lors de l'examen de la loi de réglementation des télécommunications, sous l'égide de son rapporteur M. Gérard Larcher, à ce que **l'ouverture à la concurrence de ce secteur** ne soit pas l'occasion d'ouvrir une brèche dans l'indispensable exigence d'aménagement du territoire. C'est, au contraire, à son renforcement qu'a, à cette époque, oeuvré la commission des Affaires économiques.

C'est ainsi qu'elle s'était félicitée¹ de certaines dispositions du texte présenté par le Gouvernement, au rang desquelles la confirmation et l'organisation du financement mutualisé **de la péréquation géographique** assurant une tarification égale de l'abonnement et des communications en tout point du territoire, malgré une forte disparité des coûts de revient ; ou encore l'instauration d'un **service universel** pour tous, à un coût abordable.

Mais le Sénat avait souhaité aller plus loin. Déjà, alors que le nombre des abonnés au téléphone mobile était vingt fois moins important qu'aujourd'hui, germait la crainte que certains territoires n'aient pas accès à cette technologie. Ainsi, si le principe d'une exemption partielle du financement du service universel pour les opérateurs de téléphonie mobile, instaurée par l'Assemblée nationale avait été retenu, il avait toutefois été subordonné, à l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat, à un engagement de leur part **d'accroître leur zone de couverture**.

Surtout, **le Sénat avait introduit deux dispositions nouvelles** pour promouvoir l'aménagement du territoire :

– l'une demandant un rapport au Gouvernement sur **la couverture du territoire** -et non seulement de la population- par les réseaux de téléphonie mobile et détaillant les **moyens nécessaires** à la couverture des zones peu peuplées ;

– l'autre imposant que, dans les zones de revitalisation rurale et de redynamisation urbaine, le schéma national des télécommunications de la loi du 4 février 1995 détermine les conditions d'accès à des **tarifs préférentiels des collèges, lycées et universités** aux services de télécommunications les plus avancés.

En matière de téléphonie mobile, le texte adopté à l'initiative du Sénat entend « *assurer, à un terme rapproché, la couverture des zones faiblement peuplées du territoire ainsi que des routes nationales et d'autres axes routiers principaux, par au moins un service de radiotéléphonie mobile ou satellitaire* » et a même établi une **méthodologie pour assurer ce complément de couverture**, dont la première étape est un rapport du Gouvernement, à remettre avant juillet 2000, et précisant les moyens nécessaires pour atteindre cet objectif, notamment au moyen d'un investissement commun des différents opérateurs.

¹ Voir le rapport n° 389 de M. Gérard Larcher sur le projet de loi de réglementation des télécommunications au nom de la Commission des Affaires économiques. Sénat 1995-1996.

2. Un souci réitéré lors des débats sur le projet de loi d'aménagement du territoire en 1999

La préoccupation d'aménagement du territoire en service et technologies de l'information a bien sûr été très présente dans l'élaboration de la position du Sénat sur la « Loi Voynet ».

a) La position du Sénat sur le principe d'un schéma de services collectifs de l'information et de la communication

Prenant acte du changement de contexte depuis 1995, **le Sénat avait, en 1999, globalement soutenu la rédaction** proposée par le Gouvernement et modifiée par l'Assemblée nationale pour le schéma de l'information et de la communication, non sans la renforcer par des amendements prévoyant notamment le changement de l'intitulé du schéma de services, devenu « schéma d'équipements et de services », afin de souligner, comme pour les autres schémas, que **la demande, si elle doit guider l'offre, ne peut être satisfaite sans cette dernière**, ou encore la possibilité d'une tarification dérogatoire pour le raccordement à haut débit des établissements d'enseignement et de formation professionnelle.

Le Gouvernement a eu recours pour ce texte à l'adoption selon la procédure du « dernier mot » à l'Assemblée nationale, ce qui est regrettable compte tenu du sujet abordé, qui aurait dû rassembler plutôt que diviser. En définitive, l'Assemblée nationale était revenue, pour cet article, à sa rédaction initiale, sauf en ce qui concerne le raccordement des établissements de formation, inclus au texte de l'article 16 de la loi (en abandonnant toutefois le principe d'une tarification dérogatoire).

b) Une nouvelle liberté pour les collectivités locales proposée par le Sénat : la mise en place d'infrastructures passives de télécommunications

Lors des débats sur le projet de loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire, le Sénat avait proposé d'introduire, à l'initiative de M. Pierre Hérisson et de plusieurs de ses collègues, une nouvelle disposition dans le code général des collectivités locales, pour permettre à ces dernières de jouer pleinement **en matière de technologies de l'information, leur rôle d'aménagement du territoire**.

Le sort de cette disposition est d'ailleurs assez révélateur d'une certaine improvisation du Gouvernement et de sa majorité. L'Assemblée nationale, opposée en 1999, -pour des motifs d'ailleurs assez peu argumentés- au dispositif proposé par le Sénat a adopté un dispositif unanimement reconnu

comme restrictif et complexe, dont le Gouvernement a, depuis lors, annoncé la modification, dans le projet de loi attendu sur la société de l'information. **Cette mesure a finalement été modifiée par un amendement du Gouvernement au projet de loi**, en cours de discussion, « portant diverses dispositions d'ordre éducatif, social et culturel ». **Or, le projet de schéma, même dans sa version « mai 2001 », continue d'en faire un objectif de l'Etat à moyen terme !**

Votre rapporteur reviendra sur cette question dans la deuxième partie du présent avis.

3. Un impératif toujours d'actualité

La Délégation du Sénat à l'aménagement du territoire partage l'analyse de l'introduction du projet de schéma (page 12) : l'équité territoriale est nécessaire en matière de technologies de l'information car elle permet seule de « *garantir les conditions d'attractivité et de compétitivité des territoires, d'abord fondées sur la capacité d'accès aux réseaux. Parce que l'information joue un rôle de plus en plus stratégique pour l'implantation d'entreprises et d'activités économiques (...), que la position stratégique d'un territoire réside dans la capacité à **concentrer et à développer des services à forte valeur ajoutée (...)** dont l'immatériel constitue la force motrice (...), que l'accès à des services publics est également une condition de développement et de qualité de vie des territoires* ».

Plus précisément, **deux priorités** doivent, au sens de la Délégation, guider l'action publique :

– **l'équité sociale** dans l'accès aux technologies de l'information -appelée également lutte contre « la fracture numérique sociale », qui ne réserverait qu'à la partie la plus favorisée de la population l'accès à ces technologies- ;

– **l'équité territoriale** -ou la lutte contre la « fracture numérique territoriale », qui exclurait les zones les moins denses de l'accès aux technologies de communication, parce qu'elles ne présenteraient pas toujours de perspective de rentabilité des investissements nécessaires à l'accès à ces technologies-.

Pour mettre en œuvre ces priorités, dont la responsabilité incombe à l'Etat, la Délégation estime que ce dernier doit désormais tenir compte du caractère concurrentiel du secteur, qui lui impose des modes d'action renouvelés mais ne lui ôte pas tout moyen d'action.

B. UNE PRIORITÉ A RÉAFFIRMER

1. La « planification centralisée » des équipements et des usages n'est ni possible ni souhaitable

Le projet de schéma le souligne en préambule -sans toujours d'ailleurs en tirer toutes les conséquences s'agissant des « objectifs » de court et moyen termes-, le contexte général du secteur de la communication et de l'information a profondément évolué ces cinq dernières années. **Plusieurs éléments majeurs rendent désormais impossible –voire contre-productive– une planification centralisée, par l'Etat, des équipements et des usages.** Il s'agit :

– de **l'ouverture totale à la concurrence** du secteur, programmée en juillet 1996 et effective depuis 1998 (même si certaines réticences ont ralenti la mise en œuvre de la concurrence locale ¹) ;

– de l'arrivée rapide de **technologies** diverses qui multiplient les modes de raccordement possibles et incitent désormais à raisonner davantage en termes **d'usages finals** pour les citoyens et de **services rendus aux consommateurs** qu'en termes d'équipements ou d'infrastructures.

Qui penserait aujourd'hui par exemple à refaire le « plan câble » ?

Les contributions écrites reçues par votre rapporteur sur le projet de schéma (première version) décrivent très bien ce nouvel état de faits :

– **France Télécom** : *« Illustration de ce changement, si le rapport de Gérard Théry concluait en 1994 à la nécessité de raccorder l'ensemble de la population en fibres optiques, un tel objectif a été abandonné depuis dans tous les pays ».*

– **Bouygues Télécom** : *« Il importe que [le schéma] tienne le plus grand compte des dynamiques de marché à l'œuvre et de l'ouverture à la concurrence (...). Progrès technique, évolution des besoins des utilisateurs, contraintes liées à la nécessaire rentabilité des projets d'investissement, impossibilité (...) d'ignorer ce que font les voisins : autant de raisons de ne pas figer à l'excès les exercices de prospective ».*

– **ART**² : *« Ni la demande ni l'offre n'évoluent selon un calendrier fixé par décret » ;*

– **CSSPPT**¹ : *« Il n'est pas possible de fixer par décret le schéma de services de l'information et de la communication de 2010 ».*

¹ « Dégroupage de la boucle locale » permettant un accès direct à l'abonné de la part des opérateurs alternatifs à France Télécom, juridiquement applicable mais non mis en œuvre. L'ART a mis en demeure France Télécom à ce sujet.

² Autorité de régulation des télécommunications.

En outre, depuis la rédaction du projet de schéma sont apparues de **nombreuses interrogations** sur les capacités de développement rapide de certaines technologies dans lesquelles un optimisme trop confiant avait semble-t-il été placé. **L'exemple de l'UMTS** est particulièrement révélateur : après des annonces euphoriques, les ponctions excessives sur les opérateurs, liées à des prix exorbitants des licences, quel que soit le système d'attribution retenu, ont fragilisé l'ensemble du secteur de la téléphonie mobile. S'y ajoutent des doutes sur l'insuffisante maturité de cette technologie, s'agissant notamment des terminaux. En période de sévère correction boursière, liée à ces ponctions trop lourdes des Etats européens, ces incertitudes rendent encore plus nécessaire une réelle souplesse de l'exercice de prospective que constitue le schéma de services.

Est-ce à dire que l'Etat doit s'effacer devant les seules forces du marché ? Telle n'a jamais été l'opinion du Sénat, tel n'est pas aujourd'hui le point de vue de sa Délégation à l'aménagement du territoire. **La nécessité d'une stratégie nationale est au contraire plus que jamais d'actualité** : par rapport aux modes programmatifs anciens, les moyens d'action doivent seulement être renouvelés.

2. La régulation et l'orientation du marché : « d'ardentes obligations » pour l'Etat

a) La concurrence est un levier puissant mais incomplet d'innovation et de diffusion territoriale

Depuis 1998, les exemples sont nombreux qui montrent que la concurrence -alliée à la rapidité des progrès technologiques- a apporté :

- un accroissement de l'offre de services ;
- une baisse des prix ;
- une diffusion accrue sur le territoire national.

La téléphonie mobile est un bon exemple : qui se souvient qu'en 1995, les abonnés n'étaient qu'au nombre de 1,3 million, alors qu'ils sont aujourd'hui plus de 30 millions, soit un Français sur deux ? A compter de l'ouverture du troisième réseau en 1996, **le jeu de la concurrence entre opérateurs a été le principal moteur de la baisse des prix et de l'extension des réseaux**. L'augmentation de la pénétration des services a, en effet, rendu rentable la couverture de zones qui ne l'étaient pas à un moindre niveau de

¹ Commission supérieure du service public des postes et télécommunications.

développement du marché. Par ailleurs, la couverture proposée constituant un argument de vente décisif, les opérateurs, du fait de la concurrence, ont été incités à couvrir des zones géographiques non rentables. **Il est un fait que les opérateurs sont allés, en matière de couverture territoriale, au-delà des obligations de couverture contenues dans leur cahier des charges.**

Pour autant, cet exemple, s'il souligne les bienfaits d'une situation pleinement concurrentielle, montre également -avec la persistance, sur le territoire, de zones d'ombre, non couvertes- **les limites du marché** et la nécessité d'une régulation par l'Etat.

b) Outre la fixation d'orientations stratégiques, l'Etat a la responsabilité de l'orientation et de la régulation du marché

Il est inutile de démontrer ici trop longuement la nécessité -admise par tous- de fixer des limites et des orientations au fonctionnement du marché. Le Sénat a sur ce point largement montré, par exemple, son attachement à une définition légale du **service universel des télécommunications**.

La Délégation du Sénat à l'aménagement du territoire estime que l'exécutif -Gouvernement et autorités administratives compétentes-, doit pleinement assurer sa mission : garantir -et enrichir- **le service universel** des télécommunications, établir les conditions d'une juste et effective **concurrence**. S'agissant de l'équilibre concurrentiel, on ne peut que regretter que **cet objectif ne figure pas assez au rang des préoccupations du projet de schéma**. Chacun a en tête, par exemple, la mise en œuvre effective du « dégroupage » de la boucle locale, qui existe en droit, mais tarde à se concrétiser dans les faits, et qui sera un puissant vecteur de diffusion territoriale de technologies à haut débit comme l'ADSL¹. En matière de service universel, **comment ne pas déplorer que le Gouvernement, qui se dit si soucieux du service public, n'ait pas respecté l'échéance de juillet 2000, fixée par la loi en 1996, pour revoir et élargir le service universel des télécommunications ?**

Cette perspective n'est pas non plus envisagée dans le projet de schéma.

¹ *Asymmetric digital subscriber line.*

3. L'aspiration à une décentralisation accrue doit être prise en compte

L'accessibilité à des infrastructures de télécommunications de qualité est devenue un élément essentiel de l'attractivité économique des territoires. Les collectivités locales sont donc naturellement devenues des acteurs majeurs, mais largement ignorés par le projet de schéma. Or, leur intervention est particulièrement importante en dehors des très grandes métropoles où l'initiative privée répond seule à l'ensemble des besoins. La table ronde avec les représentants des régions, organisée au Sénat le 26 avril dernier, a mis en lumière cette **lacune profonde du projet de schéma**, qui, s'il s'attache à décrire –plus ou moins bien- les initiatives des collectivités locales, **n'a aucune vision prospective sur leur rôle** (hormis la proposition de revenir sur la malheureuse rédaction de la loi en matière de « fibre noire », c'est-à-dire se rallier aux propositions du Sénat de ... 1999 !)

D'ailleurs, la contribution écrite reçue des départements¹ s'étonne de la méconnaissance, par la première version du projet de schéma, de l'action essentielle de ces collectivités (réseaux métropolitains, raccordement des collèges...). Est-ce cohérent avec l'aspiration à un « acte II » de la décentralisation ?

Ces principes énoncés, venons-en au texte même du projet de schéma.

¹Assemblée des départements de France (ADF).

II. LE PROJET DE SCHÉMA DE SERVICES COLLECTIFS : UN EXERCICE PÉRILLEUX AU CONTENU DÉCEVANT

A. UNE PREMIÈRE PARTIE DESCRIPTIVE QUI N'ÉPUISE PAS LE SUJET

1. Un exercice de synthèse qui s'appuie sur des analyses préexistantes

Le projet de schéma commence -et c'est une particularité par rapport aux autres projets de schémas- par quatre-vingt cinq pages descriptives (contre seulement trente cinq prospectives) de la **situation actuelle en France** de l'usage des nouvelles technologies.

Ce constat est décliné en cinq volets :

1 - Les « *usages et les pratiques* » analyse la diffusion de certaines technologies (téléphones mobiles, ordinateurs, connexions à Internet), dans la sphère domestique, à l'école et dans l'entreprise ;

2 - La « *citoyenneté* » s'intéresse à la sphère publique. Cette partie décrit l'utilisation administrative actuelle des nouvelles technologies, évoque la recherche française en NTIC¹ et décrit les usages actuels des NTIC dans les domaines de la santé et de la culture ;

3 - Les « *territoires* » constitue le volet « local » du diagnostic. Cette partie décrit sommairement le rôle des collectivités locales et évoque la question de la couverture territoriale de services comme la téléphonie mobile ou l'accès à Internet à haut débit.

4 et 5 – Deux parties ont été ajoutées, dans la version « mai 2001 » du projet de schéma, portant respectivement sur les *comparaisons européennes* et sur les *départements d'outre-mer*.

Votre rapporteur formulera plusieurs remarques au sujet de cette première partie :

① **Le bilan est certes intéressant mais, réalisé à partir d'analyses ou de documents déjà connus**, (et d'ailleurs, pour certains, déjà datés, compte tenu de la date et du contexte très optimiste de rédaction du projet de schéma, même si la deuxième version a tenté d'atténuer ce travers), **il ne**

¹ *Nouvelles technologies de l'information et de la communication.*

reflète aucune réflexion novatrice. D'ailleurs, il n'est tiré dans le document aucune conclusion de cet empilement de constats chiffrés, qui puisse constituer un principe d'action pour l'avenir.

Dans ces conditions, **on peut se demander si ces développements ont leur place au sein d'un schéma qui se veut une orientation pour l'action publique à échéance de dix ou vingt ans.** Une publication sous forme de rapport de synthèse de la DATAR, ou encore quelques pages introductives auraient semble-t-il suffi à fixer le contexte, au lieu de faire de ce catalogue -certes instructif- le cœur (85 pages !) du projet de schéma.

② Votre rapporteur a pu constater **qu'aucun des acteurs français concernés du secteur des télécommunications et de l'Internet n'avait été directement entendu par les rédacteurs du projet de schéma** au stade de l'élaboration de la première version du document. Comment dès lors s'étonner de **l'aspect un peu « livresque » et théorique de ce bilan**, réalisé souvent à partir d'études de cabinets de consultants ? Même « corrigé » dans sa deuxième version, après les consultations nécessaires, le document garde la même philosophie et la même structure.

Votre rapporteur a été surpris, par exemple, que dans un document (première version) émanant de la DATAR, les seules cartes qui figurent au schéma soient celles de liaisons transcontinentales en câbles sous-marins (!), qui ne relèvent pas directement de la problématique de l'aménagement du territoire, outre celle du réseau RENATER, positionné en marge du secteur marchand, puisque dédié exclusivement à l'enseignement et à la recherche. Dans la deuxième version font leur apparition des cartes (insuffisamment détaillées) de la couverture du territoire en téléphonie mobile.

③ Votre rapporteur regrette que la question de la **recherche française en matière de technologies de l'information** n'ait été abordée que dans la deuxième version du document et sans doute insuffisamment. Le RNRT, réseau national de recherche en télécommunications, fer de lance des actions incitatives de l'Etat dans ce domaine depuis quatre ans est à peine cité ! Rappelons que les appels à projets du RNRT soutiennent des programmes de recherche coopératifs et inter-régionaux, impliquant le plus souvent des PME et des « jeunes pousses », et sont focalisés sur les nouveaux usages des technologies de l'information.

2. Un effort d'inventaire concret qui reste à entreprendre

Votre rapporteur, de même sans doute que de nombreux élus locaux, a fait, sur le terrain, l'expérience de **l'inexistence d'un « cadastre » des équipements et infrastructures de télécommunications** qui servent de support aux services de la société de l'information.

Si la construction d'un réseau requiert une autorisation, conformément au code de la voirie routière, si la fourniture de service téléphonique au public nécessite l'octroi d'une licence, conformément au code des postes et télécommunications, (qui peut s'accompagner d'obligations de déploiement du réseau considéré) permettant, à un moment ou à un autre, de « repérer » l'existence de ces infrastructures, force est de constater **qu'il n'existe pas de recensement exhaustif et systématique de la totalité de ces investissements.**

Or, ils étaient, déjà du temps du monopole, nombreux : outre le réseau déjà très dense de France Télécom, on comptait les réseaux ou infrastructures « *alternatifs* » des sociétés d'autoroutes, de la SNCF, de Voies navigables de France, d'EDF, de la RATP, d'ADP... ou encore des entreprises privées (banques). Il faut leur ajouter les réseaux câblés, initialement destinés à la télévision, mais susceptibles d'être affectés à de nouveaux usages, et les réseaux dédiés à des groupes fermés d'utilisateurs. Le déploiement des réseaux mobiles a encore élargi le panorama, de même que le foisonnement d'initiatives libéré par l'ouverture du secteur à la concurrence : on compte désormais, d'après les chiffres communiqués par l'ART, 70 opérateurs, disposant d'infrastructures variées (boucle locale radio ; réseaux audiovisuels câblés ; infrastructures locales, nationales ou internationales en fibres optiques ; satellites ; radiomessagerie ; réseaux GSM...). Cette complexité, ce foisonnement, inhérents à l'économie concurrentielle, sont une opportunité pour les territoires.

Si les derniers kilomètres de l'infrastructure, la partie qui touche le domicile du consommateur, appelée, la « *boucle locale* », -segment le plus coûteux à mettre en place et le moins concurrentiel- restent la clé de la diffusion territoriale de l'accès aux NTIC, on peut au contraire estimer aujourd'hui que le territoire français, quels que soient les départements, est densément maillé en infrastructures dorsales (les « *backbones* »).

Dans ce contexte, **l'aménagement numérique du territoire nécessite un recensement précis de l'existant.** Or, les opérateurs sont réticents à communiquer des données qu'ils considèrent comme stratégiques et confidentielles. Il s'ensuit un risque certain, particulièrement pour les collectivités locales désireuses de répondre aux besoins -notamment en hauts débits- des entreprises implantées sur leur territoire, de redondance d'infrastructures et de déperdition d'argent public. Votre rapporteur est

convaincu que les collectivités locales ne doivent pas se substituer aux opérateurs, mais peuvent orienter ou accélérer le développement du marché, avoir un rôle d'entraînement, dans une optique de développement économique et social.

Pour ce faire, l'étape de la connaissance des besoins locaux et des réponses existantes est décisive. Le schéma aurait vocation, aux yeux de votre rapporteur, à apporter une aide décisionnelle en ce domaine.

Lors de l'audition du comité de pilotage ayant rédigé le schéma par la Délégation du Sénat à l'aménagement du territoire, le 24 avril dernier, trois des Sénateurs présents étaient également présidents d'exécutifs locaux (un conseil régional et deux conseils généraux). Ils ont tous signalé le besoin actuel de clarification en matière de maillage territorial actuel en infrastructures de télécommunications. Un rapport récent du Conseil économique et social souligne lui aussi ce besoin d'un recensement des équipements en hauts débits et en téléphonie mobile.

Le besoin d'un inventaire territorial a été souligné par nombre d'acteurs interrogés par votre rapporteur :

– **AMF¹** : « *L'accompagnement technique proposé (création de centres de ressources au sein de chaque SGAR avec établissement d'un cadastre des réseaux), qui répond sur le principe à une demande expresse de l'AMF (...) est mis en œuvre dans des délais inacceptables* » ;

– **AVICAM²** : « *Il faut rendre obligatoire la transparence des données géographiques des services, réseaux et infrastructures, sur une base d'information territoriale normalisée* » ;

– **AFOPT³** : « *les opérateurs privés souhaitent également contribuer à une meilleure connaissance collective du secteur des télécommunications* ».

Preuve supplémentaire de la nécessité d'établir un diagnostic en matière cette fois-ci seulement d'infrastructures à haut débit, l'article 37 de la loi de finances pour 2001 a d'ailleurs prévu que « *le Gouvernement remet au Parlement, au plus tard le 30 juin 2001 et ensuite tous les deux ans le 30 juin, un rapport retraçant l'évolution de la desserte de l'ensemble du territoire par les réseaux permettant l'échange à haut débit* ».

Qui mieux que la DATAR a vocation à réaliser cette synthèse ? Dans quel document autre qu'un schéma d'aménagement du territoire est-on légitimement en droit d'attendre de telles informations ? Dès lors, votre rapporteur s'étonne de ce que le bilan qui constitue la première partie du

¹.Association des maires de France.

² Association des villes câblées

³ Opérateurs privés de télécommunications.

projet de schéma **n'ait pas eu l'ambition de réaliser ce diagnostic dont tous les acteurs locaux ressentent l'urgence. Une telle synthèse aurait à coup sûr constitué un éclairage territorialisé -et non seulement abstrait- et lourd d'enseignements pour l'action publique dans la décennie à venir, en complément des développements spontanés du marché.**

Il était également prévu, dans la première version, sous la rubrique « suivi » du projet de schéma, qu'un « *observatoire des réseaux des usages et des services [...] rassemble l'information nécessaire à une connaissance fine, sur l'ensemble du territoire, de l'architecture des réseaux et des dispositifs innovants* ». La deuxième version du schéma a admis la nécessité de réaliser tous les deux ans un « état des régions » sur le plan des infrastructures et services de télécommunications. Il semble à votre délégation qu'une telle connaissance des réalités territoriales aurait dû être **à l'origine du schéma** et non conçue comme un volet de sa mise en œuvre.

3. Un louable effort de transversalité

Un aspect positif du bilan établi par la DATAR est son ambition à la pluridisciplinarité, bien que le projet de schéma ne fasse, en la matière, que respecter l'article 16 de la loi du 25 juin 1999.

Sont ainsi abordés, notamment, les thèmes de l'utilisation **d'Internet à l'école et au sein de l'administration** et des **usages** dans les secteurs de la **santé** et de la **culture**.

B. DES OBJECTIFS INITIAUX LARGEMENT REMIS EN CAUSE

Après le bilan précité, le projet de schéma présente une prospective, à échéance 2003 et 2010, laquelle aurait mérité des développements plus substantiels. A noter, comme cela a déjà été dit, que la version de ce document publiée à l'automne 2000, initialement soumise à la consultation, a fait l'objet de modifications, la version transmise par la DATAR à votre délégation le 23 mai 2001 étant différente sur certains aspects. Compte tenu du fait que les acteurs consultés par votre rapporteur se sont surtout exprimés sur la première version, c'est cette dernière qui sera d'abord analysée, avant de passer en revue les ajouts de la deuxième version.

1. Une approche méthodologique perfectible

a) Un environnement mouvant qui exige une certaine hauteur de vues

Comme l'ont souligné Mme la ministre de l'aménagement du territoire et les membres du comité de pilotage du projet de schéma, lors de leur audition par la Délégation, le texte aujourd'hui soumis à l'avis de celle-ci se distingue nettement des autres projets de schémas de services collectifs.

Tout d'abord, **l'horizon des projections est fixé à 2010 et non à 2020**, comme pour les autres schémas, certaines orientations étant même fixées à échéance 2003. Ensuite, sans doute en partie en raison des difficultés de l'exercice prospectif, la partie « objectifs » est plus ramassée que la première partie descriptive. Enfin, -et cette exception n'est pas forcément, aux yeux de votre rapporteur, aussi recevable que les précédentes- le projet de schéma ne **comporte pas de déclinaison régionale**, comme c'est le cas d'autres schémas comme par exemple celui sur l'enseignement supérieur et la recherche, ou sur la culture.

Mais, même limitée à l'horizon de dix ans, la prospective reste particulièrement difficile en matière de technologies de l'information, du fait de :

– **la rapidité d'évolution des technologies**, qui ont des cycles de plus en plus courts ;

– **l'incertitude sur les comportements sociologiques et sur le décollage des nouveaux usages** : personne n'imaginait, lors de l'ouverture à la concurrence en 1996, que quatre ans plus tard, un Français sur deux aurait un téléphone mobile et que notre pays compterait aujourd'hui plus d'abonnés mobiles que d'abonnés fixes. A l'inverse, le commerce électronique, par exemple, décolle plus lentement que prévu ;

– **les contraintes financières** imposées aux équipementiers, opérateurs et prestataires de services, du fait de leur lourd endettement et de la récente et brutale correction boursière -qui a fait suite à une année 2000 démesurément euphorique- et qui auront un impact sur le **rythme de développement** de certains services ;

– **l'aléa récemment apparu quant à la maturité** de certaines technologies d'accès à haut débit ou de téléphonie mobile, jusqu'alors tenues pour prêtes à être commercialisées, qui est un élément supplémentaire d'incertitude.

Nombre d'acteurs interrogés ont ainsi souligné la difficulté (voire l'impossibilité) de l'exercice :

– **CSSPPT** : « *Il n'est pas possible de fixer par décret les SSIC de 2010. [...] La CSSPPT [...] suggère donc au Gouvernement d'abandonner ce projet [...]* » ;

– **Bouygues Télécom** : « *les outils de planification proposés devraient se caractériser par une plus grande souplesse [...] le recours au décret pour formaliser ce schéma nous paraît peu adapté.* »

– **France Télécom** : « *une anticipation réaliste des usages ainsi que des moyens [...] est un exercice de plus en plus ardu [...]. L'absence de stabilisation des modèles économiques d'Internet rend très aléatoire toute prévision à long terme* ».

Faut-il conclure alors que le législateur a demandé au Gouvernement un exercice de science-fiction irréalisable, vain et devant être abandonné ? Rares sont les acteurs du secteur qui vont jusqu'à le penser, et telle ne saurait être l'opinion du Sénat, qui avait approuvé le principe de la création d'un tel schéma. La Délégation du Sénat à l'aménagement du territoire estime **qu'un exercice prospectif garde tout son intérêt, dans un contexte aussi mouvant, pour fixer les orientations de l'action publique à la double condition :**

– de s'appuyer sur un **diagnostic aussi clair et territorialisé que possible** (comme cela a déjà été dit) afin « d'éclairer la route » à suivre ;

– de fixer des **orientations stratégiques suffisamment globales** pour n'être pas invalidées à court terme par des incertitudes conjoncturelles.

A cet égard, affirmer un peu péremptoirement, comme le faisait la première version du schéma, qu'en 2005 chacun doit pouvoir disposer d'une liaison à deux mégabits par seconde à un coût abordable, ou que l'UMTS devra couvrir d'ici à 2010 les bassins de vie, les routes et les sites touristiques, ne répond pas à cette épure !

b) Des positions de principe louables mais pas toujours respectées

Bien qu'affirmant à certains endroits des principes méthodologiques censés garantir le réalisme et la qualité de l'exercice prospectif auquel il se livre, le projet de schéma s'en écarte toutefois à plusieurs occasions, ce qui fragilise les orientations qu'il propose.

Ainsi, est-il affirmé :

• **que le schéma est « une occasion pour réfléchir ensemble »**, alors que dès la préface il est affirmé, de façon peu objective, que les efforts « réalisés depuis 1997 » ont dessiné un nouvel environnement, passant sous

silence des avancées bien plus décisives que ces « efforts », et survenues avant 1997, telle que la loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications ou encore la loi du 26 juillet 1996 relative à l'entreprise nationale France Télécom ;

● **qu'il convient de distinguer la sphère publique et la sphère privée¹**, le marché se développant librement dans le cadre fixé par la loi, depuis l'ouverture à la concurrence. Il est indiqué que dans ces conditions, l'Etat ne saurait prescrire leur comportement aux acteurs du marché à partir du moment où ils respectent la réglementation en vigueur (financement du service universel et obtention d'une licence pour l'exercice de leur activité, notamment). Cette démarche est classique, et parfaitement légitime, elle était déjà affirmée dans le programme gouvernemental : « *Préparer l'entrée de la France dans la société de l'inform@tion* », ou programme « PAGSI », où l'on pouvait lire en préambule : « *La démarche du Gouvernement vise à distinguer nettement ce qui relève de l'action directe de l'Etat, comme la modernisation des services publics ou le développement des technologies de l'information et de la communication à l'école, des domaines dans lesquels l'Etat peut simplement donner l'exemple, inciter et sensibiliser les acteurs* ».

Pourtant, elle n'est pas parfaitement respectée dans la suite du document soumis à notre examen :

– les mécanismes de marché à l'œuvre sont largement ignorés, d'ailleurs le texte du projet de schéma évoque très peu la dynamique concurrentielle, **sauf à dire qu'elle a incomplètement atteint ses objectifs, alors même qu'elle n'a pas totalement été mise en œuvre !** (dégrouper de la boucle locale, par exemple) ;

– le schéma fixe des objectifs chiffrés -sans parfois les argumenter en termes d'usages ou de services à développer- qui ne relèvent ni d'orientations de politique industrielle ni de l'action régulatrice de l'Etat, non plus que de la sphère des services publics, mais bien d'activités exercées librement dans le secteur concurrentiel.

● **Le titre du schéma (« de services collectifs ») et les débats législatifs de 1999 auraient pu laisser penser qu'on retrouverait dans le projet de schéma la fameuse « nouvelle logique » de l'aménagement du territoire, centrée sur la demande et non sur l'offre, sur les services et non sur les équipements, sur les usages et non sur les infrastructures. A grand bruit, nous avait été annoncé un bouleversement total de perspective, qui ne se produit pas dans le projet de schéma.** En effet, le corollaire tout

¹ Page 9 de la première version.

naturel de cette nouvelle logique aurait dû être l'application du principe de **neutralité technologique** : au lieu de s'intéresser aux fibres, aux pylônes, aux tuyaux, aux câbles, le projet de schéma aurait dû être centré sur le service final rendu au citoyen, quel que soit le moyen employé. Une telle démarche aurait d'ailleurs été la seule capable de s'inscrire dans la durée, à l'échéance de dix ans, compte tenu des changements technologiques incessants.

Or, votre rapporteur, à la suite de certains acteurs consultés, estime que cette **neutralité technologique n'est pas respectée** et que certains objectifs sont exagérément marqués par référence à une technique précise. (C'est patent par exemple pour l'UMTS).

– **Bouygues Télécom**¹ : « le principe de neutralité technologique doit être mieux appliqué. Ne vaut-il pas mieux raisonner en termes de services à rendre disponibles [...] ? [...] la focalisation [...] autour de la technologie UMTS ou le recours quelque peu incantatoire à des formules telles que « 2 Mbps pour tous » nous semblent symptomatique d'une attitude centrée sur l'offre ».

2. Des objectifs contestés²

Cette méthodologie tâtonnante conduit inévitablement à des choix contestables. Votre rapporteur se contentera de citer les observations les plus récurrentes formulées par les parties prenantes (acteurs industriels, régulateur ou associations représentatives des collectivités locales) sur la première version du projet de schéma, sur laquelle ils ont été consultés.

a) Un objectif timoré : la réforme de l'Etat et les services d'information territoriaux

Votre rapporteur se contentera de citer les documents transmis par les associations d'élus, très précis sur ce point :

– **ADF**³ : « Ce schéma de services collectifs (...) prévoit la mise en place en 2010 des systèmes d'information territoriaux de dimension régionale auxquels participent les collectivités locales. **L'ADF ne peut soutenir une telle proposition, qui contredit non seulement la circulaire du Premier**

¹ Commentaire sur la première version du schéma.

² Pour la version de novembre 2000, sur laquelle portent les commentaires ci-dessous, et qui n'a été que peu modifiée.

³ Assemblée des départements de France

ministre du 10 août 2000, (...) mais surtout la mise en place de téléprocédures actuellement menée par le ministère de l'intérieur et à laquelle elle participe » ;

– **AMF**¹ : « l'AMF, très consciente de la nécessité de réformer le fonctionnement administratif pour le rendre plus proche de l'utilisateur ou du citoyen, regrette que **l'échéance retenue soit tardive**, particulièrement pour les « zones en baisse d'activités ». (...) Ayant reçu l'assurance par M. Jospin, en novembre 1999, de l'ouverture des « **SIT** » (systèmes d'information territoriaux) aux communes et EPCI, l'AMF ne peut comprendre que le document soumis à consultation fasse état de cette ouverture à échéance 2010. **Il s'agit là certainement d'une erreur** qu'il convient de corriger, sachant qu'une circulaire en date d'août 2000 a déjà confirmé cette ouverture et que de nombreux contacts entre préfets et associations départementales de maires ont déjà été pris pour un travail en collaboration ».

A noter que la deuxième version du projet de schéma n'a pas modifié le paragraphe incriminé.

En outre, la Délégation du Sénat à l'aménagement du territoire estime que fixer à 2010 l'échéance d'une **modernisation de l'administration pourtant déjà entamée** (adresse électronique pour chaque agent ; portail gouvernemental unique ; interlocuteur administratif numérique unique) **est bien peu ambitieux**.

b) Des objectifs ressassés : la reprise du programme d'action gouvernemental sur la société de l'information

Le texte du projet de schéma ne s'en cache pas : nombre d'objectifs de moyen terme « définis » par ce document sont en réalité **des priorités gouvernementales affichées de longue date** et poursuivies depuis la mise en place du programme « PAGSI » en 1999, suivi par trois comités interministériels sur la société de l'information (CISI).

Au rang de ces objectifs figurent, par exemple, les dons de matériel informatique aux associations, la constitution d'espaces publics numériques, la mise en place des bornes « cyberposte » dans 1.000 bureaux de poste... La **majorité des « objectifs » à l'échéance 2003 s'apparente même à une description des actions déjà mises en oeuvre** et auraient pu trouver leur place dans la première partie du projet de schéma (par exemple le concours à la création d'entreprise, lancé depuis deux ans, ou la mise en place d'incubateurs technologiques auprès des universités, depuis la loi « Allègre » du 12 juillet 1999, ou encore la constitution de pôles de compétences auprès

¹ Association des Maires de France.

des SGAR chargés des nouvelles technologies, ou la mise en œuvre du dégroupage, ...). La liste pourrait être allongée.

A tel point qu'un commentateur averti faisait observer¹ à votre rapporteur : « *Je considère qu'il y a très peu d'éléments justifiant le titre de « schéma de services collectifs de l'information et la communication ». Si on enlève l'inventaire (environ 48 pages) et les retranscriptions du CISI de juillet 2000 et de divers documents qui circulent déjà dans les ministères de l'Education nationale et de la Recherche, il reste assez peu de matière dans ce document, et à mon avis, certainement pas suffisamment pour esquisser un modèle d'organisation des infrastructures et des services, qui permette un réel pilotage de la politique publique dans ce domaine* ».

Faut-il y voir un signe de la vacuité des objectifs fixés par le schéma ou de la clairvoyance du programme d'action gouvernemental (PAGSI) ? Chacun jugera. Mais, si la deuxième branche de l'alternative était retenue, pourquoi alors avoir proposé la rédaction d'un schéma de services ?

c) Un objectif irréaliste, voire inopportun : une liaison à 2 Mégabits par seconde pour tous en 2005

Alors que le nombre des orientations innovantes de moyen terme est faible, un objectif était fixé, dans la première version du projet de schéma avec **une précision surprenante** : « *L'accès à 2 Mégabits par seconde à un coût abordable et équivalent pour tout usager doit être résolument considéré comme le service de base à l'échéance 2005* ».

Cet objectif fait référence à une logique « d'offre » pure, déconnectée des besoins, qui s'expriment en services (vision d'images animées, par exemple) et non en « mégabits par seconde ».

L'avis de différents spécialistes, d'opérateurs et du régulateur, consultés par votre rapporteur, est unanime : cet objectif est techniquement **totale­ment irréaliste**, en tous cas tel qu'il semblait envisagé, c'est-à-dire en technologie filaire (de type ADSL) : (il demanderait la pose en quelques mois de 30.000 km de fibres, soit un investissement de 10 à 20 milliards de francs).

Il est également permis de remettre en cause **sa pertinence**.

Derrière cet objectif, perce la bonne volonté des rédacteurs du projet : il s'agit de boucher les « trous » d'accès aux liaisons à haut débit, qu'on évalue (à grand peine) à environ 30 % de la population en 2003, une fois déployées les technologies ADSL et de boucle locale radio en cours de développement.

¹ *Commentaire portant sur la première version du texte.*

Mais n'est-il pas totalement déconnecté des réalités économiques ? En effet, les élus locaux le savent bien, les besoins en haut débit sont très différents suivant qu'il s'agit d'une entreprise, quelle que soit sa taille, ou du grand public. **Pour une entreprise, cet accès est une nécessité absolue. C'est une condition de son maintien sur un territoire. Sans haut débit, le risque de délocalisation d'activité est élevé.**

En revanche, pour un **particulier**, la demande, même aux endroits où des technologies à haut débit sont déjà disponibles (câble, ADSL) **s'exprime encore peu.**

Aujourd'hui, d'après l'ART, seuls 6,8 % des foyers Français sont raccordés à haut débit, alors que plus de 8 millions de Français sont raccordés au câble et que d'après France Télécom un tiers de la population peut avoir accès à l'ADSL (chiffre qui devrait être porté à 57 % fin 2001 et à 70 % en 2003).

L'ART estime à ce sujet que : *« le marché ne se développe ni dans l'offre ni dans la demande selon un calendrier prédéterminé par les pouvoirs publics »*. Sans sous-estimer les potentialités offertes par des connexions à haut débit, **l'honnêteté commande de reconnaître que les particuliers expriment encore peu (à part une population de cadres plutôt urbaine et aisée) leur demande.** D'ailleurs, l'enjeu n'est-il pas plutôt la généralisation de l'usage d'Internet, accessible partout via le réseau téléphonique ? La mise en place **d'un forfait de connexion illimité**, par exemple, auquel il est fort peu fait référence, n'est-il pas un meilleur outil de lutte contre la fracture sociale numérique ?

La Délégation à l'aménagement du territoire s'oppose donc à l'inscription en l'état de cet objectif dans le projet de schéma, souhaitant que si un objectif d'accès au haut débit est fixé :

- il concerne en priorité les **entreprises** ;
- il s'appuie sur des **services** et non sur un chiffrage aléatoire de capacité ;
- il soit assorti d'un **mode opératoire** réaliste en termes de calendrier de déploiement et de répartition des financements.

A cet égard, la « correction » opérée par la deuxième version du texte n'est pas pleinement satisfaisante. Il est désormais indiqué que *« l'accès à 2 Mégabits/s à un coût abordable et équivalent, en mettant en œuvre les technologies les plus appropriées (...) devra constituer une offre disponible pour tout usager à l'échéance de 5 ans »*. Tout au plus peut-on estimer que la neutralité technologique est mieux respectée.

d) Un objectif incohérent : la couverture en téléphonie mobile de troisième génération

La première version du projet de schéma affirmait que « *l'Etat veillera à l'établissement d'une couverture territoriale complète des bassins de vie permanents (routes et villages) et occasionnels (sites touristiques) en téléphonie mobile de troisième génération à l'horizon 2010* ».

Cet objectif est **incongru** pour plusieurs raisons :

– d'abord, **il saute une étape**, aujourd'hui attendue par les élus et par nos concitoyens, celle de **la couverture territoriale complète en GSM** (téléphone mobile de 2^e génération), technologie porteuse des développements, d'ici à quelques mois, en services de la génération « 2,5 » (GPRS, EDGE) permettant un premier accès à Internet, à partir des réseaux existants ;

– ensuite, **il est incohérent avec le calendrier de déploiement à 2010 de cette technologie, fixé en août dernier par l'Etat !**

En effet, en vertu de l'appel à candidature publié *au Journal officiel* le 18 août 2000, l'obtention d'une licence par un opérateur implique, en termes de couverture :

– à l'horizon des deux années suivant le début de l'exploitation, une couverture de 25 % du territoire pour la téléphonie vocale et de 20 % pour le transfert de données ;

– à l'horizon des huit premières années d'exploitation (soit vraisemblablement vers 2010) une couverture de 80 % du territoire pour la téléphonie vocale et de 60 % pour le transfert de données.

Au-delà de ces contraintes réglementaires, chaque opérateur peut éventuellement formuler des engagements supplémentaires de couverture. Mais, compte tenu du montant des investissements pour une couverture correcte du territoire français (de l'ordre de 30 milliards de francs) et du coût des licences (32,5 milliards de francs), il est peu probable de l'envisager.

En outre, la technologie UMTS (qu'il s'agisse des infrastructures, des terminaux, et des services offerts...) ne semble pas aussi mature qu'initialement envisagé. A tel point que l'Espagne vient officiellement de reculer d'un an l'entrée en service des réseaux UMTS.

Annouer une couverture territoriale complète en UMTS à l'horizon 2010 est donc non seulement contraire aux règles déjà fixées par l'Etat, mais également irréaliste en l'état actuel des choses.

Ainsi, dans son avis, la CSSPPT « *s'étonne que l'on puisse dater la généralisation d'une technologie, alors que les problèmes d'ouverture du premier service ne sont pas résolus* ».

La Délégation souscrit pleinement à cette critique.

La deuxième version du texte a d'ailleurs été légèrement corrigée : elle ne fait plus référence qu'aux « lieux de vie », ce qui est plus étroit, et inclut également la technologie « GPRS ». Mais le problème de fond demeure.

e) Une mesure caduque : les infrastructures passives des collectivités locales

① Un regrettable faux départ

Depuis plusieurs années, de nombreuses collectivités territoriales se sont trouvées confrontées à une absence d'offres permettant, pour les entreprises désireuses de s'implanter ou existantes, voire pour elles-mêmes, soit de réduire le prix des communications soit de répondre, dans des conditions raisonnables, aux besoins d'accès à des services de télécommunications à haut débit.

Aussi ont-elles pris des initiatives en matière d'équipement de leur territoire en infrastructures de télécommunications « passives » -infrastructures dites de « fibres noires »- installées par elles mais destinées à être exploitées par des opérateurs de télécommunications. Le principe de telles initiatives, reconnu légitime par la Commission européenne, le Conseil de la Concurrence et l'Autorité de régulation des télécommunications, avait d'ailleurs été avalisé par une conférence de presse du Premier ministre dès le 19 janvier 1999.

Afin de sécuriser juridiquement ces initiatives, qui n'étaient pas explicitement prévues par le code des collectivités locales, **le Sénat avait, lors des débats sur le projet de loi d'aménagement du territoire en 1999, proposé un dispositif législatif consacrant et encadrant cette intervention** -il était en particulier bien précisé que les collectivités ne pourraient remplir elles-mêmes les fonctions d'opérateur-. Les propositions, pourtant équilibrées, du Sénat se sont malheureusement heurtées, malgré le dépôt, par le Gouvernement, d'un amendement voisin, à l'hostilité de certains députés, l'Assemblée nationale adoptant finalement un texte si confus et restrictif que la nouvelle liberté offerte aux collectivités locales peut être considérée comme un faux semblant. Ainsi l'ART constatait-elle dans son dernier rapport annuel que « *les débats qui ont précédé et suivi l'adoption de ce texte ont bien montré qu'il reflète encore une **réticence de principe** qui ne trouve pas nécessairement son origine dans le souci de la concurrence et de l'ouverture du marché. « Paradoxalement la procédure définie par la loi pour mettre en œuvre le principe affirmé risque ainsi d'apparaître aux élus soucieux de répondre aux besoins de leurs administrés comme **une restriction du champ de leurs interventions**. C'est en tout état de cause ce qui ressort des*

propositions formulées en novembre 1999 par l'Avicam¹, le Sipperec² et deux grandes agglomérations françaises. Leur objectif est de bénéficier d'un cadre souple leur permettant d'exercer leur mission d'aménagement du territoire en limitant au maximum le risque de recours contentieux. « Ce dispositif, dont l'interprétation est complexe, mérite assurément d'être précisé, dans le souci d'apporter une visibilité et une sécurité juridiques plus grandes aux collectivités territoriales ».

Cette analyse confirme ce que le Sénat avait annoncé et dénoncé dès l'adoption de ces dispositions par les députés.

L'article L.1511-6 du code général des collectivités territoriales prévoit en effet : « la mise en œuvre d'une procédure » (non définie) « de publicité permettant de constater la carence et d'évaluer les besoins des opérateurs » et limite à une période de huit ans la durée d'amortissement des investissements prise en compte pour évaluer le prix de la location (contre plus du double en général dans le secteur privé). Parallèlement, il exclut la possibilité pour les collectivités de devenir opérateur de télécommunications.

Le moins que l'on puisse dire est que ce dispositif législatif, dont l'interprétation est complexe, mérite d'être précisé !

On peut d'abord s'interroger sur le contenu exact de la **notion de « carence »** de l'initiative des opérateurs mise en avant par l'article L.1511-6, dont la mise en œuvre pratique est difficile. Ensuite, la **procédure de publicité** « ad hoc » à mettre en œuvre peut légitimement susciter des interrogations de la part des élus. Il conviendrait à tout le moins d'en préciser les objectifs et la nature. Enfin, **la limitation à 8 ans** de la période d'amortissement des investissements prise en compte pour la fixation du tarif de location constitue une mesure exorbitante du droit commun ; elle est ressentie par les élus comme une contrainte supplémentaire, qui limite de fait les initiatives des collectivités en augmentant artificiellement le prix de location. En effet, le coût d'installation des fibres noires est constitué, pour l'essentiel, du coût des travaux de génie civil, amortis sur une durée beaucoup plus longue.

¹ Association des villes câblées

² Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication.

② Une mesure « phare » du projet de schéma, en contradiction avec la loi qu'il applique !

Présentant cette proposition comme une avancée majeure vers la société de l'information -alors qu'il s'agit d'un simple retour à la case départ : celle des propositions du Sénat-, **le Comité interministériel sur la société de l'information du 10 juillet dernier** a proposé de modifier, dans le futur projet de loi sur la société de l'information, (article 30 de l'avant-projet) l'article L. 1511-6 en supprimant, notamment, l'obligation d'amortissement sur une durée maximale de huit ans.

En conséquence, il est indiqué dans le relevé de conclusions du comité interministériel que « *le Gouvernement propose une nouvelle rédaction, plus ouverte, de l'article L.1511-6* ». C'est la même affirmation qui figure dans le projet de schéma examiné par le présent rapport, au rang des principaux objectifs pour les dix ans à venir.

Cet objectif inspire trois remarques à votre rapporteur :

① Cette proposition **n'est pas nouvelle** - le Sénat l'avait votée en 1999 – et ne saurait constituer le cœur des propositions de moyen terme du schéma de services ;

② Elle a vocation à rester **d'une portée limitée** : l'intervention des collectivités locales n'est légitime que si elle intervient en complément du marché auquel elle ne doit pas se substituer ;

③ Le schéma, adopté comme le prévoit l'article 16 de la loi du 25 juin 1999, propose comme objectif de court terme (2003) de modifier cette même loi (article 17), qui a introduit la rédaction précitée de l'article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales. **Ceci en dit long sur la cohérence de l'action gouvernementale en la matière...**

③ Une mesure rapatriée par le Gouvernement dans un texte « fourre-tout »

Changeant subitement son fusil d'épaule, le Gouvernement a purement et simplement « importé », par amendement, ce dispositif législatif, prévu à l'article 30 de l'avant-projet de loi « société d'information », dans un texte « fourre-tout » intitulé « diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel » où on retrouve pêle-mêle le covoiturage, la convention UNEDIC, le fonds de réserve des retraites, le code de la mutualité, les régime des droits d'auteur, ainsi que diverses dispositions portant sur l'enseignement supérieur, la jeunesse et les sports. Autant dire qu'un tel « véhicule législatif » se prête mal à une vision d'ensemble, non plus qu'à une réflexion globale sur les télécommunications.

C'est pourtant ce projet de loi que le Gouvernement a choisi pour y insérer, par amendement, la disposition concernée, lors de la discussion de ce texte à l'Assemblée nationale le 9 mai dernier. **Le projet de schéma, pourtant transmis à la délégation le 23 mai –soit presque quinze jours après- est donc caduc sur ce point. La DATAR aurait-elle du mal à suivre la logique de l'action gouvernementale ?**

3. Des lacunes regrettables

a) Des thèmes insuffisamment traités

Deux thèmes sont, au sens de la Délégation, **insuffisamment abordés**. Il s'agit :

– **des évolutions du marché** et de la demande en services de l'information, moins bien analysés que l'offre de technologies. Or l'Etat doit jouer son rôle d'orientation du marché et de fédérateur d'une stratégie industrielle nationale ;

– **de la convergence** des secteurs informatique, audiovisuel et des télécommunications. Il s'agit pourtant de la grande évolution à attendre d'ici à 5 ans, qui est au cœur de la refonte actuelle du système réglementaire européen -qui devrait être transposée en France d'ici à 2005 au plus tard-.

Il est, certes, fait allusion à la nécessité -largement admise et demandée par l'ART depuis deux ans- de fondre les régimes juridiques distincts en France pour des raisons historiques, des infrastructures de télécommunications et du câble. Mais, la réflexion n'est guère poussée au-delà. Et, en l'état actuel de ses projets, il semble que le Gouvernement ait même abandonné l'idée de saisir l'occasion du projet de loi sur la société de l'information pour réaliser cette harmonisation. C'est dire son manque de vision prospective dans ce domaine.

L'ajout d'un paragraphe sur la convergence dans la deuxième version du texte ne change pas grand chose à ce problème de fond.

b) Un oubli contraire à la lettre de la loi

La loi fixe au schéma la vocation de « *définir les conditions optimales d'utilisation (...) de la publiphonie* », c'est-à-dire des cabines téléphoniques. Or le texte du projet de schéma ne consacre **pas un mot à cette question**. La situation est actuellement caractérisée par **une implantation territoriale des**

cabines téléphoniques (partie intégrante du service universel des télécommunications) **qui outrepassa les obligations réglementaires fixées notamment par le cahier des charges de France Télécom.** Or, face au développement de la téléphonie mobile, certains publiphones avaient été supprimés, provoquant l'émoi des élus locaux et un « gel » de la situation actuelle. Le schéma aurait dû, comme la loi le lui commandait, s'attacher à évoquer cette question.

c) Un silence étonnant : la couverture territoriale en services mobiles GSM

Alors que le téléphone mobile compte aujourd'hui en France plus d'abonnés que le téléphone fixe, le projet de schéma de service est, en matière de couverture territoriale, moins ambitieux que..... la loi votée en 1996 par le Parlement, alors qu'on comptait à cette époque 15 à 20 fois moins d'abonnés !

Le texte du projet de schéma se contente d'affirmer l'objectif d'une couverture complète, en disant que le Gouvernement envisage de « *mettre en œuvre, s'il y a lieu, une procédure réglementaire et financière, pour porter la desserte géographique au-delà du point d'équilibre atteint du seul fait du marché* ». Vient ensuite une copie pure et simple du dispositif légal voté, à l'initiative du Sénat, par le Parlement en 1996 -avec au passage, l'annonce assurément pour fin 2000, d'un rapport que l'on attend toujours et qui devait être remis au plus tard en juillet 2000-. **Est-ce là toute la réflexion du Gouvernement en la matière ?**

La Délégation du Sénat à l'aménagement du territoire ne peut se satisfaire d'une analyse si lapidaire pour un sujet d'une telle importance pour l'aménagement du territoire. En effet :

– la téléphonie mobile est devenue **un besoin universel** en France, où le taux de pénétration est de 50 % des ménages ;

– **c'est sur ces réseaux que seront déployés** -pour des investissements bien moindres que l'UMTS- **les premiers services mobiles de la génération « 2,5 »** (GPRS, EDGE, ...) **permettant un accès mobile à Internet ;**

– **les coûts d'une couverture des 10 % du territoire non encore couverts sont désormais identifiés et soutenables** (de 2 à 4 milliards de francs, plus un déficit annuel d'exploitation d'au plus un milliard de francs).

Ces raisons économiques et techniques auraient dû inciter le Gouvernement à aller plus loin sur ce sujet dans le projet de schéma.

Mais, il y a, en outre, pour pousser la réflexion, **une raison juridique**, à laquelle le Sénat est particulièrement attaché : il s'agit du respect des dispositions adoptées par le législateur en 1996, dans le code des postes et télécommunications :

Article L. 35-7 du code des P. et T: « *au moins une fois tous les quatre ans à compter de la date de publication de la présente loi, un rapport sur l'application du présent chapitre est, après consultation publique et avis de l'Autorité de régulation des télécommunications et de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications, remis par le Gouvernement au Parlement [...]. Le premier rapport remis en application de l'alinéa précédent comporte un bilan de la couverture du territoire par les réseaux de radiotéléphonie mobile. **Il propose les modifications nécessaires à apporter au présent chapitre pour assurer, à un terme rapproché, la couverture des zones faiblement peuplées du territoire, ainsi que des routes nationales et des autres axes routiers principaux, par au moins un service de radiotéléphonie mobile terrestre ou satellitaire. Il précise également les moyens nécessaires pour atteindre cet objectif dans le respect du principe d'égalité de concurrence entre opérateurs, notamment les modalités d'un investissement commun aux opérateurs ou d'une combinaison des différentes technologies disponibles dans les zones à faible densité de population non couvertes à la date de remise du rapport*** »

Ainsi, le législateur a-t-il pris le soin, dès 1996, de définir une méthodologie pour l'extension de cette couverture, que le Gouvernement aurait dû mettre en œuvre au plus tard à partir de juillet 2000. Ce rapport, en préparation, n'a toujours pas été transmis au Parlement à la date de publication du présent avis.

Pourtant, le projet de schéma ne dessine aucune réponse nouvelle sur ce point. Les consultations, conduites par votre rapporteur, ont largement souligné cette insuffisance.

Les modalités pratiques de la réalisation de l'objectif d'une couverture complète sont pourtant déjà largement balisées. Techniquement, deux solutions se dégagent, qui peuvent d'ailleurs être combinées :

– **une mutualisation des coûts** par mise en commun des moyens d'infrastructure passifs. Sont concernés principalement : le génie civil, la recherche et la négociation de site, le coût des pylônes et des redevances, le raccordement électrique et l'exploitation correspondante. Dans ce cas, les opérateurs étendent leur couverture sur l'ensemble des zones à couvrir et n'acceptent chacun que leurs propres clients ;

– « **l'itinérance locale** ». Il s'agit de l'installation d'un seul des trois réseaux sur une zone non couverte, ce réseau acceptant toutefois les clients des autres opérateurs et permettant une compatibilité de service.

Les financements pourraient être mobilisés à trois niveaux :

- celui des opérateurs ;
- celui de l'Etat, niveau de péréquation et de solidarité territoriale le plus pertinent ;
- éventuellement, celui des collectivités locales, à titre de complément.

Certaines collectivités locales ont en effet manifesté le souhait de contribuer directement à compléter la couverture des réseaux GSM, en investissant dans des infrastructures pour les mettre à la disposition des opérateurs¹. Cette démarche n'étant pas prévue par le droit existant, une incertitude juridique pèse sur de telles initiatives. En tout état de cause, celles-ci sont légitimes dans la mesure où elles sont **volontaires**, s'expriment **en l'absence d'une solution de marché** et ne conduisent pas à des pratiques **discriminatoires** entre opérateurs. Une modification du code général des collectivités territoriales aurait d'ailleurs pu être envisagée par le projet de schéma sur ce point.

d) Une absence de définition des rôles et des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs

Comme le dit une personnalité qualifiée consultée par votre rapporteur, « *il manque dans le document un chapitre qui traduise une **répartition des rôles** entre tous les acteurs concernés et les **moyens** qui seront mobilisés* ».

Votre rapporteur a déjà souligné, par exemple, qu'un objectif potentiellement coûteux comme l'accès à tous à une liaison à 2 Mégabits par seconde en 2005, imposé qui plus est à un segment de marché concurrentiel, où les opérateurs économiques sont libres de leurs choix, n'était pas accompagné d'une méthode de mise en œuvre (impossible d'ailleurs dans le cadre réglementaire actuel). Les exemples pourraient être multipliés.

S'agissant de la confusion des rôles entre les acteurs, votre rapporteur a déjà critiqué l'absence de prise en compte de la décentralisation, de même que l'ignorance des développements spontanés du marché.

Que penser, à cet égard, de l'affirmation selon laquelle, à l'horizon 2010, l'Etat « *aura la responsabilité (...) de favoriser l'émergence (...) de « galeries marchandes » autour d'enseignes importantes (...) !* »

N'y a-t-il pas mieux à faire au regard de l'aménagement du territoire ?

¹ Une expérimentation de ce type est menée en Corrèze par exemple.

C. UNE RÉORIENTATION INSUFFISANTE

Après consultation des régions et des acteurs des secteurs concernés, une deuxième version, datée de mai 2001, du projet de schéma a été rédigée, qui apporte les principales réorientations suivantes :

– **un développement sur la « convergence »** a été rajouté pages 14 et 15, où ce thème est plutôt traité sous l'aspect théorique, voire conceptuel, qu'opérationnel. Aussi la convergence est-elle décrite comme « *réalisant le désir (l'utopie ?) d'ubiquité, c'est à dire d'une communication reconfigurable, personnalisée et « sans rupture » en mobilité [sic]* ». Les conséquences juridiques et pratiques de la convergence ne sont, en revanche, pas abordées.

– **une reconnaissance, dans le bilan chiffré, des difficultés spécifiques liées à la connexion au haut débit des entreprises dans les zones moins denses.** Pages 32 à 34 (avec d'ailleurs une erreur¹ de légende dans le tableau page 32), le projet de schéma modifié met en valeur les disparités territoriales en raccordement à haut débit.

– **des documents cartographiés** font leur apparition dans le projet de schéma, notamment pages 63 à 65 pour la couverture actuelle des réseaux de téléphonie mobile. Il n'est cependant en la matière rien proposé d'autre pour accroître la couverture territoriale que la remise du rapport précité, prévue dès 1996.

– **un diagnostic territorial est « ébauché »** pages 68 et 69, sous forme de typologie des services disponibles par strates de collectivités. En outre, un objectif est ajouté : celui de la réalisation, tous les deux ans, d'un « état des régions face à la société de l'information ». Comme cela a déjà été dit, un tel diagnostic aurait dû précéder et non suivre l'élaboration du schéma.

– **des volets « outre-mer » et « Europe »** ont été ajoutés à la partie descriptive.

– **le principe de neutralité technologique** n'est guère mieux respecté, l'accès à « 2Mbit/s » étant désormais prévu par diverses technologies (fixes, mobiles et satellitaires).

Il s'agit plus de retouches -d'ailleurs parfois pertinentes- que d'un réel changement de philosophie. Les remarques formulées ci-dessus gardent donc toute leur pertinence.

¹ Inversion de colonnes.

*

*

*

Réunie le 12 juin 2001, la Délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire a adopté les conclusions de M. Claude Belot, rapporteur du projet de schéma de services collectifs de l'information et de la communication.

ANNEXE N° 1

QUESTIONNAIRE ADRESSÉ PAR LE RAPPORTEUR AUX ACTEURS DU SECTEUR DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

I - LA MÉTHODOLOGIE

1-1- Que pensez-vous du **principe** de l'élaboration d'un schéma de services collectifs de l'information et de la communication définissant les stratégies de l'Etat à moyen terme ? Cette démarche vous paraît-elle opportune ?

1-2- Avez-vous été associé à l'**élaboration** du projet de schéma ci-joint ? Etes-vous, le cas échéant, satisfait des modalités de la concertation sur son contenu ?

II - LE CONTENU DU PROJET DE SCHÉMA

① Première partie : le diagnostic

2-1-1- L'inégalité dans l'accès aux nouvelles technologies en fonction des revenus (« **fracture numérique** ») est-elle à votre avis un thème qui devrait être traité (ou mieux traité) dans le projet de schéma ?

2-1-2- Pensez-vous qu'il existe un risque de **fracture numérique territoriale** pour l'accès aux hauts débits entre zones denses et faiblement peuplées ?

2-1-3- L'équipement du territoire français en **infrastructures de télécommunications** est-il, à votre sens, satisfaisant ?

2-1-4- Est-il à votre sens possible **d'améliorer l'utilisation** des infrastructures existantes ? Comment le réseau RENATER vous semble-t-il devoir être ouvert à d'autres utilisateurs ?

2-1-5- Quel diagnostic faites-vous de l'utilisation actuelle **d'Internet à l'école** ?

2-1-6- La France souffre-t-elle d'un déficit de **formations supérieures** dans le domaine des nouvelles technologies ?

2-1-7- Les téléservices et les procédures administratives en ligne sont-ils à votre sens (1) suffisants (2) satisfaisants ?

2-1-8- Le niveau français de recherche et développement (publique et privée) dans les NTIC vous semble-t-il satisfaisant ?

② Deuxième partie : les « objectifs » à court terme

2-2-1- Quel doit être à votre sens **le rôle de l'Etat et celui des collectivités locales** dans le développement des NTIC ? Etes-vous favorable en particulier à la mise en place de « fibres noires » par les collectivités locales ?

2-2-2- Que pensez-vous de la démarche actuellement engagée par le Gouvernement pour amener les opérateurs mobiles à **compléter la couverture territoriale du GSM** ? Quels doivent être, selon vous, le calendrier/le mode opératoire/les modalités de financement d'une telle extension ?

2-2-3- La numérisation des **contenus publics** est-elle à votre sens un enjeu pertinent ?

2-2-4- Que pensez-vous des initiatives prises notamment dans le cadre du programme gouvernemental «PAGSI» (accès à Internet depuis des points publics ; incitation fiscale au don de matériel informatique, etc) ?

2-2-5- Quels **objectifs complémentaires** l'Etat devrait-il se fixer ?

③ La vision 2010

2-3-1- Estimez-vous réaliste d'établir des **projections à l'horizon 2010** en matière de technologies de l'information ?

2-3-2- Quelle est **votre vision** du rôle des services de l'information et de la communication dans la société française en 2010 ?

2-3-3- Que pensez-vous de l'objectif de **l'accès à une liaison à 2Mbit/s à coût abordable pour tous en 2005** ? Vous paraît-il opportun et réaliste ?

III - APPRÉCIATION GÉNÉRALE

3-1- Quelle est votre **appréciation globale** du projet de schéma ?

3-2- Le thème de la **convergence** vous semble-t-il abordé de façon satisfaisante ?

3-3- Quels **thèmes complémentaires** devraient à votre sens y être traités ?

ANNEXE N° 2

ORGANISMES AYANT RÉPONDU AU QUESTIONNAIRE DU RAPPORTEUR OU LUI AYANT ADRESSÉ UNE CONTRIBUTION ÉCRITE SUR LE PROJET DE SCHÉMA

I - INSTITUTIONS

- Commission supérieure du service public des postes et télécommunications (CSSPPT) : Avis adopté le 25 avril 2001
- Autorité de régulation des télécommunications (ART)
- Groupement d'intérêt public RENATER
- Réseau national de recherche en télécommunications (RNRT)

II - ASSOCIATIONS D'ÉLUS

- Assemblée des départements de France (ADF)
- Association des Maires de France (AMF)
- Association des villes pour le câble et le multimédia (AVICAM)

III - OPÉRATEURS DE TÉLÉCOMMUNICATIONS ET ASSOCIATIONS PROFESSIONELLES

- France Télécom
- Bouygues Télécom
- Noos
- Association française des opérateurs privés en télécommunications (AFOPT)

IV - SYNDICATS

- CGT-PTT
- Sud-PTT
- Fédération FO poste et télécommunications

V - ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS

- Confédération syndicale des familles (CSF)
- Association française des utilisateurs du téléphone et des télécommunications (AFUTT)
- Union fédérale des consommateurs (UFC) – Que choisir

**RAPPORT
PORTANT AVIS SUR LE PROJET DE SCHÉMAS
DE SERVICES COLLECTIFS DE TRANSPORT DE
VOYAGEURS ET DE MARCHANDISES**

présenté par

M. Jacques OUDIN, Sénateur

Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport a vocation à s'inscrire dans la démarche générale du Sénat, chargé par l'article 24 de la Constitution d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République, par rapport à la politique des transports notamment dans ses relations avec l'aménagement du territoire.

L'intérêt de notre Assemblée pour toutes les questions relatives à l'aménagement du territoire et aux grandes infrastructures ne date, en effet, pas d'hier.

Le Sénat a, ainsi, exercé une influence majeure sur les travaux qui aboutirent au vote de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, texte qui avait été, au demeurant, déposé en premier lieu sur son Bureau.

Son rôle fut même décisif dans la décision de créer un certain nombre de fonds d'investissements consacrés à l'aménagement du territoire, en particulier le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables.

Saisie après l'Assemblée nationale du texte qui allait devenir la loi n° 99-533 du 23 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, la Haute Assemblée ne s'en est pas moins efforcée de persuader le Gouvernement du bien-fondé de ses positions sur nombre de sujets fondamentaux tels que l'intérêt d'un schéma national d'aménagement ou la nécessité de mettre en place un volet « infrastructures » dans les nouveaux outils de planification.

Lors de la discussion du projet de loi relatif à la « Solidarité et au renouvellement urbains », le Sénat n'est pas non plus resté inerte.

Sur les dispositions relatives à la régionalisation des transports régionaux de voyageurs, il n'a pas peu contribué à l'amélioration générale du dispositif, même si l'ensemble de ses propositions n'a pas été, hélas, retenu.

La décennie 1990-2000 a été, au demeurant, jalonnée d'initiatives émanant de la Haute Assemblée et marquant son intérêt constant et renouvelé pour la problématique des transports.

En 1993, le rapport de notre éminent collègue Hubert Haenel posait les bases d'une réforme ferroviaire dans le cadre d'une régionalisation et d'une nouvelle politique commerciale tendant à substituer le « client » à « l'usager ».

Au mois de juin 1998, une commission sénatoriale d'enquête sur le devenir des grandes infrastructures terrestres rendait public un rapport explicitant les orientations du Sénat dans le grand débat public sur les transports et leurs différents modes : fleuve, rail, route, intermodalité, etc.

On n'oubliera pas non plus les différentes propositions de résolutions relatives aux transports adoptées par la Délégation du Sénat pour l'Union européenne puis souvent par la Haute Assemblée elle-même, en particulier la résolution européenne du 4 janvier 2000 sur la proposition de directive du Conseil concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire.

Pour sa part, **vo**tre rapporteur s'est depuis longtemps intéressé aux problèmes relatifs à l'aménagement du territoire et aux infrastructures de transport.

Le 18 mai 1999, il déposait sur le Bureau du Sénat, une proposition de loi relative au financement du schéma directeur national des autoroutes qui anticipait certaines des mesures que le Gouvernement prit par ordonnances à la suite de la loi d'habilitation n° 2001-1 du 3 janvier 2001, mais surtout définissait des perspectives juridiques claires pour le développement de notre réseau autoroutier et formulait des propositions.

Au cours de l'année 2001, il fut déjà conduit à présenter de ux rapports :

– au titre de la Commission des Finances, un rapport sur « le financement des infrastructures de transport » (janvier 2001) qui faisait apparaître les insuffisances de nos efforts en matière de développement des infrastructures de transport et souhaitait une clarification des comptes de transport ;

– au titre de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne, un rapport sur « la politique européenne des transports » (mai 2001) qui soulignait les retards observés dans la mise en œuvre d'une politique

européenne et souhaitait la publication rapide du Livre Blanc sur les transports de la Commission européenne.

Consacré aux deux schémas de services de transport de voyageurs et de marchandises, le présent rapport constitue donc une analyse qui s'appuie sur des réflexions très récentes concernant tant le problème central du financement que l'incontournable dimension européenne de la politique des transports.

On notera ici que la délégation à l'aménagement et au développement du territoire n'a pas jugé souhaitable de présenter deux rapports sur les schémas de services « voyageurs » et « marchandises ». Elle n'a pas voulu séparer les deux schémas compte tenu des nombreuses interactions entre les deux problématiques contrairement à la logique du Gouvernement qui laisse entendre que les deux sujets peuvent être abordés de façon distincte.

Au demeurant, on remarquera que le Gouvernement n'a pu que regrouper les deux schémas de services de transport dans un seul document.

Quelle a été la méthode **d'approche** de votre rapporteur ?

Il a d'abord souhaité apprécier le document sans aucun a priori.

Ce souci l'a conduit à solliciter l'avis et l'intervention de nombreux partenaires.

Il s'agissait en effet de s'entourer de plusieurs expertises dès lors que le schéma de transport a été élaboré par un comité stratégique composé de personnalités du monde administratif (hors la présence d'opérateurs, d'usagers ou de consultants) auquel il convenait de répondre sur un plan technique¹.

Ont été ainsi sollicités :

– les régions.

Par une lettre en date du 13 février 2001, votre rapporteur demandait ainsi aux présidents des conseils régionaux de lui communiquer les avis adoptés par les régions sur les schémas de services de transport de voyageurs et de marchandises.

Le 26 avril 2001, la Délégation organisait au Sénat un colloque où de nombreux présidents de régions sont venus exposer les positions des régions sur l'ensemble des schémas et, notamment, dans le domaine des transports.

¹ Votre rapporteur a adressé un long questionnaire à ce comité stratégique. Les réponses à ce questionnaire (lettre en date du 12 décembre 2000) figurent en annexe du présent rapport.

Enfin, votre rapporteur a jugé indispensable de « dresser la liste » de l'ensemble des demandes, vœux et souhaits exprimés par les régions dans le domaine des infrastructures de transport et de la confronter aux réponses apportées par la dernière version du document.

– un consultant indépendant.

Le souci d'objectivité a aussi conduit votre rapporteur à solliciter l'intervention d'un consultant indépendant qui a été chargé « d'expertiser » le schéma, c'est-à-dire d'en « démonter » la logique interne pour évaluer sa cohérence. Il a été finalement décidé de retenir la candidature du cabinet ISIS, société d'expertise dont la compétence sur les questions de systèmes logistiques et d'infrastructures de transport est unanimement reconnue.

– des professeurs d'université.

Votre rapporteur a encore soumis les documents transmis à cinq professeurs d'université spécialisés dans les questions de l'économie des transports. Certains avis exprimés par écrit par ces professeurs figurent au chapitre III du présent rapport.

– l'assemblée des conseils économiques et sociaux régionaux.

Votre rapporteur a enfin demandé à l'assemblée des conseils économiques et sociaux des régions de lui fournir un avis de synthèse sur les schémas de services de transport de voyageurs et de marchandises. Cet avis figure lui aussi au chapitre III du présent rapport.

I. LES GRANDES LIGNES DES SCHÉMAS DE SERVICES DE TRANSPORT DE VOYAGEURS ET DE MARCHANDISES

A. LA PRÉFACE ET L'INTRODUCTION

La préface du document insiste sur la volonté de rupture du schéma de service.

« La démarche des schémas de services collectifs, souligne-t-elle, est profondément innovante par rapport aux anciens schémas d'infrastructure. En effet, en mettant l'accent sur le service rendu, elle conduit à rechercher d'abord les modalités d'une meilleure utilisation des réseaux existants avant d'envisager de nouvelles infrastructures, à fixer le cadre de préparation des décisions futures, et à organiser un suivi des résultats des politiques engagées. »

En second lieu, la préface souligne qu'à l'ancienne logique de l'offre le schéma substitue une logique nouvelle axée sur une idée de rééquilibrage.

« Le rééquilibrage de l'offre, relève-t-elle, se traduit par deux priorités : l'une accordée au fret ferroviaire et aux transports alternatifs à la route pour les transports interurbains ; l'autre aux transports collectifs en milieu urbain et périurbain ».

L'introduction rappelle le contexte juridique de ces schémas de service, décrit l'organisation du document, indique les étapes passées de leur préparation, présente leur champ et leur portée, et les situe dans la hiérarchie des documents de planification.

« Les schémas de services de transport de marchandises et de voyageurs présentent les orientations générales de l'Etat en matière d'évolutions institutionnelles, réglementaires ou fiscales visant à adapter le cadre général d'organisation des transports.

Ils déterminent les principales dispositions présentant un intérêt national, sur lesquelles l'Etat est fondé à intervenir, sachant que ces dispositions devront s'inscrire dans les perspectives décrites par le scénario multimodal volontariste.

Ils fixent le principe, les objectifs et le cadre dans lequel sera conduit le processus d'élaboration et d'instruction des grands projets d'infrastructure...

Ils explicitent les projets qui présentent une importance majeure au niveau national tels que les lignes ferroviaires nouvelles, les nouveaux sites

aéroportuaires majeurs, les autoroutes nouvelles ou les grandes liaisons routières interrégionales à deux fois deux voies ; les projets majeurs non inscrits dans les schémas de services seront considérés comme incompatibles et le processus conduisant à leur réalisation éventuelle nécessitera la révision préalable des schémas. »

B. LES OBJECTIFS DE SERVICES DE TRANSPORT DE MARCHANDISES

Quatre orientations générales sont présentées :

- répondre aux évolutions de la demande de transport ;
- promouvoir des alternatives performantes au transport routier ;
- améliorer la sécurité des transports, avec un objectif de réduction de moitié du nombre de morts sur la route ;
- préserver à long terme les ressources et la qualité environnementale, sachant que cette orientation est explicitement liée à l'objectif premier de limitation de l'effet de serre.

Les objectifs sont déclinés à partir d'une segmentation des flux de transport en six catégories :

- les flux internationaux à l'échelle mondiale ;
- les transports rapides à l'échelle nationale et européenne : services routiers à longue distance et services de transport combiné ;
- les transports massifiés à moyenne et longue distance : services ferroviaires, maritimes et fluviaux ;
- les services à courte distance : liaisons intervilles de proximité, distribution en zone urbaine ;
- la desserte de la Corse ;
- la desserte des départements d'outre-mer.

Sur ce chapitre, votre rapporteur formulera d'ores et déjà trois remarques :

– le scénario MV n'est pas évoqué alors que les scénarios A à D le sont. Dans la mesure où ce scénario se révèle être un objectif politique majeur, il devrait être annoncé dès le départ d'autant qu'il structure de fait la suite des réflexions et des orientations.

– le document indique que le choix du mode de transport sera principalement lié à la qualité de l'offre des opérateurs de transport : régularité, fiabilité, ponctualité, flexibilité et vitesse et autres critères qui ont permis au transport routier de devenir la référence. **S'il satisfait ces conditions**, le trafic ferroviaire fret devrait cesser de régresser, et pourrait bénéficier de l'accroissement du transport à longue distance qui lui sera plus favorable que par le passé. Dans quelle mesure le fret ferroviaire satisfera ces conditions dans le scénario MV? Le document n'y répond pas.

– les évolutions techniques seront importantes au cours des vingt prochaines années et devraient orienter certains choix dans les schémas. Il aurait été souhaitable que le document examine de façon plus approfondie ces mutations : description, horizons de mise en œuvre (court terme, moyen terme, long terme), gains envisageables, ... Cela aurait permis d'intégrer concrètement ces aspects dans la démarche générale.

C. LES OBJECTIFS DE SERVICES DE TRANSPORT DE VOYAGEURS

Quatre orientations générales sont annoncées :

– 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 locales ;

– améliorer la sécurité et la sûreté des transports ;

– préserver à long terme les ressources et la qualité environnementale.

Comme pour les marchandises, les objectifs sont ciblés à partir d'une segmentation de la demande en neuf catégories de flux :

– 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.

Votre rapporteur fera observer que le document met l'accent sur la progression du trafic ferroviaire entre 1970 et 1985 puis constate sa stabilisation. Cependant, les causes de cette évolution ne sont jamais analysées.

Le document fait état de «domaines de pertinence» qui peuvent porter à confusion. La route est et restera le mode le plus pertinent pour la majorité des déplacements «longue distance». En conséquence, pour assurer la qualité de service des besoins futurs, elle doit être améliorée, principalement lorsque les alternatives modales n'existent pas ou ne peuvent pas être réellement compétitives.

Le document évoque encore la «vocation de certains territoires, dont l'écart des réseaux rapides peut même être un atout : zone de calme, réserve écologique, nature touristique particulière s'accommodant d'un relatif isolement...».

Est-il prévu de consulter ces territoires sur cette vocation et sur leur mise à l'écart des réseaux rapides ?

D. LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE TRANSPORT

La deuxième partie du document rappelle tout d'abord les deux grandes orientations de ces schémas de service :

● **le rééquilibrage intermodal de l'offre de transport** qui se caractérise par deux priorités :

- la priorité aux modes alternatifs à la route pour les marchandises en interurbain ;

- la priorité aux transports collectifs dans les agglomérations.

● **le développement d'une politique générale de régulation des transports** et d'amélioration de leur efficacité environnementale qui s'appuie principalement sur :

- l’augmentation au niveau européen du prix des carburants, avec une diminution de l’écart du TIPP entre l’essence et le gazole ;
- l’harmonisation communautaire de législation sociale relative au transport routier de marchandises ;
- la réduction des consommations spécifiques des véhicules.

E. LES GRANDS PRINCIPES D’ACTION DE L’ETAT PAR MODE DE TRANSPORT POUR LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE SERVICE

Pour conduire sa politique, présentée dans la première partie, l’Etat dispose de moyens qui dépendent, pour chaque mode, des rôles qui lui sont dévolus tant vis-à-vis des opérateurs (ceux qui assurent les services de transport) que vis-à-vis de la conception, de la construction et de l’exploitation des infrastructures de transport.

Dans le domaine routier, le document indique que l’Etat se fixe sept principes d’actions :

- l’amélioration de la sécurité routière ;
- le développement et la coordination des systèmes d’exploitation des réseaux rapides et des réseaux urbains ;
- la diminution des effets externes ;
- la valorisation des infrastructures existantes afin de limiter les investissements lourds d’infrastructure ;
- l’adaptation de la tarification des infrastructures ;
- le renforcement de la protection sociale des conducteurs de poids lourds ;
- la poursuite de l’aménagement des infrastructures en fonction de l’importance et de la nature des trafics.

Votre rapporteur relèvera ici que le document ne fournit pas d’éléments cartographiques permettant notamment d’identifier les points de saturation.

Pour le transport ferroviaire, le document annonce une concurrence croissante entre les modes et l'ouverture des droits d'accès aux entreprises ferroviaires sur le réseau de transport européen de fret ferroviaire. L'intervention de l'Etat portera particulièrement sur :

- la procédure d'attribution des sillons qui devra être régie par des règles explicites d'ici cinq ans ;
- le suivi, le contrôle et l'évaluation de la sécurité ferroviaire ;
- la structure du barème des péages ;
- les évolutions techniques qui favorisent l'accroissement de capacité des lignes, l'interopérabilité, la réduction des effets externes, ...

Sur ce point, votre rapporteur tiendra à souligner qu'en l'absence de toute véritable reprise visible du trafic de fret ferroviaire, il eut été pour le moins utile que le schéma fournisse des indications sur les éléments de blocage qui paralysent aujourd'hui le développement du fret ferroviaire ainsi que sur le financement des nouvelles infrastructures nécessaires.

Pour le transport fluvial, le document indique que l'Etat orientera son intervention suivant quatre axes :

- la restructuration et la modernisation de la profession ;
- l'évolution des redevances d'usage ;
- l'amélioration (modernisation des ouvrages, embranchements fluviaux, plates-formes portuaires) du réseau utile aux transports de marchandises ;
- le développement du réseau à grand gabarit.

Sur ce dernier point, votre rapporteur rappelle que le schéma a pourtant confirmé l'abandon de la liaison fluviale à grand gabarit Rhin-Rhône et qu'il demeure fort elliptique sur les conditions de la liaison Seine-Nord.

Pour les transports maritimes et les ports, les priorités annoncées sont :

- l'amélioration de la compétitivité des ports en modernisant la cadre de leur intervention et de l'organisation des services portuaires ;
- la réhabilitation et la modernisation des infrastructures portuaires ;
- la prévention et le traitement des pollutions marines ;
- les développements techniques en matière logistique et portuaire ;

- l'amélioration des dessertes terrestres des ports ;
- le développement du cabotage maritime ;
- une gestion prospective des espaces portuaires tenant compte de leurs multiples fonctions.

Dans le domaine aérien, les priorités annoncées sont :

- le renforcement des mesures préventives de sûreté sur les aéroports ;
- la diminution du bruit aux abords des aérodromes ;
- l'amélioration du contrôle aérien ;
- le renforcement des capacités aéroportuaires nationales et régionales ;
- l'amélioration des dessertes terrestres des principaux aéroports français, en priorité par les transports collectifs ;
- le développement coordonné des aéroports à vocation régionale et locale pour les territoires qui requièrent une desserte avec Paris ou des dessertes transversales.

Dans le domaine des déplacements urbains, les périodes annoncées sont :

- le développement des transports collectifs urbains. Il renvoie à ce égard au projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains ;
- la police de la circulation et du stationnement afin de faciliter les harmonisations nécessaires et d'orienter le stationnement payant vers une fonction de régulation générale de la demande de circulation et de l'occupation de l'espace ;
- l'organisation de la voirie et de la circulation urbaine en précisant les modalités d'aménagement et de gestion des différentes catégories de voies urbaines et en continuant à explorer le concept de péage urbain, y compris en encourageant des expérimentations locales.

Sur ce chapitre, soulignons notamment que la question de l'encombrement de l'espace aérien européen conditionne totalement le développement de ce secteur et la qualité des **services**. Aucune des solutions, que l'on peut ou que l'on doit envisager pour résoudre cette question

fondamentale, n'est évoquée, ni dans le corps du texte, ni dans l'annexe consacrée au transport aérien. Tout se passe comme s'il était considéré que les progrès de la technique suffiront à résoudre cette question, sans qu'il soit nécessaire de remettre en cause les structures, les organisations, les statuts, le problème des espaces réservés aux aviations militaires, voire le caractère polynational de l'organisation du contrôle aérien.

F. LES CINQ ENJEUX STRATÉGIQUES MULTIMODAUX MAJEURS

Après avoir défini les objectifs par services de transport, le document présente cinq enjeux stratégiques multimodaux majeurs.

● Le développement des liaisons internationales de voyageurs

La politique de l'Etat visera ainsi :

– à faciliter les relations aériennes des grandes aires métropolitaines françaises avec les principaux pôles européens, et pour certaines, avec des pôles mondiaux ;

– à valoriser la complémentarité entre le transport ferroviaire rapide et l'avion ;

– à développer, au plan national, un réseau de plates-formes complémentaires à vocation internationale.

Il en résulte en particulier :

– la nécessité de construire le nouvel aéroport de Notre-Dame-des-Landes et un nouvel aéroport à vocation internationale dans le bassin parisien ;

– la recherche de solutions pour les aéroports de Toulouse et de Nice ;

– un rôle étendu de l'aéroport de Lyon Saint Exupéry en tant que plate-forme de trafic international pour le Grand Sud-Est ;

– la recherche de meilleures complémentarités entre avion et TGV mais aussi entre avion et transports rapides par autocar ;

– la redistribution de certains trafics aériens des plates-formes de Roissy et d'Orly vers d'autres plates-formes du Bassin parisien ou vers des plates-formes spécialisées pour le fret dans l'attente de la réalisation du nouvel aéroport international.

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

Le document rappelle d'abord l'objectif de doublement d'ici 2010 des trafics de fret ferroviaire et fluvial.

Les principales mesures envisagées s'articulent autour de sept thèmes :

– participer à la constitution progressive d'un réseau trans-européen de fret ferroviaire ;

– soutenir les efforts de productivité et de qualité des opérateurs ferroviaires ;

– définir des critères et mettre en place des procédures d'allocation des priorités entre les différentes circulations ferroviaires ;

– réaliser les aménagements de capacité ferroviaire nécessaires à l'écoulement des trafics de fret attendus ;

– développer les activités portuaires et renforcer leurs positions dans l'espace européen ;

– promouvoir un service performant de transport combiné à l'échelle européenne sous toutes ses formes (ferroviaire, fluviale, maritime) ;

– développer et exploiter plus efficacement la voie navigable, notamment pour la desserte des ports et le transport de marchandises pondéreuses.

● Le bon fonctionnement des grands axes terrestres interrégionaux et internationaux

Cette section concerne essentiellement les grands axes routiers métropolitains.

Quatre orientations sont énoncées :

– optimiser la capacité de voies existantes en étalant les flux de trafic dans l'espace et dans le temps ;

– aménager des itinéraires alternatifs aux principaux accès congestionnés (traversées de grandes agglomérations, région d'Ile-de-France, couloirs rhodanien et languedocien, littoral azuréen, sillon mosellan) ;

- intégrer la façade atlantique dans les grands courants d'échanges européens par l'achèvement des liaisons nord-sud et la réalisation de liaisons est-ouest ;

- réaliser des investissements de capacité ou de contournements d'agglomération destinés aux flux de transit.

● la politique multimodale des liaisons France-Espagne et France-Italie

Le document annonce ici l'objectif de transfert massif des flux intermodaux de marchandises vers les modes ferroviaire et maritime grâce aux mesures suivantes :

- rechercher de nouvelles possibilités d'action réglementaires et tarifaires dans un cadre européen ;

- favoriser le cabotage maritime ;

- affecter au fret ferroviaire des sillons de qualité et réaliser des aménagements de capacité sur les axes ferroviaires existants ;

- aménager des chantiers de transbordement rail-route dans les zones frontalières ;

- réaliser de nouveaux itinéraires ferroviaires dédiés au fret ou mixte.

● L'organisation des déplacements urbains et périurbains

Cette section vise les territoires où le processus de métropolisation ou d'étalement urbain est avéré, et en particulier les agglomérations de plus de 100.000 habitants.

Elle reprend les orientations déjà développées en les structurant autour de trois axes :

- encourager l'intégration, les compétences et la coordination entre les autorités organisatrices de transport ;

- favoriser les transports collectifs périurbains en site propre ;

- faciliter l'écoulement au droit des agglomérations des flux de transit à longue distance.

G. LES OBJECTIFS ET ACTIONS POUR LA DESSERTE DES TERRITOIRES

Sont ici traités les objectifs et actions de l'Etat pour la desserte des territoires en déclinant les enjeux stratégiques au niveau de six grands ensembles régionaux métropolitains (Bassin parisien, Nord, Grand Est, Grand Sud-Est, Grand Sud-Ouest, Ouest Atlantique) et des départements d'outre-mer.

Le chapitre liste, pour chaque grand ensemble régional, les objectifs et actions prévus d'ici 2020, et notamment les aménagements d'infrastructure.

Votre rapporteur a constaté que la liste des projets majeurs n'était pas établie. Il pose donc la question suivante : la décision de lancer une étude ou « une réflexion » sur un projet majeur, non évoqué dans le schéma, implique-t-elle une révision préalable des documents ?

H. LES ÉVOLUTIONS PRÉVISIBLES DE LA DEMANDE DE TRANSPORT ET LE SCÉNARIO MULTIMODAL VOLONTARISTE

Cette partie indique les tendances futures d'évolution de la demande de transport et les principaux facteurs qui peuvent l'infléchir ; il présente le scénario « multimodal volontariste » et se termine par une tentative d'analyse globale des effets sur l'environnement.

Le document relève qu'au cours des vingt dernières années, les trafics interurbains, voyageurs et marchandises, ont plus que doublé pour les modes routiers, maritimes et aériens, tandis qu'ils ont stagné, voire régressé, pour les modes ferroviaires et fluviaux.

Il estime que d'ici 2020, la demande de transport devrait globalement progresser, en valeur absolue, au même rythme que précédemment.

Selon lui, les effets des politiques publiques (évolution de la TIPP, prix des transports ferroviaire et aérien, coût du fret routier) pourraient légèrement infléchir cette progression de la demande et surtout agir sur sa répartition modale.

La modélisation de quatre scénarios de politique de transport (A, B, C, et D) lui permet, annonce-t-il, d'évaluer les évolutions de la production nationale de transport, en voyageurs-km et en tonnes-km, d'ici 2020.

Afin d'opérer un arbitrage entre la réponse à une croissance de la demande de transport et le souci de respecter les engagements de Kyoto, en matière de lutte contre l'effet de serre, le document s'est orienté vers un **scénario multimodal volontariste** qui se caractérise par une option de reports modaux très volontariste pour les marchandises et modérée pour les voyageurs.

Ce scénario MV s'appuie sur les hypothèses suivantes entre les années 1996 et 2020 :

– une augmentation moyenne annuelle du PIB et de la consommation des ménages e 2,3 % ;

– une augmentation moyenne annuelle des importations et exportations respectivement e 4,4 % et 4,5 % ;

– un prix moyen du pétrole de 24 dollars le baril ;

– un dollar à 5,10 francs

– des augmentations des prix du super carburant et du gazole inférieures à celles retenues dans le scénario D, respectivement de 17 % et de 61 % en francs constants ;

– une hausse des coûts routiers de 18% due à l'harmonisation communautaire de la législation sociale et à l'augmentation du prix du gazole ;

– la réduction des émissions de CO₂ des voitures neuves à 140 g/km en moyenne en 2008 et à 120 g/km en 2012.

Votre rapporteur a relevé qu'aux termes du document *«le transport ferroviaire fret devrait cesser de régresser à condition que puisse être assurée la qualité de service attendue par les chargeurs»*. Il s'est demandé si ce propos ne remettait pas, au moins partiellement, en cause l'objectif du scénario MV ?

I. LA MISE EN ŒUVRE DES SCHÉMAS DE SERVICES

Cette partie dresse les grandes lignes de l'évaluation et du suivi de ces schémas de services.

Globalement, un suivi annuel sera effectué à partir du compte satellite des transports. De plus, un suivi du programme français de lutte contre le changement de climat sera mis en place ;

Le cadre général de la démarche d'évaluation a priori des grands projets d'infrastructure est ensuite présenté.

Les critères permettant d'observer la qualité des services de transport et de suivre les résultats des actions mises en œuvre sont ensuite énumérés :

– au niveau des objectifs de services de transport de marchandises et de voyageurs ;

– au niveau des cinq enjeux stratégiques majeurs et de la desserte des territoires mal desservis.

Ces critères nombreux ne sont décrits que dans des termes très généraux. Le document indique ainsi :

« l'expression (de ces critères) sous forme d'indicateurs susceptibles de mesure et de suivi régulier nécessite un long travail de méthode et d'organisation dont la mise en œuvre opérationnelle sera progressive ».

« les méthodes et les systèmes d'observation seront précisés et mis en œuvre postérieurement à l'approbation de ces schémas ».

<p>Votre rapporteur constate que les objectifs des schémas ne pourront être approchés que dans la mesure où les niveaux de qualité de service et les coûts de transport évolueront, pour chaque mode, à un rythme cohérent avec les progressions de parts modales présentées dans le scénario MV. Il lui semble que l'absence de chiffrage de ces objectifs de qualité de service et coûts de revient donne un caractère un peu illusoire à toute cette démarche de planification. Il estime que présenter des objectifs de croissance de trafic sans mentionner les conditions nécessaires pour y parvenir, c'est inverser les étapes aussi bien du processus méthodologiquement normal que vis-à-vis de la procédure de concertation.</p>
--

J. COÛTS ET MODALITÉS DE FINANCEMENT DES MESURES PROPOSÉES

Cette dernière partie du document commence par une présentation générale des comptes transport pour l'année 1996, puis par un tableau présentant l'évolution des dépenses annuelles en infrastructures de transport entre 1981 et 1998, évolution qui montre bien les évolutions contrastées suivant les modes et les périodes.

Ensuite, il décrit, pour chaque mode, les dispositifs actuels de financement et les besoins de financement pour les schémas de service.

Le document indique encore que :

« Les investissements cités dans les schémas de services concernent pour l'essentiel les autoroutes concédées et non concédées, les grandes liaisons d'aménagement du territoire, les lignes ferrées nouvelles et quelques grandes plates-formes portuaires, aéroportuaires et de transport combiné ».

Il relève enfin que « pour beaucoup d'infrastructures, **l'action directe de l'Etat est mineure**, par exemple pour les transports collectifs urbains de province, ou même nulle en ce qui concerne le réseau routier local. Comme le montrent les tableaux de financement des transports, les investissements en infrastructures ne représentent qu'une part minoritaire des dépenses du secteur. Les politiques d'exploitation des infrastructures et d'organisation des services de transport ont une dimension stratégique aussi importante que l'aménagement des infrastructures ».

<p>L'idée selon laquelle l'action de l'Etat est mineure dans le domaine des infrastructures apparaît à votre rapporteur comme très contestable. En effet, continueront à relever durablement du financement de l'Etat : le système ferroviaire, le système fluvial, une part non négligeable de l'équipement de nos ports et l'entretien du réseau routier national. Ce qui n'est quand même pas rien !</p>

II. LE PROCESSUS DE CONSULTATION ET DE CONCERTATION

A. CE QU'AURAIT DÛ ÊTRE UN VÉRITABLE PROCESSUS DE CONSULTATION ET DE CONCERTATION

Sur la base de l'article 10 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire, le gouvernement a procédé à une consultation régionale sur les projets de schémas de services collectifs arrêtés par la réunion des ministres du 26 octobre 2000.

La consultation a été engagée par les préfets de région au mois de décembre 2000. Outre les conseils régionaux, les conseils économiques et sociaux régionaux et les conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire, le gouvernement annonce avoir aussi sollicité les parlementaires, les conseils généraux, les élus des villes et les structures de coopération intercommunale...

Cette consultation s'est déroulée du mois de décembre 2000 au début du mois de mai 2001.

En matière de consultation et de concertation sur les sujets touchant à l'aménagement du territoire, le Sénat a élaboré au fil de ses travaux, une sorte de « corps de doctrine » notamment dans le cadre du rapport Haenel de 1993, de la mission sénatoriale d'information sur « l'aménagement du territoire » (1993-1994) chargée, sous la présidence de M. Jean François-Poncet, d'un travail de synthèse, des positions adoptées par la Haute-Assemblée lors de la discussion des lois « Pasqua-Hoeffel » et « Voynet » ainsi que dans le cadre de la commission d'enquête de 1998 sur le devenir des grands projets d'infrastructures terrestres.

En décidant, en 1992, la création d'une commission d'enquête consacrée à la SNCF et présidée par notre collègue Hubert Haenel, le Sénat avait voulu répondre à un double appel : celui des usagers et celui des collectivités locales.

Créée en décembre 1992, la mission d'information « aménagement du territoire » a, pour sa part, organisé à Poitiers les 3 et 4 février 1994, une Convention qui lui a permis de présenter les conclusions de ses travaux à 1.500 participants parmi lesquels beaucoup d'élus locaux.

En sus du grand débat national mis en place avant la discussion sur la loi « Pasqua » et auquel il sera fait allusion ci-après, les rapporteurs du Sénat MM. Gérard Larcher, Jean-Marie Girault et Claude Belot ont nourri leurs

réflexions des 1.200 réponses à un questionnaire relatif à l'aménagement du territoire adressé au printemps 1994 à tous les élus locaux et nationaux. 75,3 % des réponses ont été le fait de maires !

Au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet qui allait devenir la loi du 25 juin 1999 d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire –dite loi « Voynet»- les rapporteurs MM. Gérard Larcher, Claude Belot et Charles Revet ont voulu, quant à eux, réintroduire le Parlement dans le processus décisionnel d'élaboration des schémas de services collectifs.

Prenant acte de la volonté gouvernementale d'abandonner l'idée d'un schéma national d'aménagement du territoire, ils ont souhaité que les schémas soient adoptés par une loi à travers un rapport annexé et ensuite mis en œuvre par décret.

Dans son rapport rendu public le 4 juin 1998, la commission sénatoriale d'enquête sur les grands projets d'infrastructures terrestres, dénonçait, quant à elle, s'agissant des équipements routiers, un « processus de décision opaque fondé sur des critères non rationnels ».

Selon le rapporteur, M. Gérard Larcher, «le processus de décision aboutissant aux choix effectués en matière de construction autoroutière est complètement irrationnel, à la fois dans sa procédure et dans ses fondements...

A supposer que la déclaration d'utilité publique, dans ce domaine, ait été prise, **la véritable instance de décision est le conseil de direction du comité des investissements à caractère économique et social (CIES)**. Le conseil de direction du CIES prend les décisions de lancement des nouvelles infrastructures, et autorise les entreprises publiques à contracter des emprunts pour les financer.

Peu connue des élus, cette autorité travaille en toute discrétion. Il n'est donné aucune publicité à ce qui s'y prépare, ni même à ce qui a été décidé. La direction du Trésor y dispose d'un pouvoir déterminant.

Ultime maillon de la chaîne de décision , c'est bien cette autorité qui donne –ou ne donne pas- un contenu concret au schéma directeur.»

● Votre rapporteur ne juge pas inutile de rappeler les termes de l'article 16 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation sur les transports intérieurs : « Un conseil national des transports, des comités régionaux et départementaux des transports sont associés à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique des transports intérieurs dans le domaine de compétence de l'Etat. Ils peuvent être consultés par les autorités de l'Etat sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement du système de transports et des divers modes qui le composent. Le conseil national des

transports est consulté sur les schémas nationaux de développement des transports et d'infrastructures.

Les comités départementaux et régionaux des transports sont consultés sur l'organisation des transports ferroviaires inscrits au plan régional des transports. »

- Votre rapporteur relèvera, en second lieu, qu'un peu moins de deux ans avant le vote de la loi « Pasqua », le gouvernement avait lancé, le 12 juillet 1993, lors du CIAT de Mende, un grand débat national sur l'aménagement du territoire en vue de préparer le projet de loi visant à dessiner le « visage de la France en 2015 ».

Le « document d'étape », publié en avril 1994 par la DATAR, fut le reflet du débat national qui a eu lieu dans toutes les régions depuis le mois d'octobre 1993 et qui a impliqué les élus, les responsables socio-professionnels, les associations et un nombre non négligeable de citoyens. Il était la synthèse des propositions et concernait aussi bien les acteurs -citoyens, Etat, collectivités territoriales- les politiques à mettre en œuvre et les moyens pour rendre efficaces ces dernières.

Le Gouvernement aurait pu « puiser » dans les procédures précédemment citées ou encore dans les recommandations formulées, au fil des ans, par la Haute-Assemblée des exemples lui permettant de mettre en place une véritable procédure de consultation avec le Parlement, les collectivités territoriales –toutes les collectivités territoriales- et tous les intéressés, sur ces grands choix stratégiques qui vont engager notre pays sur une période de vingt ans.

Pourtant, il a préféré se contenter d'une concertation trop rapide et insuffisante avec les seules régions, oubliant les départements, les communes, les professionnels (opérateurs, chargeurs, industriels), les **usagers** et les clients, ce qui fait quand même beaucoup !

A cet égard on peut se demander si la non-consultation du conseil national des transports et des comités locaux est bien compatible avec l'article 16 précité de la LOTI toujours en vigueur.

Les contraintes du calendrier et le contexte politique particulier (les régions ont été dans l'obligation de se prononcer sur les schémas de services en pleine campagne électorale !) ne justifient pas les dysfonctionnements d'une consultation qui a vu, par exemple, les conférences régionales de l'aménagement et du développement durable du territoire tenir, sur le sujet, des réunions trop souvent formelles.

D'une certaine façon, les défauts majeurs du processus de consultation et de concertation ont « vicié » le contenu même du document soumis à notre avis.

Votre rapporteur ne pouvait qu'insister sur ce point.

B. L'AVIS DES RÉGIONS

1. L'avis des conseils régionaux¹

RÉGION ALSACE

a) Avis général du Conseil régional

– Accord sur les grands objectifs et sur la démarche générale basée sur l'offre de service.

– Regret de l'absence de considérations sur les questions d'aménagement du territoire et d'urbanisme et sur leur lien étroit avec les politiques de transport.

– Inquiétude pour l'avenir quant aux capacités ferroviaires de satisfaire à la fois la demande fret et les dessertes TER qui toutes deux progresseront très fortement.

– Demande de précisions sur les principes et modalités de coordination entre les autorités organisatrices pour les transports collectifs interurbains.

– Proposition de création d'un fond national de développement des transports collectifs, alimenté par l'affectation de 50 % des ressources supplémentaires résultant des augmentations de taux de la TIPP.

– Proposition que la gestion des ports et aéroports soit décentralisée vers les Régions afin d'améliorer le service rendu par ces équipements.

– Demande que l'Alsace figure impérativement dans les deux schémas de services comme une des portes d'accès aux grands réseaux de

¹ Pour des raisons de calendrier, votre rapporteur n'a pu hélas procéder qu'à l'analyse des avis de vingt conseils régionaux métropolitains (en excluant les départements d'outre-mer, la Corse, auxquels il convient d'ajouter la région Nord-Pas-de-Calais qui n'a pas rendu d'avis sur les schémas de services collectifs).

transports européens, vers le Sud de l'Europe, les Pays de l'Est et l'Italie via la Suisse.

– Demande que le positionnement de Strasbourg, capitale européenne, soit clairement affirmé et que le schéma affiche une volonté politique nationale en ce sens.

b) Satisfaction du Conseil régional sur certains projets mentionnés dans les schémas de services

– TGV Est Européen Paris – Strasbourg.

– Ligne ferroviaire internationale à grande vitesse Mulhouse – Dijon.

– Renforcement de la capacité et des performances des liaisons ferroviaires pour le fret entre Metz – Strasbourg – Mulhouse et Mulhouse – Dijon.

– Réalisation des branches Ouest et Sud du TGV Rhin – Rhône.

– Renvoi du grand transit sur les autoroutes au Nord et au Sud de l'Alsace, la réalisation d'aménagements routiers sur la RN 4, la RN 19 et la RN 57 pour faciliter les liaisons entre l'Alsace et les principaux pôles français en contournant le Massif Vosgien, les échanges régionaux se faisant par la RN 59.

– Réalisation particulièrement urgente du Grand Contournement Ouest de Strasbourg.

– Adaptation des capacités des aéroports de Strasbourg et Bâle – Mulhouse, leur complémentarité et l'amélioration de leur desserte respective.

c) Demandes complémentaires du Conseil régional évoquées dans les Schémas de service

Ces demandes correspondent à des modifications de texte ou de carte ainsi qu'à des prises en compte jugées trop partielles. Le Conseil régional ayant travaillé à partir du document de novembre 2000, certaines demandes sont effectivement prises en compte dans la version de mai 2001 ; dans ce cas, le nouveau texte est mis en caractère gras.

Demandes formulées par le Conseil régional	Eléments mentionnés dans le document de mai 2001	
	Informations dans le document	Page
La Région étant compétente pour l'aménagement du territoire, il paraît totalement exclu de confier l'organisation de l'intermodalité en périurbain à l'autorité organisatrice urbaine. Le Conseil régional demande expressément que cette orientation soit retirée du projet de schéma.	« en encourageant la constitution d'autorités organisatrices de transport sur des périmètres élargis, en cohérence avec les périmètres de planification urbaine »	74
Les prolongements européens des deux TGV	« Mettre en œuvre les accords franco-allemands relatifs à la connexion des réseaux ferroviaires à grande vitesse des deux pays, via Strasbourg et Sarrebruck »	88
La liaison ferroviaire Bruxelles – Luxembourg – Metz – Strasbourg – Bâle	« aménagements de capacité sur [...] la liaison Metz – Strasbourg – Mulhouse vers la Suisse et l'Italie »	88
La création de capacité ferroviaire supplémentaire sur l'axe Nord-Sud alsacien pour le transport voyageurs et le fret (3 ^{ème} voie ou ligne nouvelle)	« aménagements de capacité sur [...] la liaison Metz – Strasbourg – Mulhouse vers la Suisse et l'Italie »	88
La grande liaison Rhin – Rhône fret	« renforcer la capacité et les performances des liaisons ferroviaires pour le fret avec l'aménagement des itinéraires alternatifs [...] Mulhouse – Dijon »	88

d) Demandes complémentaires du Conseil régional non évoquées dans les Schémas de services

– Prise en considération des conséquences de l'ouverture des deux grands tunnels ferroviaires suisses qui généreront une augmentation des flux de transport en Plaine d'Alsace, venant surcharger un axe Nord – Sud déjà saturé en certains points.

– Mise en place d'un axe ferroviaire modernisé reliant les trois capitales européennes Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg.

– Calendrier de la réalisation de la 2^{ème} phase du TGV Est Européen, comme réponse, entre autres, à la saturation certaine de la ligne entre Metz et Strasbourg et entre Saverne et Strasbourg.

– Nécessité d'une vision prospective à 20 ans des modes fluviaux et ferroviaires dans une logique de chaîne logistique multimodale Est – Ouest et Nord – Sud.

– Achèvement du maillage fluvial, en souffrance du fait de l'abandon du canal Rhin – Rhône.

– Amélioration des liaisons aériennes vers l'ensemble des grandes destinations européennes.

- Renforcement des liaisons transfrontalières, notamment les « capillarités » sur le Rhin.
- Achèvement de l'axe routier Nord – Sud (tronçon Sélestat – Colmar).

RÉGION AQUITAINE

a) Avis général du Conseil régional

– Malgré d'importantes avancées en direction des échanges ferroviaires franco-espagnols, les deux projets de schémas de transports sont globalement incompatibles avec le combat mené en Aquitaine pour rattraper les retards accumulés et pour doter la Région des infrastructures qui permettront son inscription dans les grands courants d'échanges européens, et la valorisation de sa situation de carrefour et de porte naturelle de la Péninsule Ibérique.

b) Satisfaction du Conseil régional sur certains projets mentionnés dans les schémas de services

- Priorité accordée au rééquilibrage intermodal de l'offre de transport.
- Inscription de la liaison Bordeaux – Pau à 2x2 voies rapide et sûre, qui constitue le premier engagement formel de l'Etat sur ce point et qui lève ainsi tous les obstacles juridiques à sa réalisation.
- Priorité donnée au maritime, et plus particulièrement au cabotage, bien que le document manque certainement d'ambition quant au développement des ports.

c) Demandes complémentaires du Conseil régional évoquées dans les Schémas de service

Ces demandes correspondent à des modifications de texte ou de carte ainsi qu'à des prises en compte jugées trop partielles. Le Conseil régional ayant travaillé à partir du document de novembre 2000, certaines demandes sont effectivement prises en compte dans la version de mai 2001 ; dans ce cas, le nouveau texte est mis en caractère gras.

Demandes formulées par le Conseil régional	Eléments mentionnés dans le document de mai 2001	
	Informations dans le document	Page
La décision prise dernièrement par le Gouvernement de rétablir la liaison ferroviaire Pau – Canfranc doit permettre d'amender le projet de schéma	« La réouverture de la voie ferrée Pau – Canfranc – Saragosse dans le cadre d'un accord à concrétiser avec les autorités espagnoles »	93

Insuffisance de la simple inscription dans les schémas d'une « réflexion sur l'opportunité à long terme d'une nouvelle traversée ferroviaire des Pyrénées pour les échanges de fret avec la péninsule ibérique » alors que la saturation de la totalité du réseau routier et ferroviaire transpyrénéen est attendue à moyen terme	« La perspective à long terme d'une nouvelle traversée ferroviaire transpyrénéenne, dans le cadre d'un accord international, en complément des décisions déjà engagées, pour laquelle différentes solutions seront étudiées, en tenant compte des capacités des grands corridors de transit entre l'Espagne et le nord de l'Europe »	93
Prolongement au sud de Bordeaux vers Vitoria de la ligne TGV qui doit être comme l'a accepté le Ministre des Transports le « TGV Sud – Europe – Atlantique » et non le « TGV Aquitaine »	« réaliser par étapes la liaison ferroviaire à grande vitesse Tours – Bordeaux, et préparer la réalisation de son prolongement vers l'Espagne »	93
Formulation trop restrictive retenue pour la liaison ferroviaire Bordeaux – Toulouse – Narbonne	« améliorer les services ferroviaires entre Bordeaux, Toulouse et Narbonne, notamment les temps de parcours, en aménageant les infrastructures existantes, et par l'introduction éventuelle de matériel pendulaire »	94
Inscription de la RN21 en tant que liaison interrégionale d'aménagement du territoire comme le voudrait d'ailleurs son inscription depuis 1992 aux réseaux trans-européens de transports	« des aménagements de la RN21 adaptés à ses importantes fonction de désenclavement de la partie centrale du grand Sud-Ouest »	94

RÉGION AUVERGNE

a) Avis général du Conseil régional

– Le Conseil régional dénonce l'absence de référence de Clermont-Ferrand au titre des capitales régionales et exige que Clermont-Ferrand soit introduite systématiquement au titre des relations avec Paris, des déplacements urbains et périurbains, des liaisons aériennes, du transport combiné. La Région d'Auvergne a clairement identifié Clermont-Ferrand comme une métropole dans son propre schéma d'aménagement du territoire.

– De même, il dénonce la conception centralisatrice et administrative du Massif Central et de l'Auvergne comme espace vide au centre de la France, comme illustrée dans les cartes jointes dans la deuxième partie du document. Cette prospective à vingt ans n'est pas admissible.

– Il regrette le manque de clarté du schéma ainsi que le faible niveau des analyses concernant l'Auvergne, et ce par rapport au document établi par la Direction Régionale de l'Équipement en janvier 1999 auquel la Région d'Auvergne avait participé.

– Il dénonce, tant sur le fond que sur la forme, l'organisation du territoire national en grands ensembles qui ne résulte pas d'une concertation et qui inscrit l'Auvergne dans un grand ensemble sud-est ignorant la dimension Massif Central.

b) Satisfaction du Conseil régional sur certains projets mentionnés dans les schémas de services

– La liste des projets majeurs inscrits, comme l’A89, avec une liaison autoroutière entre Balbigny et Lyon, la Route Centre Europe Atlantique, la RN 88 et la RN 7.

– La mention explicite des opérations ferroviaires comme l’aménagement des lignes Paris – Nevers – Clermont-Ferrand, Lyon – Clermont-Ferrand, Clermont-Ferrand – Béziers, la desserte du bassin d’Aurillac et du pôle de Vichy.

– Les arguments développés dans le schéma pour les liaisons ferroviaires « d’une durée inférieure à trois heures » qui confortent la région d’Auvergne dans son choix de retenir comme première priorité l’amélioration de la ligne Paris – Clermont-Ferrand.

c) Demandes complémentaires du Conseil régional évoquées dans les Schémas de service

Ces demandes correspondent à des modifications de texte ou de carte ainsi qu’à des prises en compte jugées trop partielles. Le Conseil régional ayant travaillé à partir du document de novembre 2000, certaines demandes sont effectivement prises en compte dans la version de mai 2001 ; dans ce cas, le nouveau texte est mis en caractère gras.

Demandes formulées par le Conseil régional	Eléments mentionnés dans le document de mai 2001	
	Informations dans le document	Page
L’intégration de la ligne Clermont-Ferrand – Béziers au réseau transeuropéen de fret ferroviaire risque de générer des dommages sur les sillons de voyageurs (régionaux et grandes liaisons)	« renforcer la capacité et les performances des liaisons ferroviaires pour le fret avec l’aménagement d’itinéraires alternatifs empruntant la ligne rive droite du Rhône et les lignes Clermont-Béziers et Valence-Montmélian »	90
Raccordement de la ligne Clermont-Ferrand – Paris à l’interconnexion de la ligne à grande vitesse Atlantique et au contournement à grande vitesse d’Île-de-France	« aménager la ligne ferroviaire existante Massy-Valenton et permettre la réalisation d’une infrastructure nouvelle d’interconnexion entre la LGV atlantique et le contournement ferroviaire à grande vitesse d’Île-de-France, pour élargir les possibilités de connexions ferroviaires directes de province à province et améliorer les conditions d’accès des villes de l’Ouest aux aéroports parisiens »	84
Modernisation prioritaire de la ligne Paris – Clermont Ferrand avec un temps de parcours de 2h30 d’ici 2015	« Améliorer les services ferroviaires de voyageurs à longue distance, notamment les temps de parcours, par l’aménagement des lignes existantes permettant l’introduction de nouveaux matériels éventuellement pendulaires, en particulier sur les lignes Paris-Nevers-Clermont... »	92

S'agissant des lignes Nantes – Lyon et Bordeaux – Lyon, l'Etat et la SNCF doivent s'engager en faveur de la modernisation de ces deux liaisons transversales	« la liaison ferroviaire transversale de Saint-Nazaire – Nantes vers Angers et Lyon qui sera modernisée, notamment pour le fret »	95
Amélioration rapide de la liaison d'Aurillac à l'A75 et à Clermont - Ferrand par la Route Nationale 122	« améliorer la desserte de territoires à l'écart des réseaux rapides, tels que le Bassin d'Aurillac et de Figeac (liaison rapide entre A 20 et Figeac aménagée à terme à 2 fois 1 voie avec créneaux), ... »	94
L'Auvergne a la vocation de jouer le rôle d'interface pour améliorer les relations européennes Nord – Sud (comme évoqué au titre d'alternative à l'engorgement du couloir languedocien avec la RN88) et Est-Ouest Les formules accompagnant la RN 88 ne doivent pas pénaliser la section au sud du Puy jusqu'à Mende	« l'aménagement progressif en route express à 2 fois 2 voies de la liaison Toulouse - Lyon, (RN88), en fonction des besoins du trafic, dans le prolongement de l'autoroute A45 Lyon – Saint-Etienne »	90
La mention stipulant que « la vocation de certains territoires, dont l'écart des réseaux rapides peut même être un atout : zone de calme, réserve écologique, nature touristique particulière s'accommodant d'un relatif isolement » doit être retirée	« de la vocation de certains territoires, dont l'écart des réseaux rapides peut même être un atout : zone de calme, réserve écologique, nature touristique particulière s'accommodant d'un relatif isolement... »	43

d) Demandes complémentaires du Conseil régional non évoquées dans les Schémas de services

– Inscription de la liaison A75/Brioude au titre de la desserte de la métropole régionale (appréhendée comme un espace de 250/280.000 habitants au centre de la France, à l'Ouest de l'Europe) sur un tracé Vichy/Clermont-Ferrand/Issoire/Brioude et dans le cadre de la notion de polycentrisme.

– Absence de mention concernant l'indispensable poursuite de la modernisation de la Route Nationale 89 dans sa partie située à l'ouest de Clermont-Ferrand, compte tenu de l'importance de son trafic et de son caractère accidentogène.

– Inscription de Clermont-Ferrand dans le réseau des plates-formes aériennes complémentaires à vocation internationale.

– Favorisation du développement de l'aéroport de Clermont – Auvergne et le maintien des lignes Aurillac – Paris et Le Puy - Paris.

RÉGION BOURGOGNE

a) Avis général du Conseil régional

– Le Conseil régional « salue la concertation engagée par l'Etat avec les Régions à l'occasion de l'examen de ces schémas de services » ainsi que « l'ancrage européen reconnu par les textes ».

b) Demandes complémentaires du Conseil régional évoquées dans les Schémas de services

Ces demandes correspondent à des modifications de texte ou de carte ainsi qu'à des prises en compte jugées trop partielles. Le Conseil régional ayant travaillé à partir du document de novembre 2000, certaines demandes sont effectivement prises en compte dans la version de mai 2001.

Demandes formulées par le Conseil régional	Éléments mentionnés dans le document de mai 2001	
	Informations dans le document	Page
Amélioration immédiate de la vitesse et de la capacité de l'axe Dijon – Lyon et du maintien des performances de la liaison Toul – Dijon.	« des aménagements de capacité sur la ligne Toul-Dijon et la liaison Metz-Strasbourg-Mulhouse vers la Suisse et l'Italie » « permettre la réalisation des branches ouest (Dijon vers Paris) et sud (vers Lyon) du TGV Rhin-Rhône »	88
Accélération des réalisations prévues de la RCEA afin qu'elles deviennent effectives dans les meilleurs délais	« Compléter le maillage routier national de liaisons rapides pour assurer des liaisons transversales vers la façade atlantique et le Sud-Ouest avec [...] la Route Centre Europe Atlantique ... »	90
Inscription de la liaison autoroutière Troyes – Auxerre – Bourges, véritable délestage des autoroutes A6 et A7 vers le Sud et l'Espagne	« assurer la qualité des déplacements entre les régions Champagne-Ardennes, Bourgogne et Centre, dans la perspective de la réalisation, à long terme, d'un itinéraire sûr et efficace entre Bourges, Auxerre et Troyes »	88

c) Demandes complémentaires du Conseil régional non évoquées dans les Schémas de services

– Le renforcement des liaisons ferrées s'inscrivant dans le cadre des programmes « eurocorridors » avec notamment la prise en compte de la plateforme multimodale de Pagny.

RÉGION BRETAGNE

a) Avis général du Conseil régional

– Le désenclavement, enjeu majeur de la Bretagne, ne figure pas dans le projet de schéma. Il convient de rappeler fortement que les deux modes, routier et ferroviaire, y participent. Les projets destinés à rattacher la Bretagne aux grands réseaux nationaux et européens, doivent être rappelés dans ce cadre.

– L'articulation entre le port de Nantes – Saint Nazaire et les autres ports bretons n'est pas traitée. Le rôle de l'association de ports nationaux de l'Ouest Atlantique (PNOA) n'est pas pris en compte. Les questions de la sécurité du transport maritime et du cabotage ne sont pas abordées.

– L'objectif du doublement du fret ferroviaire à 20 ans, annoncé pour le fret reste insuffisant. La volonté d'augmenter le volume de marchandises transporté par le ferroviaire ne garantit pas le rééquilibrage du trafic entre le rail et la route à long terme.

– Les chiffres mentionnés dans la dernière partie du texte concernant les financements sont beaucoup trop partiels. Hormis les quelques projets explicitement cités, seules des enveloppes globales sont prévues pour chacun des modes. De plus, la récente décision du gouvernement concernant la liaison Lyon - Turin fait peser des incertitudes graves sur la réalisation des autres projets ferroviaires notamment TGV.

– Les propositions sont pour l'essentiel orientées nord-sud, ce qui minimise la prise en compte de la façade atlantique et le caractère maritime de la Bretagne. Il faut réaffirmer le rôle des relations est-ouest et l'importance de l'arc atlantique qui n'apparaît pas dans le document comme axe structurant.

b) Demandes complémentaires du Conseil régional évoquées dans les Schémas de service

Ces demandes correspondent à des modifications de texte ou de carte ainsi qu'à des prises en compte jugées trop partielles. Le Conseil régional ayant travaillé à partir du document de novembre 2000, certaines demandes sont effectivement prises en compte dans la version de mai 2001 ; dans ce cas, le nouveau texte est mis en caractère gras.

Demandes formulées par le Conseil régional	Eléments mentionnés dans le document de mai 2001	
	Informations dans le document	Page
L'objectif de mettre Brest et Quimper à 3 heures de Paris implique que l'amélioration des voies entre Rennes et Brest et entre Rennes et Quimper doit figurer au titre des liaisons d'intérêt national	« Améliorer les lignes ferroviaires Rennes – Brest et Rennes – Quimper assurant la continuité de la ligne à grande vitesse Paris – Rennes »	95

<p>Prévoir explicitement la réalisation de l'interconnexion TGV au sud du bassin parisien</p>	<p>« aménager la ligne ferroviaire existante Massy-Valenton et permettre la réalisation d'une infrastructure nouvelle d'interconnexion entre la LGV atlantique et le contournement ferroviaire à grande vitesse d'Île-de-France, pour élargir les possibilités de connexions ferroviaires directes de province à province et améliorer les conditions d'accès des villes de l'Ouest aux aéroports parisiens »</p>	<p>84</p>
<p>La priorité pour l'Ouest de réalisation du TGV Atlantique jusqu'à Rennes et vers Angers doit être affirmée plus clairement, cette liaison devant se situer sur le même plan que les autres projets de ligne à grande vitesse mentionnés</p>	<p>« réaliser par étape les liaisons ferroviaires à grande vitesse suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Liaison Tours – Bordeaux, et préparation de son prolongement vers l'Espagne » • Liaison jusqu'à Rennes et vers Angers, dans le respect des exigences de protection des milieux naturels » 	<p>95</p>
<p>La dimension interrégionale du projet d'aéroport international Notre-Dame-des-Landes ne sera pleinement effective qu'avec la réalisation d'une desserte performante, avec notamment la liaison ferroviaire Nantes – Rennes et les connexions avec la Bretagne Sud, qui ne sont pas mentionnées dans le schéma. Ce projet doit être envisagé en complémentarité avec le réseau des aéroports bretons, et notamment celui de Brest qui exige des investissements importants</p>	<p>« un nouveau site, déjà réservé à Notre -Dame-des-Landes, sera aménagé pour le Grand Ouest, ainsi que ses dessertes terrestres notamment ferroviaires (vers Nantes et Rennes) et se substituera à l'aéroport actuel »</p>	<p>95</p>
<p>L'articulation entre le port de Nantes – Saint-Nazaire et les autres ports nationaux de l'Ouest Atlantique (PNOA) n'est pas prise en compte. Les questions de la sécurité du transport maritime et du cabotage ne sont pas abordées</p>	<p>« l'organisation de l'Arc Atlantique par l'amélioration des liaisons reliant la façade Atlantique à l'est de l'Europe, et la valorisation de la façade maritime et des potentialités du cabotage maritime à partir de ses principaux ports : Brest, Lorient, Nantes – Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux et Bayonne »</p>	<p>94</p>
<p>Le rôle des ports bretons doit être intégré dans le schéma, de même que les perspectives offertes par le cabotage maritime qui sont insuffisamment prises en compte</p>	<p>« le cabotage maritime Espagne – Italie ou Espagne – Nord Europe »</p>	<p>66</p>

c) Demandes complémentaires du Conseil régional non évoquées dans les Schémas de services

– Inscription des deux barreaux bretons (Rennes – Brest, Rennes – Quimper) dans le Réseau trans-européen de fret ferroviaire.

– Les ouvertures routières et ferroviaires vers l'Est sont mentionnées mais les barreaux intéressant spécifiquement la Bretagne manquent : le raccordement à la liaison ferroviaire Nantes – Lyon par le barreau Le Mans – Tours et la liaison routière Le Mans – Orléans.

– L'ensemble des zones d'encombrement routier doit être pris en compte, de même que la nécessité d'un maillage routier performant à l'intérieur de la Bretagne, ce qui implique notamment la réalisation rapide de la RN164.

– Inscription de la modernisation et de l'électrification de l'axe ferroviaire Brest – Quimper. Ce projet est structurant pour l'organisation des échanges entre l'Ouest Atlantique et l'Europe puisqu'il assure la continuité de l'axe Brest – Nantes.

– La Bretagne étant la région possédant le plus grand nombre d'îles, elle connaît des problématiques de transport spécifiques à une région dont le caractère maritime doit être mieux pris en considération. Elle souhaite donc voir reconnu, dans le projet de schéma, le principe de la continuité territoriale entre les îles et le continent.

RÉGION CENTRE

a) Avis général du Conseil régional

– Le Conseil régional refuse que la Région Centre soit conçue uniquement comme un pôle d'appui et de « délestage » de l'Ile-de-France et regrette que l'Etat ne s'intéresse qu'aux objectifs de la région Ile-de-France, et peu – voire pas du tout selon les modes de transport considérés – aux objectifs et caractéristiques propres des autres régions, en particulier le Centre qui est le plus souvent réduit à l'espace métropolitain Orléans – Blois – Tours.

– Il conteste cette présentation qui ne correspond pas à la réalité des flux de transport et du développement qui y est lié, est excessivement restrictive et conduit à nier en grande partie la logique d'aménagement du territoire qui préside à tout exercice de planification, ainsi que l'importance du maillage des territoires infra-nationaux et régionaux.

– Il relève que plusieurs principes essentiels établis par les Schémas de services vont dans le sens des politiques et actions menées par la Région Centre dans le domaine des transports, et partage notamment la volonté de rééquilibrage en faveur du rail ainsi que la priorité donnée à l'intermodalité.

– Il s'étonne que les responsabilités d'autorité organisatrice du transport assumées par plusieurs Conseils Régionaux (dont le Centre) dans le cadre d'une expérimentation du transfert de compétence dans le domaine ferroviaire ne soit pas citées ni leurs acquis pris en compte.

– Il souhaite que soit réintroduite la notion de service et de qualité du service.

– Il rappelle qu'une part importante des investissements nécessaires sera financée par les Régions, et regrette en conséquence que les Schémas de services ne fassent aucune mention de l'intention de l'Etat de conduire jusqu'à son terme la modernisation de la SNCF et la transparence des comptes de l'entreprise

b) Satisfaction du Conseil régional sur certains projets mentionnés dans les schémas de services

– Mention du site de Châteauroux-Déols au titre du renforcement des aéroports de province

c) Demandes complémentaires du Conseil régional évoquées dans les Schémas de services

Ces demandes correspondent à des modifications de texte ou de carte ainsi qu'à des prises en compte jugées trop partielles. Le Conseil régional ayant travaillé à partir du document de novembre 2000, certaines demandes sont effectivement prises en compte dans la version de mai 2001 ; dans ce cas, le nouveau texte est mis en caractère gras.

Demandes formulées par le Conseil régional	Eléments mentionnés dans le document de mai 2001	
	Informations dans le document	Page
L'interconnexion des liaisons à grande vitesse au sud de l'Ile-de-France ne doit pas se limiter aux seuls réaménagements déjà en cours entre Massy et Valenton, qui ne peuvent constituer qu'une solution transitoire incapable d'absorber l'ensemble des évolutions prévisibles (trafic TGV, Paris – Orléans – Limoges – Toulouse, banlieue et fret)	« aménager la ligne ferroviaire existante Massy-Valenton et réaliser ultérieurement une infrastructure nouvelle d'interconnexion entre la LGV atlantique et le contournement ferroviaire à grande vitesse d'Ile-de-France, pour élargir les possibilités de connexions ferroviaires directes de province à province et améliorer les conditions d'accès des villes de l'Ouest aux aéroports parisiens »	84
Sur l'axe Paris – Orléans – Limoges – Toulouse, les investissements en matériel pendulaire ne sont présentés que comme éventuels et ne font pas mention de la compatibilité avec le réseau TGV pour utiliser pleinement les possibilités de la future interconnexion.	« améliorer les services ferroviaires de Toulouse – Limoges – Orléans vers Paris et le réseau TGV, notamment les temps de parcours, par l'aménagement des lignes existantes et l'introduction de matériel pendulaire (projet POLT) »	93
L'axe transversal Nantes – Lyon, évoqué à plusieurs reprises comme axe structurant non seulement du Bassin Parisien (et en premier lieu de la Région Centre) mais aussi pour le Sud-Est et l'Atlantique et qui dessert environ 7 millions de personnes, doit être considéré dans la totalité de son trajet (jusqu'à l'Italie) et replacé notamment dans une perspective européenne aussi bien du fret que des voyageurs	« Contribuer à l'amélioration des dessertes terrestres, en particulier [...] la liaison ferroviaire transversale de St-Nazaire – Nantes vers Angers et Lyon qui sera modernisée, notamment pour le fret »	95

Les opérations relatives à la RN154 sont à inscrire dans une dynamique plus forte et ne doivent pas être mises en relation avec d'autres infrastructures routières à grand débit.	« aménager en route express à 2 fois 2 voies la RN 154 entre Rouen et Orléans, permettant une relation directe entre la Basse-Seine et l' Ouest vers le Grand Sud-Est »	84
Demande l'engagement de l'Etat concernant des infrastructures d'intérêt interrégional mais essentielles en termes d'aménagement du territoire, telles que la RN60, la RN152, la RN143, la RN151, la RN76 et la RN10	« la RN 60 conservant un caractère de liaison locale »	84
La région Centre pouvant accueillir la troisième plate-forme aéroportuaire du grand Bassin Parisien les critères fondant la décision concernant cette infrastructure doivent être clairement précisés, et une corrélation doit être faite entre la Commission nationale du débat public, les conclusions de son étude et le schéma de service collectif	« La localisation définitive du site et ses dessertes terrestres, ainsi que les mesures de préservation et d'aménagements ultérieures, seront arrêtées conjointement à l'issue du débat public qui sera organisé sous l'égide de la Commission Nationale du Débat Public »	65

d) Demandes complémentaires du Conseil régional non évoquées dans les Schémas de services

– Les investissements de capacité prévus sur le TGV Aquitaine à un horizon de 10 ans sont insuffisants au regard de l'accroissement prévisible des trafics sur cet axe.

– Inscription d'une liaison dédiée à la grande vitesse assurant un continuum entre le réseau Ouest, autorisant la desserte d'Orly, reprenant la ligne POLT, et les réseaux Sud-Est, Nord et bientôt Est ; cette infrastructure étant vitale pour la région Centre.

– La liaison Paris – Orléans – Limoges – Toulouse doit contribuer à l'aménagement du territoire grâce à une bonne desserte des principaux pôles urbains de la Région Centre (Orléans – Vierzon / Bourges – Châteauroux).

– Les pôles de fret ferroviaire de Vierzon et Orléans doivent être mentionnés au même titre que celui de Tours.

– En matière de fret ferroviaire, la Région Centre doit être citée comme « hinterland » du port de Nantes, le rappel de ce lien allant dans le sens du renforcement de l'axe Nantes – Lyon.

– Les conséquences prévisibles de l'augmentation du trafic sur l'A10, l'A20 et dans une moindre mesure la RN20, doivent être prises en compte car il s'agit d'axes structurants au niveau régional, interrégional et national.

– Inscription, dans l'ensemble des documents directeurs nationaux, d'un axe autoroutier ou à caractère autoroutier reliant Châteauroux à Auxerre,

passant par Bourges, assurant une liaison ouest-est entre l'A20, l'A71 et la Bourgogne mais aussi le bouclage du contournement de la Région Île-de-France et la continuité d'un nouvel itinéraire entre le Nord-Est et le Sud-Ouest européen.

– Le potentiel de croissance de Châteauroux-Déols doit être mis en valeur et la question de l'interconnexion modale de cet aéroport avec le rail et la route doit être évoquée.

– La valorisation des voies navigables situées en région Centre doit être évoquée. La remise en état des canaux est à citer au titre des actions qui seront entreprises ou soutenues par l'Etat.

– Les problématiques liées au réseau de pistes cyclables et autres voies vertes, tant en milieu urbain qu'en milieu rural, sont à développer.

RÉGION CHAMPAGNE-ARDENNE

a) Avis général du Conseil régional

– La Région est partie prenante dans la valorisation du réseau ferroviaire existant et dans le contournement fret, de transit, de l'Île de France. Son maillage lui permet d'offrir des itinéraires alternatifs tels que Reims – Châlons – Chaumont – Langres par exemple.

– Le Conseil régional regrette l'absence de chiffrage, par grandes masses au moins, des investissements à réaliser.

– La Région Champagne-Ardenne aux côtés des quatre autres régions du Grand-Est (Alsace, Bourgogne, Franche-Comté, Lorraine) souhaite que tous les axes de développement favorisant les flux Nord/Sud et Est/Ouest soient pris en compte dans la poursuite de la réflexion des Eurocorridors du programme Interreg III B et dans l'élaboration des schémas de réseaux de communication à l'échelle européenne.

b) Satisfaction du Conseil régional sur certains projets mentionnés dans les schémas de services

– La prolongation vers la Belgique de la liaison A34.

– Le document reconnaît que le trafic induit par l'A34 rend plus urgentes la réalisation d'un nouveau contournement autoroutier autour de Reims et la mise à 2 x 3 voies de l'A4 entre Reims et son embranchement avec l'A26 (contournement de Reims intégré à l'achèvement de la liaison autoroutière tangentielle actuelle permettant d'éviter l'Île-de-France (Rouen – Amiens – Saint-Quentin – Reims – Troyes).

– Les aménagements de la RN31, de la RN19 (Langres – Belfort) et de la RN4.

– La reconnaissance de Vatry en tant que plate-forme aérienne de fret.

c) Demandes complémentaires du Conseil régional évoquées dans les Schémas de service

Ces demandes correspondent à des modifications de texte ou de carte ainsi qu'à des prises en compte jugées trop partielles. Le Conseil régional ayant travaillé à partir du document de novembre 2000, certaines demandes sont effectivement prises en compte dans la version de mai 2001 ; dans ce cas, le nouveau texte est mis en caractère gras.

Demandes formulées par le Conseil régional	Eléments mentionnés dans le document de mai 2001	
	Informations dans le document	Page
L'amélioration de la ligne Paris – Troyes est mentionnée ainsi que la correspondance avec le réseau de transport collectif d'Île-de-France. Cette mention est en deçà des objectifs du SRADT : modernisation et électrification de la ligne Paris-Bâle	« renforcer la capacité et les performances des liaisons ferroviaires entre d'une part les pôles de l'agglomération francilienne, notamment le pôle de Roissy, et d'autre part les principales villes du Bassin parisien : en particulier les liaisons Normandie-Val de Seine, Paris-Troyes »	85
Liaison Langres – Vesoul – Belfort – Bâle	« compléments au maillage routier national de liaisons rapides [...] l'itinéraire Langres – A36 – Suisse (aménagement à 2 fois 2 voies avec priorité à l'est de Port-sur-Saône) »	89
L'inscription de la liaison Troyes – Auxerre – Bourges, qui constitue en relation avec l'A34 l'achèvement d'un axe européen nord-sud alternatif aux sillons mosellan et rhodaniens saturés	« Assurer la qualité des déplacements entre les régions Champagne-Ardenne, Bourgogne et Centre, dans la perspective de la réalisation, à long terme, d'un itinéraire sûr et efficace entre Bourges, Auxerre et Troyes »	88

d) Demandes complémentaires du Conseil régional non évoquées dans les Schémas de services

– La prise en compte de la modernisation et de l'électrification de la voie ferrée Paris – Bâle, notamment dans son tronçon Paris – Troyes – Chaumont.

– Ligne ferroviaire Givet – Dinant.

– L'absence de chantier plate-forme de transport combiné de niveau national dans la Région Champagne-Ardenne est tout à fait regrettable alors que la Région se situe sur les axes ferroviaires de fret nord-sud et est-ouest dont le développement est prévu. Sans création et valorisation des ruptures de charges, la région risque de devenir un simple couloir de transit.

– La description détaillée des dispositifs à mettre en place pour développer les transports régionaux de voyageurs et notamment la création d'une ressource spécifique permettant aux régions d'exercer pleinement cette nouvelle compétence.

– Pas de mention des RN44, RN67 et RN51 entre Reims et Epernay.

– La prise en charge de l'aménagement routier Châlons-en-Champagne – Vitry-le-François – Saint-Dizier – Chaumont.

– La rocade Nord-Lorraine, grande liaison d'aménagement du territoire, reconnue dans les schémas directeurs routiers nationaux, doit être reprise explicitement.

– La prise en compte de Vatry dans la réflexion concernant l'éventuelle troisième plate-forme aéroportuaire.

RÉGION FRANCHE-COMTE

a) Avis général du Conseil régional

– Le Conseil régional a pris acte du renouvellement notable du cadre méthodologique de l'Etat pour la définition des orientations nationales des politiques de transport ; ce renouvellement se traduit notamment par :

- Une approche fondée d'abord sur l'appréciation prospective des besoins de transports pour définir le niveau de service attendu, notamment des infrastructures ;

- Une approche multimodale (routier, ferroviaire, aérien, maritime et fluvial). Le développement par complémentarité des différents modes doit permettre une rationalisation accrue (financements publics, services rendus, nécessités environnementales) des équipements et des services.

– Il apprécie ces évolutions qui correspondent à celles qu'il a lui-même promues dans son SRADT de 1993 pour faire des transports un instrument au service d'une stratégie globale de développement et d'aménagement du territoire.

– Il regrette toutefois la très grande hétérogénéité des orientations formulées, notamment en termes d'infrastructures : certaines sont précisément citées ou évoquées, d'autres sous-entendues, etc.. Cette hétérogénéité et l'insuffisante transparence de volonté qui s'en suit ne facilitent pas la formulation des avis en phase consultative et elle interdira pratiquement en

phase de mise en œuvre toute évaluation précise des réalisations par rapport à des objectifs définis avec une précision insuffisante.

– Il estime indispensable qu'un tel document de référence qui porte sur les orientations et les objectifs à long terme soit accompagné d'un document-cadre (lui aussi à long terme et révisable) des moyens et des financements publics nécessaires.

– Il n'est pas compréhensible qu'en matière de liaison (routière et ferroviaire) avec la Suisse voisine à travers le massif jurassien, les schémas de services ne reflètent pas une perspective stratégique d'ensemble.

– Le Conseil régional souhaite que les schémas expriment des perspectives précises de valorisation « en réseau » des voies navigables par l'interconnexion au niveau du Grand Est, des grands axes fluvio-maritimes de la Moselle, de la Seine, du Rhin et du Rhône, d'ores et déjà équipés d'infrastructures modernes mais isolés les uns des autres.

b) Satisfaction du Conseil régional sur certains projets mentionnés dans les schémas de services

– Les orientations volontaristes exprimées en faveur de transport de fret par le rail.

– La reconnaissance du caractère stratégique et de l'intérêt national du projet de TGV Rhin – Rhône dans ses trois composantes dont la branche Sud « vers Lyon ».

– L'idée d'un itinéraire fret susceptible d'être développé à l'Est du sillon mosellan qui serait complémentaire à terme de la branche Sud TGV. La Région souhaite que des études de faisabilité d'intérêt et d'impact soient engagées rapidement dans cet esprit.

– Le projet d'aménagement (à 2 x 2voies) de l'axe Langres – A36 – La Suisse en tant que tronçon d'un grand axe transnational est-ouest vers le centre de l'Europe, mais le Conseil régional ne saurait accepter que cet aménagement soit « progressivement » étalé sur les vingt années du schéma.

c) Demandes complémentaires du Conseil régional évoquées dans les Schémas de service

Ces demandes correspondent à des modifications de texte ou de carte ainsi qu'à des prises en compte jugées trop partielles. Le Conseil régional ayant travaillé à partir du document de novembre 2000, certaines demandes sont effectivement prises en compte dans la version de mai 2001 ; dans ce cas, le nouveau texte est mis en caractère gras.

Demandes formulées par le Conseil régional	Eléments mentionnés dans le document de mai 2001	
	Informations dans le document	Page
Modification des banalités des objectifs exprimés en terme de services et d'infrastructures ferroviaires vis-à-vis des liaisons entre Paris et la Suisse romande par la Franche-Comté. Le Conseil régional demande au moins que les objectifs conventionnés récemment entre les Etats soient repris	« améliorer les relations entre la Franche-Comté et la Suisse Romande... »	89
Faiblesse des volontés a priori exprimées vis-à-vis de la ligne ferroviaire Paris – La Suisse par Vesoul	« renforcer la capacité et les performances des liaisons ferroviaires entre d'une part les pôles de l'agglomération francilienne [...] et d'autre part les principales villes du Bassin parisien : en particulier les liaisons [...] Paris – Troyes – Chaumont... »	85
Le terme de «Progressivité», synonyme de lenteur de l'aménagement de la RN57, est à retirer	« outre la poursuite des aménagements déjà très engagés dans le cadre des contrats de plan État-région (la RN 4 entre l'Île-de-France et Phalsbourg), est inscrit l'aménagement de la RN 57 entre Nancy et Besançon en route express à 2 fois 2 voies, prolongé par l'aménagement de la RN 83 en artère interurbaine entre Besançon et Poligny. » (terme « progressif » supprimé)	89

d) Demandes complémentaires du Conseil régional non évoquées dans les Schémas de services

– Une meilleure prise en considération des capacités encore mobilisables pour le transport du fret ferroviaire sur l'axe Besançon – Lons-le-Saunier – Bourg.

– Une valorisation de la plate-forme multimodale de Vesoul qui devrait être intégrée dans le développement de la ligne fret ferroviaire Paris – La Suisse par Vesoul, et éventuellement d'un itinéraire nord-sud passant par Vesoul.

– Le projet de liaison routière Poligny – Vallorbe.

– Une perspective globale pour les aménagements de la RN5.

RÉGION ILE-DE-FRANCE

a) Avis général du Conseil régional

L'étude générale des Schémas de services de transport « amène à constater que, globalement, le schéma de services proposé est fidèle aux

différents exercices que la Région a mené conjointement avec l'Etat, c'est à dire le plan de déplacements urbains de la Région Ile-de-France, le contrat de plan et la contribution régionale au présent schéma de service ou encore l'entrée de la Région au Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF). De ce point de vue, ce document ne recèle aucune surprise, puisqu'il est en conformité avec les grandes orientations politiques de la Région ».

b) Satisfaction du Conseil régional sur certains projets mentionnés dans les schémas de services

– Les nouveaux itinéraires de contournements des grandes agglomérations sont évoqués.

– Nouvelle plate-forme de transport combiné dans le Nord-Est de la région.

– L'intérêt marqué pour la voie d'eau par l'évocation du projet Seine-Nord rejoint les préoccupations régionales.

– L'étude d'une nouvelle plate-forme aéroportuaire est évoquée.

– Valorisation des infrastructures existantes que sont Roissy, Orly et les aéroports de province, reliés par le TGV dont il faut mettre à profit le réseau.

c) Demandes complémentaires du Conseil régional évoquées dans les Schémas de service

Ces demandes correspondent à des modifications de texte ou de carte ainsi qu'à des prises en compte jugées trop partielles. Le Conseil régional ayant travaillé à partir du document de novembre 2000, certaines demandes sont effectivement prises en compte dans la version de mai 2001 ; dans ce cas, le nouveau texte est mis en caractère gras.

Demandes formulées par le Conseil régional	Eléments mentionnés dans le document de mai 2001	
	Informations dans le document	Page
« Le trafic fret de transit doit contourner la région Ile-de-France et non pénaliser le trafic voyageurs sur les tangentielles Nord et Sud »	« réaliser des aménagements de capacité sur la grande ceinture ferroviaire en Île-de-France pour l'écoulement des trafics de fret »	84
Lever toute ambiguïté liée à l'ex «barreau sud TGV» en Île-de-France et réaffirmer l'opposition de la Région Ile-de-France à toute interconnexion en Île-de-France, autre que la modernisation de la liaison Massy – Valenton	« aménager la ligne ferroviaire existante Massy-Valenton et réaliser ultérieurement une infrastructure nouvelle d'interconnexion entre la LGV atlantique et le contournement ferroviaire à grande vitesse d'Île-de-France, pour élargir les possibilités de connexions ferroviaires directes de province à province et améliorer les conditions d'accès des villes de l'Ouest aux aéroports parisiens »	84

d) Demandes complémentaires du Conseil régional non évoquées dans les Schémas de services

– L’interopérabilité entre la voie d’eau et le fer n’est pas suffisamment encouragée (port de Gennevilliers par exemple).

– Accent insuffisamment mis sur l’importance d’un fret propre qui ne pollue pas (diesel propre), qui ne fait pas de bruit trafic de nuit), qui s’insère correctement dans le tissu urbain.

– Besoin d’une approche transport (desserte des passagers et employés), urbanisme et habitat totalement intégrée autour de la nouvelle plate-forme aéroportuaire du Bassin Parisien.

– Au delà de la sécurité, notamment routière, « la notion de sûreté des personnes apparaît timidement et n’est à aucun moment reprise dans le rôle et les actions de l’Etat ».

– Nécessité d’évoquer aussi le transport spécialisé des personnes handicapées.

RÉGION LANGUEDOC-ROUSSILLON

a) Avis général du Conseil régional

– Le Conseil régional rejette totalement la perspective tracée dans le document introductif ou inscrite en filigrane dans les projets de schémas, visant à créer des « ensembles » interrégionaux. Une telle conception, inspirée par la DATAR et qui alimente régulièrement le débat public à l’échelon national, est en opposition totale avec la volonté exprimée par la Région Languedoc-Roussillon de favoriser le dialogue et l’intégration des territoires en privilégiant le concept de multipôle et contient en germe la remise en cause des découpages administratifs actuels.

– Il confirme sa volonté, exprimée et développée dans son schéma d’aménagement et de développement du territoire, de conduire une politique soucieuse de la qualité de l’espace et de la vie, ancrée dans l’espace national et inscrite dans le long terme d’un dessin européen et méditerranéen.

– Il demande une plus grande cohérence de la politique de l’Etat en matière de transfert de compétence aux Régions du transport ferroviaire de voyageurs.

b) Satisfaction du Conseil régional sur certains projets mentionnés dans les schémas de services

– Le développement du mode ferroviaire, notamment pour le fret (Béziers – Neussargues, contournement en ligne mixte de Nîmes – Montpellier, amélioration de la ligne Bordeaux – Narbonne, tunnel de franchissement des Pyrénées Centrales, réouverture de la ligne Pau – Canfranc – Saragosse).

– Le doublement de l’autoroute au droit de Montpellier.

– Le cabotage maritime comme alternative aux échanges intra-communautaires (Espagne – Italie notamment).

– Le principe d’utiliser d’abord les infrastructures existantes avant d’en réaliser de nouvelles.

c) Demandes complémentaires du Conseil régional évoquées dans les Schémas de service

Ces demandes correspondent à des modifications de texte ou de carte ainsi qu’à des prises en compte jugées trop partielles. Le Conseil régional ayant travaillé à partir du document de novembre 2000, certaines demandes sont effectivement prises en compte dans la version de mai 2001 ; dans ce cas, le nouveau texte est mis en caractère gras.

Demandes formulées par le Conseil régional	Eléments mentionnés dans le document de mai 2001	
	Informations dans le document	Page
La réalisation rapide de la ligne TGV Montpellier – Perpignan dans un calendrier cohérent avec celui de la réalisation du contournement de Nîmes et de Montpellier.	« Réaliser la liaison ferroviaire à grande vitesse Perpignan – Espagne et les contournements de Nîmes et de Montpellier, puis, à terme, la ligne mixte à grande vitesse Languedoc – Espagne (Perpignan – Montpellier) »	91
La perspective du développement de la technique pendulaire, particulièrement adaptée à la modernisation et à la performance de certaines lignes comme Bordeaux – Toulouse - Narbonne	« améliorer les services ferroviaires entre Bordeaux, Toulouse et Narbonne, notamment les temps de parcours, en aménageant les infrastructures existantes, et par l’introduction éventuelle de matériel pendulaire »	94

d) Demandes complémentaires du Conseil régional non évoquées dans les Schémas de services

– La référence au développement du tourisme ferroviaire, comme vecteur de développement économique et de maintien du potentiel ferroviaire régional.

– L'aménagement d'Alès - Lodève par la route de Piémont, puis Lodève – Narbonne.

– La reconnaissance des ports de Sète et de Port-la-Nouvelle comme débouché naturel de l'activité du Massif Central pour le premier et du Sud-Ouest pour le second.

– Une plus grande clarté dans la définition des enjeux du transport fluvial, à partir du moment où la liaison entre l'Oise et le Canal de Dunkerque (canal Seine-Nord) est privilégiée et que la liaison Rhin – Rhône n'est plus à l'ordre du jour. Dans ce cadre, l'absence de référence au Canal du Rhône à Sète met de fait la Région en marge des interventions nationales en faveur des modes fluvial et maritime.

– Une meilleure répartition du trafic aérien international sur l'ensemble du territoire que vient contredire l'affirmation du projet de création d'une nouvelle plate-forme aéroportuaire en Île-de-France, et donc une prise en considération plus affirmée de l'avenir de la plate-forme aéroportuaire de Montpellier – Méditerranée et notamment du développement de la capacité dans le domaine du fret aérien.

– La confirmation du rôle des compagnies aériennes régionales (Air Littoral) pour la desserte des territoires.

RÉGION LIMOUSIN

a) Avis général du Conseil régional

– L'approche générale reste ambiguë dans la mesure où le découpage par grandes régions, s'il facilite la présentation, n'encourage pas un aménagement du territoire français cohérent et global. Une tendance spontanée au zonage existe déjà ; le schéma ne doit ni contribuer à la création de frontières artificielles, ni anticiper implicitement une France des grandes régions.

– D'autres part, Limoges n'apparaît pas comme un des pôles du Grand Sud-Ouest devant être valorisé (contrairement à Toulouse et Bordeaux) et dont les relations avec les autres pôles européens et régionaux doivent être améliorés. Limoges, seule agglomération de plus de 200 000 habitants dans un rayon supérieur à 150 km doit apparaître comme un élément important de l'armature urbaine de la France centrale.

b) Demandes complémentaires du Conseil régional évoquées dans les Schémas de service

Ces demandes correspondent à des modifications de texte ou de carte ainsi qu'à des prises en compte jugées trop partielles. Le Conseil régional ayant travaillé à partir du document de novembre 2000, certaines demandes sont effectivement prises en compte dans la version de mai 2001 ; dans ce cas, le nouveau texte est mis en caractère gras.

Demandes formulées par le Conseil régional	Eléments mentionnés dans le document de mai 2001	
	Informations dans le document	Page
Il est prévu que la ligne ferroviaire POLT serve d'itinéraire fret alternatif. Il semble difficile de concilier sur le même axe la croissance des circulations voyageurs et fret sans occasionner des dysfonctionnements. La vocation de l'axe POLT est avant tout d'améliorer les échanges de voyageurs et cette composante doit rester l'objectif du schéma.	<ul style="list-style-type: none"> - « renforcer la capacité et les performances des liaisons ferroviaires pour le fret avec un itinéraire alternatif empruntant la ligne Paris – Orléans – Limoges – Toulouse – Narbonne » - « améliorer les services ferroviaires de Toulouse – Limoges – Orléans vers Paris et le réseau TGV, notamment les temps de parcours, par l'aménagement des lignes existantes et l'introduction de matériel pendulaire (projet POLT) » 	93
L'interconnexion avec le réseau TGV en Région Parisienne devrait être davantage affirmée. De nombreux projets, dont POLT, souhaitent bénéficier de cette interconnexion. Elle devrait être un point fort du schéma.	« aménager la ligne ferroviaire existante Massy-Valenton et réaliser ultérieurement une infrastructure nouvelle d'interconnexion entre la LGV atlantique et le contournement ferroviaire à grande vitesse d' Île-de-France, pour élargir les possibilités de connexions ferroviaires directes de province à province et améliorer les conditions d'accès des villes de l' Ouest aux aéroports parisiens »	93
L'axe Nantes – Poitiers – Limoges est cité avec sa mise à deux fois deux voies. Son tracé apparaît ainsi clairement. Il n'en demeure pas moins que la partie sud, vers la Méditerranée, n'est pas précisée. Il serait nécessaire de mentionner le choix de ce tracé par Tulle et Aurillac. Cet aménagement entre parfaitement dans le cadre de projets élaborés à l'horizon du schéma de service.	« la liaison Nantes – Poitiers – Limoges qui sera aménagée en route express à 2 fois 2 voies, en fonction de l'évolution du trafic »	96
L'amélioration progressive de la RN21 est inscrite dans le schéma. Cet axe apparaît en effet important pour rejoindre Bordeaux depuis Limoge en retrouvant la future A89. des objectifs plus précis pourraient être donnés concernant les aménagements envisagés	« des aménagements de la RN21 adaptés à ses importantes fonctions de désenclavement de la partie centrale du grand sud-ouest »	94

d) Demandes complémentaires du Conseil régional non évoquées dans les Schémas de services

– La modernisation des axes ferroviaires « Bordeaux – Lyon » n'est pas inscrite dans le schéma. Or, les liaisons ferroviaires transversales ne

doivent pas être négligées. La réflexion engagée conjointement par les Régions concernées, l'Etat, la SNCF et RFF devrait être prise en compte, au même titre que la modernisation programmée de la transversale Nantes – Lyon.

– La modernisation des réseaux ferroviaires interrégionaux, dont les liaisons :

- Limoges – Poitiers (pourtant inscrite au CPER)
- Limoges – Périgueux (- Bordeaux)
- Brive – Périgueux (- Bordeaux)

n'apparaît pas. Or, le document valorise le développement des relations au sein des réseaux de villes dans les sept grands ensembles et entre ceux-ci. Ces lignes sont de nature à favoriser les échanges entre capitales régionales et à ce titre pourraient être citées.

– Le schéma n'aborde pas l'implantation d'un centre d'échanges de fret à Limoges. La plate-forme de Limoges peut jouer un rôle majeur dans l'ensemble du grand sud-ouest.

– Le programme RCEA apparaît primordial. La Région insiste sur l'urgence de l'achèvement de cet axe pour l'ensemble des territoires concernés. Son rôle d'aménagement du territoire est essentiel et devra être mieux affirmé.

– Les projets comme :

- La réalisation de l'axe alternatif Boussac – Gouzon – Aubusson – Felletin – Ussel
- La réalisation de la liaison Limoges – Aubusson – Clermont-Ferrand
- Le contournement sud de Limoges (alors que le schéma valorise les voies de contournement des grandes agglomérations pour faciliter le trafic de transit)
- Le contournement nord de Brive

Ne sont pas mentionnés sous quelque forme que ce soit. Ils sont cependant importants pour la Région Limousin et pour la gestion des trafics de transit principalement. Le schéma doit se projeter à un horizon où ces projets revêtent un rôle fort.

– Il serait pertinent de positionner dès à présent l'aéroport international de Limoges Bellegarde dans le futur schéma de redistribution du trafic Île -de-France sur les territoires de province.

RÉGION LORRAINE

a) Avis général du Conseil régional

Le Conseil régional présente une analyse de la problématique des transports en Lorraine pour les vingt prochaines années et des saturations prévisibles essentiellement dans le sillon mosellan, à l'aide d'un document d'une trentaine de page. Il en ressort les points essentiels suivants :

– Il apparaît un décalage important entre les éléments du constat concernant la Lorraine (nœud logistique, sillon européen saturé, plate forme de fret ferroviaire) et les préconisations concrètes qui laissent à penser que les infrastructures actuelles et les projets en cours suffisait à régler les problèmes de saturation et à garantir le développement.

– L'A31 devrait être saturée sur les traversées urbaines dès 2002. En 2020, l'A31 dégagerait des excédents de trafic (au-delà de la capacité maximale) supérieurs à 50 000 véhicules par jour, même dans l'hypothèse du scénario MV (multimodal volontariste).

– Les excédents de trafic ferroviaire identifiés sur l'axe nord-sud lorrain (jusqu'à 130 trains par jour) pourraient être minorés de 40 à 70 circulations quotidiennes moyennant une réorganisation complète des itinéraires ferroviaires utilisés dans le Grand Est, qui permettrait en outre de ne pas dépasser la capacité de la section Toul-Dijon (235 trains prévus pour un maximum possible de 240 circulations). Sur cette base, et moyennant les transferts d'itinéraires précités, la saturation du réseau ferroviaire concernerait 10 secteurs au total en Lorraine et serait atteinte vers 2014/2016.

– Les projections de trafic établies à l'horizon 2020 par les services de la Région mettent en évidence, y compris dans l'hypothèse du scénario multimodal volontariste MV, la saturation prochaine de tous les réseaux de transports existants en nord-sud.

– En conclusion, la création d'infrastructures routières et ferroviaires nouvelles s'impose à l'échéance 2020, quelles que soient les mesures complémentaires qui ont été explorées pour tenter de limiter et de retarder les phénomènes de congestion.

b) Demandes complémentaires du Conseil régional évoquées dans les Schémas de service

Ces demandes correspondent à des modifications de texte ou de carte ainsi qu'à des prises en compte jugées trop partielles. Le Conseil régional ayant travaillé à partir du document de novembre 2000, certaines demandes sont effectivement prises en compte dans la version de mai 2001 ; dans ce cas, le nouveau texte est mis en caractère gras.

Demandes formulées par le Conseil régional	Eléments mentionnés dans le document de mai 2001	
	Informations dans le document	Page
Construction d'une liaison autoroutière nouvelle, permettant de faciliter le traitement du transit international entre la frontière belgo-luxembourgeoise et Toul dans des conditions de fluidité et de sécurité optimales	«En outre, compte tenu de la dégradation des conditions de circulation, de sécurité et d'environnement constatées sur l'autoroute A31, poursuivre les démarches engagées afin d'étudier, puis de mettre en œuvre les solutions de nature à répondre à l'augmentation du trafic de transit et d'échange, en privilégiant une approche multimodale et les alternatives permettant d'éviter le sillon mosellan, en concertation avec les partenaires transfrontaliers, en accélérant l'aménagement d'un itinéraire de fret ferroviaire nord-sud et en préservant la réalisation d'aménagements routiers destinés à écarter les trafics de transit des zones urbaines traversées par l'autoroute A31 et complétant l'aménagement des voies existantes »	88
Parallèlement, il convient de préciser l'utilité et le rôle futur de la RN59 pour la liaison de la Lorraine avec l'Alsace et la Suisse ainsi que l'avenir du tunnel de Sainte-Marie-aux-Mines (projet de réhabilitation en cours d'étude)	« pour les traversées vosgiennes, canaliser le grand transit par les traversées autoroutières nord et sud du massif vosgien, et privilégier pour les échanges régionaux l'itinéraire médian de la RN 59. »	89

c) Demandes complémentaires du Conseil régional non évoquées dans les Schémas de services

– Réalisation des études pour la création d'une liaison ferroviaire Nord-Sud et la connexion au TGV Rhin Rhône.

– Réalisation des études pour la continuité fluviale Mer du Nord – Méditerranée par la Saône et la Moselle.

REGION MIDI PYRENNEES

a) Avis général de la Région

- Accord sur la volonté de rééquilibrage intermodal.

- Demande que les éléments de diagnostic et de problématique préalables prennent plus en compte le contexte économique et environnemental.

- Demande que soient abordées les questions relatives à la tarification afin que les charges liées à une géographie pénalisante ne soient pas imputées aux seules collectivités territoriales concernées.

- Refus que l'amélioration des dessertes ferroviaires nationales se fasse au détriment de la desserte des territoires.

- Demande que l'Etat facilite la perméabilité du massif pyrénéen pour le désenclavement de nombreux territoires frontaliers.

b) Satisfaction de la Région sur certains projets mentionnés dans les schémas de services

- Modernisation de la ligne ferroviaire Paris – Orléans – Limoges – Toulouse.

c) Demandes complémentaires de la Région évoquées dans les Schémas de services

Ces demandes correspondent à des modifications de texte ou de carte ainsi qu'à des prises en compte jugées trop partielles. Le Conseil régional ayant travaillé à partir du document de novembre 2000, certaines demandes sont effectivement prises en compte dans la version de mai 2001 ; dans ce cas, le nouveau texte est mis en caractère gras.

Demandes formulées par le Conseil régional	Éléments mentionnés dans le document de mai 2001	
	Informations dans le document	Page
Etat engage les démarches nécessaires à l'inscription de la traversée centrale des Pyrénées au Réseau de Transports Européen (RTE) Lancement immédiat des études préliminaires de cette traversée centrale	« la perspective à long terme d'une nouvelle traversée ferroviaire transpyrénéenne, dans le cadre d'un accord international, en complément des décisions déjà engagées, pour laquelle différentes solutions seront étudiées en tenant compte des capacités des grands corridors de transit entre l'Espagne et le nord de l'Europe. »	93
Réalisation sans tarder du contournement du nord ferroviaire toulousain	« dégager des solutions à la saturation des nords de trafic ferroviaire des traversées de Bordeaux et de Toulouse »	94
Inscription de la RN 21 de Tarbes à Périgueux en tant qu'axe interrégional	« des aménagements de la RN 21 adaptés à ses importantes fonctions de désenclavement de la partie centrale du grand sud-ouest »	94
Urgence de l'achèvement de l'axe Toulouse – Lyon (RN 88)	« Aménagement progressif en route express à 2x2 voies de la liaison Toulouse – Lyon (RN 88) en fonction des besoins du trafic »	94
Réalisation d'une liaison rapide entre l'A20 et Figeac	« Liaison entre A20 et Figeac aménagée à terme à 2x1 voie avec crèneaux »	94

d) Demandes complémentaires de la Région non évoquées dans les Schémas de services

- Etude au plus vite d'une liaison ferroviaire à très grande vitesse Bordeaux – Narbonne.
- Prolongation de la liaison Nantes – Poitiers – Limoges jusqu'à l'A 75 via Figeac et Séverac-le-Château.
- Demande que le canal des deux mers devienne un outil de valorisation des régions traversées.
- Demande que la plate-forme aéroportuaire de Tarbes – Lourdes – Pyrénées ainsi que les autres plates-formes régionales soient utilisées comme aéroports complémentaires de celui de Toulouse – Blagnac.
- Réduction des nuisances dues au trafic aérien sur Toulouse (liaison TGV, utilisation d'autres aéroports, déplacements éventuel des pistes).

RÉGION BASSE-NORMANDIE

a) Avis général du Conseil régional

- Refus que les projets majeurs non inscrits dans ces schémas de services soient considérés comme incompatible, à moins de procéder à la révision de ces derniers.
- Favorable au rééquilibrage en faveur du rail, mais demande néanmoins que soit pris en compte l'état d'équipement en infrastructures routières de régions comme la Basse-Normandie, afin de permettre, au-delà d'un nécessaire rattrapage, la réalisation d'un programme d'aménagement routier assurant leur intégration dans l'espace national et international.
- Regret que les schémas de services de transport n'évoquent pas plus précisément les nouvelles prérogatives que vont détenir les Régions en matière de transport régional de voyageurs, à partir du 1er janvier 2002.
- Affirmation de la nécessité absolue de la modernisation du réseau ferroviaire, y compris son électrification.

b) Satisfaction du Conseil régional sur certains projets mentionnés dans les schémas de services

- Réaffirmation de l'importance de la liaison rapide Normandie – Vallée de Seine – Réseau TGV, indispensable à l'accessibilité à Roissy, mais également au réseau TGV Européen, tant en termes de fréquence et d'amélioration de temps de parcours que de qualité et de fiabilité des services.

Compte tenu de ses fonctions, ce projet doit figurer dans le chapitre consacré à « l'écoulement des trafics de grand transit » plutôt que dans celui consacré à l'organisation des échanges dans le Bassin Parisien.

- Réaffirmation de l'importance des axes routiers A28 et A88, RN174 et A84 et l'axe ferroviaire Rouen – Caen – Le Mans – Tours qui participent au développement des ports bas-normands et qui assurent l'intégration de la Basse-Normandie, à la fois dans le Bassin Parisien et au sein du corridor Manche – Atlantique.

- Réaffirmation de l'importance du développement du cabotage entre les ports de la Manche.

c) Demandes complémentaires du Conseil régional évoquées dans les Schémas de services

Ces demandes correspondent à des modifications de texte ou de carte ainsi qu'à des prises en compte jugées trop partielles. Le Conseil régional ayant travaillé à partir du document de novembre 2000, certaines demandes sont effectivement prises en compte dans la version de mai 2001 ; dans ce cas, le nouveau texte est mis en caractère gras.

Demandes formulées par le Conseil régional	Eléments mentionnés dans le document de mai 2001	
	Informations dans le document	Page
Meilleure prise en compte l'autoroute A28 Rouen – Alençon – Tours, qui ne figure pas explicitement dans les schémas de services de transport	« achever les liaisons autoroutières tangentielles nord-sud et est-ouest permettant au trafic de transit d'éviter la traversée de l'Île-de-France ; cet ensemble passe par Tours, Rouen, Amiens, Saint-Quentin, Reims (avec contournement), Troyes et comprend l'autoroute A 19 (Artenay-Courthenay), la RN 60 conservant un caractère de liaison locale, notamment entre Montargis et Orléans, et bénéficiant d'aménagements de sécurité »	84
Meilleure prise en compte la liaison Caen – Falaise – Alençon, dont l'A88 Caen – Falaise – Sées, qui ne dispose pas d'une présentation satisfaisante	« Les schémas de services de transport visent également à améliorer les liens entre les villes principales du Bassin parisien et notamment entre ses aires d'équilibre ; ils prévoient à cet effet d'améliorer la qualité des liaisons routières renforçant les cohérences régionales, telles que les liaisons Rouen-Le Havre (A 150), Caen-Falaise-Alençon (A 88), Beauvais-Reims (RN 31), Laon-Paris (RN 2), et le raccordement de l'autoroute A 16 au réseau francilien. »	85
Meilleure prise en compte la connexion du port de Cherbourg à l'A84, en précisant que cette connexion se fait par la future RN174 à 2x2 voies	« La connexion des ports aux grands axes terrestres, notamment la liaison routière Cherbourg – A84 »	86

Réintégration des ports de Cherbourg et de Caen dans l'organisation multimodale du transport de fret à l'échelle nationale et européenne (carte B, p. 79), conformément à la proposition de la Commission européenne du 25 mars 2000	Dans la carte B de la page 79, il manque une flèche bleue qui, en prolongement de celle à destination du Havre, irait vers les ports de Caen et de Cherbourg	79
Inscription de l'axe Rouen – Caen – Le Mans – Tours sur la carte C de la page 81	Cet axe est mentionné sur la carte C en tant que « itinéraires alternatifs destinés à décharger les axes les plus encombrés » et non en tant que « principaux axes de transport terrestres »	81

d) Demandes complémentaires du Conseil régional non évoquées dans les Schémas de services

– Meilleure prise en compte la liaison routière Paris – Bretagne Nord par la RN12 et la RN176).

– Que les schémas de service de transport mentionnent la localisation d'un aéroport d'intérêt régional voire interrégional dans la région Basse-Normandie.

RÉGION HAUTE-NORMANDIE

a) Avis général du Conseil Régional

– Le Conseil Régional approuve le choix d'un scénario multimodal volontariste. Il nécessiterait toutefois d'être approfondi dans ses hypothèses comme dans ses modalités de réalisation.

– Le schéma ne prend pas suffisamment en compte l'ouverture vers l'est de la France et de l'Europe des ports de la Manche.

b) Satisfaction du Conseil Régional sur certains projets mentionnés dans les schémas de services

– Interconnexion TGV entre Roissy et Valenton offrant au réseau ferré haut-normand un accès aux lignes TGV Sud Est et Atlantique.

– Opérations d'aménagement de capacité ferroviaire de la grande ceinture fret en Ile de France.

– Achèvement des liaisons tangentielles permettant d'éviter Ile de France : Rouen – Tours (A28), Amiens – Saint-Quentin (A29), Artenay – Courtenay (A19), Rouen – Orléans (RN154).

c) Demandes complémentaires du Conseil Régional évoquées dans les Schémas de services

Ces demandes correspondent à des modifications de texte ou de carte ainsi qu'à des prises en compte jugées trop partielles. Le Conseil Régional ayant travaillé à partir du document de novembre 2000, certaines demandes sont effectivement prises en compte dans la version de mai 2001 ; dans ce cas, le nouveau texte est mis en caractère gras.

Demandes formulées par le Conseil Régional	Eléments mentionnés dans le document de mai 2001	
	Informations dans le document	Page
La liaison ferroviaire Normandie – Val de Seine doit mentionner son interconnexion au réseau ferré à grande vitesse en utilisant expressément la dénomination : « liaison rapide Normandie – Vallée de seine – réseau TGV »	« ... en particulier les liaisons Normandie – Vallée de seine – réseau TGV, ... »	85
Préciser que le contournement ferroviaire fret de l'Ile de France « le Havre/Rouen – Amiens – Reims » comporte deux branches (l'une vers Dijon l'autre vers Metz)	« ... adaptation au fret de la ligne Le Havre – Rouen – Amiens – Reims vers Metz et Dijon ... »	86
Aménagement de la section Serqueux – Argenteuil alternatif et complémentaire de la grande radiale Rouen – Paris pour la desserte fret	« Conforter la desserte des ports [...] avec notamment le renforcement de capacité de l'axe Paris – Rouen – Le Havre, la grande ceinture d'Ile de France et les itinéraires alternatifs du Bassin parisien, tels que l'adaptation au fret de la ligne Le Havre – Rouen – Amiens – Reims vers Metz et Dijon... »	86
Les procédures d'allocation des priorités entre les différentes circulations ferroviaires (fret, grandes lignes et services régionaux) doivent prévoir une concertation étroite avec les Régions	« il convient de mettre en place dans les cinq ans des règles explicites dans l'attribution des sillons... »	
Le contournement de l'agglomération rouennaise doit être qualifié de prioritaire au vu de sa qualité d'axe européen de transport (Axe Nord-Sud Atlantique)	« ... achever les liaisons autoroutières tangentielles nord-sud et est-ouest permettant au trafic de transit d'éviter la traversé de l'Ile de France ; cet ensemble passe par [...] Rouen (avec un contournement ouest) ... »	84

d) Demandes complémentaires du Conseil Régional non évoquées dans les Schémas de services

- Demande qu'apparaisse des actions d'amélioration de la liaison fluviale Seine–Est de la même façon que pour la liaison Seine–Nord. La proposition de la Haute-Normandie prévoyait d'engager la liaison Seine Nord par le sud, sur le tronçon commun Seine Nord – Seine Est.

- Prise en compte de la modernisation d'ensemble de la RN31 Rouen – Reims et pas seulement du tronçon Beauvais – Reims et/ou d'intégrer la

possibilité d'un tracé neuf entre Rouen et l'A16 (doublement des RN 14 et 31), compte tenu de la saturation croissante de l'A13.

REGION PAYS DE LOIRE

a) Avis général du Conseil régional

– Regret de l'absence de chiffrage, par grandes masses au moins, des investissements à réaliser.

b) Satisfaction du Conseil régional sur certains projets mentionnés dans les schémas de services

– Desserte ferroviaire du Port de Nantes / Saint-Nazaire vers Angers et Lyon.

– Interconnexion TGV en Ile-de-France.

– Aménagement de la capacité ferroviaire sur la ligne Nantes – Angers.

– Autoroute Fontenay-le-Comte / Rochefort.

– Achèvement de la route des Estuaires.

– Poursuite du maillage routier national des liaisons rapides ouest – est.

– Aéroport Notre-Dame-des-Landes.

d) Demandes complémentaires du Conseil régional évoquées dans les Schémas de service

Ces demandes correspondent à des modifications de texte ou de carte ainsi qu'à des prises en compte jugées trop partielles. Le Conseil régional ayant travaillé à partir du document de novembre 2000, certaines demandes sont effectivement prises en compte dans la version de mai 2001 ; dans ce cas, le nouveau texte est mis en caractère gras.

Demandes formulées par le Conseil régional	Eléments mentionnés dans le document de mai 2001	
	Informations dans le document	Page
Développement des dessertes routières et ferroviaires du Port	<i>« contribuer à l'amélioration des dessertes terrestres, en particulier la liaison routière entre Saint-Nazaire et l'autoroute A 84 et la liaison ferroviaire transversale de Saint-Nazaire – Nantes vers Angers et Lyon qui sera modernisée, notamment pour le fret »</i>	95

Renforcement de la capacité de l'infrastructure ferroviaire entre Saint-Nazaire et Angers et entre Nantes et Rennes	« amélioration de [...]la liaison ferroviaire transversale Saint-Nazaire – Nantes vers Angers et Lyon » « améliorer la ligne ferroviaire interrégionale Rennes – Nantes – Bordeaux »	95 96
Accès terrestres multimodaux routiers et ferroviaires de Nantes et de Rennes pour la desserte de la Plate-Forme de Notre-Dame-des-Landes	« un nouveau site, déjà réservé à Notre-Dame-des-Landes, sera aménagé pour le Grand Ouest, ainsi que ses dessertes terrestres notamment ferroviaires (vers Nantes et Rennes) »	95
Achèvement de l'autoroute A 28 Caen – Le Mans – Tours	« Achever les liaisons autoroutières tangentielles nord-sud et est-ouest [...] cet ensemble passe par Tours, Rouen... »	84
Contournement autoroutier d'Angers (par le Nord et traversée de la Loire vers Cholet)	« Ecarter les trafics de transit des zones urbaines, en réalisant des contournements urbains routiers lorsque leur importance le justifie et notamment à Angers, dans le respect des contraintes environnementales »	96
Traitement de l'accès maritime du port	« à l'organisation de l'Arc atlantique par l'amélioration des liaisons reliant la façade Atlantique à l'est de l'Europe, et la valorisation de la façade maritime et des potentialités du cabotage maritime à partir de ses principaux ports : Brest, Lorient, Nantes – Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux et Bayonne »	94
Affirmation du rôle géostratégique du Port Autonome de Nantes / Saint-Nazaire en tant que premier port de la façade atlantique, notamment pour le trafic des marchandises	Enjeux stratégiques [...] liés au fonctionnement des principaux pôles d'échanges, dont Nantes – Saint-Nazaire, premier port de la façade atlantique	95

d) Demandes complémentaires du Conseil régional non évoquées dans les Schémas de services

- Reconnaissance par l'Etat d'une bonne desserte nord – sud de la Façade Atlantique et en particulier de l'électrification de la liaison ferroviaire Nantes – Bordeaux.

- Amélioration des liaisons ferroviaires des zones rurales ligériennes afin de permettre leur irrigation.

– Contournement autoroutier de la Roche-sur-Yon (par le sud).

– Traitement de l'accès maritime du port.

– Continuité territoriale en matière de transport pour les îles atlantiques.

RÉGION PICARDIE

Le Conseil régional rappelle qu'il consent, sur des domaines qui relèvent des compétences de l'Etat, des efforts d'investissement considérables depuis 1985, notamment dans le cadre des contrats de plan Etat-région, pour améliorer les liaisons intra-régionales et le positionnement de la Picardie dans le réseau de transport européen (RN 2, 31 et 32, RN 16, 17, 25, 29, 43 et 330, plan Transmanche, A29, contrats particuliers avec les départements,...).

Il considère que les orientations des schémas de services collectifs n'expriment pas d'ambitions suffisamment fortes pour maîtriser l'évolution des flux de transport à l'horizon 2020 et réduire les déséquilibres territoriaux qui en résultent.

Il estime que les déclinaisons territoriales des schémas comportent pour la Picardie des risques de marginalisation et d'accroissement des flux nationaux et internationaux importants qui transitent sur son territoire.

Il constate que les orientations des projets de schémas renforcent la fonction de transit et ne permettent pas de valoriser les potentialités de développement de la Picardie liées à son positionnement à l'articulation de l'Ile-de-France et du nord-ouest de l'Europe.

Il demande que les orientations des projets de schémas soient infléchies pour :

- renforcer l'articulation de la Picardie avec le reste de l'Europe ;
- valoriser les infrastructures de transport sur le plan économique ;
- afficher des ambitions plus fortes pour le développement de l'offre multimodale de transport ;
- répondre aux enjeux de déplacement et de développement notamment pour le sud de la Picardie ;

Et soient assorties d'une évaluation du coût des infrastructures et d'un planning de réalisation.

RÉGION POITOU - CHARENTES

a) Avis général du Conseil régional

- Le Conseil régional regrette que ces schémas restent trop imprécis (pas d'évaluation financière des projets, pas de calendrier) et apparaissent comme un catalogue d'orientations générales, sans mesure ni des enjeux, ni des priorités.

– D’une façon générale, ces schémas s’intéressent aux grands flux, aux régions fortement urbanisées et grandes métropoles. L’objectif de correction des disparités territoriales, et donc de solidarité nationale, est absent, ainsi qu’une véritable prise en compte de l’Arc Atlantique dans le cadre de l’intégration européenne des territoires périphériques.

– Les grands axes structurant cet espace sont pratiquement oubliés : ligne ferroviaire Nantes – Bordeaux absente, route des Estuaires réduite à une fonction de desserte locale.

– Le cabotage maritime doit être promu avec un volontarisme égal à celui affiché pour le fer.

b) Satisfaction du Conseil régional sur certains projets mentionnés dans les schémas de services

– Rééquilibrage intermodal

c) Demandes complémentaires du Conseil régional évoquées dans les Schémas de services

Ces demandes correspondent à des modifications de texte ou de carte ainsi qu’à des prises en compte jugées trop partielles. Le Conseil régional ayant travaillé à partir du document de novembre 2000, certaines demandes sont effectivement prises en compte dans la version de mai 2001 ; dans ce cas, le nouveau texte est mis en caractère gras.

Demandes formulées par le Conseil régional	Eléments mentionnés dans le document de mai 2001	
	Informations dans le document	Page
Réaliser le plus rapidement possible la liaison à grande vitesse Tours-Bordeaux	« réaliser par étape les liaisons [...] : Tours-Bordeaux »	95
Rappel du fort enjeu européen de la ligne Paris-Bordeaux-Péninsule Ibérique	« réaliser par étape les liaisons [...] : Tours-Bordeaux, et préparation de son prolongement vers l’Espagne ... »	95
Mention des missions d’aménagement du territoire des trains nationaux autres que les TGV et expliciter les engagements de l’Etat et de la SNCF sur ce point	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuer à des améliorations de lignes ferroviaires connectant les territoires au réseau à grande vitesse telle que les liaisons Poitiers-La Rochelle [...] - Améliorer la ligne ferroviaire interrégionale Rennes-Nantes-Bordeaux ... » 	96

Mettre en œuvre les investissements de capacité pour faire face au développement du fret ferroviaire sur des itinéraires saturés	« ... sont inscrites les mesures suivantes : des aménagements de capacité ferroviaire portant sur les lignes Tours-Bordeaux-Espagne et Nantes-Angers ... »	95
Retenir la réalisation planifiée d'une interconnexion nouvelle des TGV entre Massy et Valenton. En effet, le réaménagement de la ligne ferroviaire Massy-Valenton ne peut constituer une solution définitive car elle ne pourra pas absorber, à l'horizon 2008-2010 l'ensemble des trafics prévisibles (TGV, trains de banlieue et fret)	« aménager la ligne ferroviaire existante (Massy-Valenton) et réaliser ultérieurement une infrastructure nouvelle d'interconnexion entre la ligne LGV atlantique et le contournement ferroviaire à grande vitesse d'Ile de France »	95
Prévoir dans les Schémas des actions d'amélioration de la ligne ferroviaire Nantes-Bordeaux permettant le développement des trafics fret et voyageurs	« ...sont inscrites les mesures suivantes : [...] Améliorer la ligne ferroviaire interrégionale Rennes-Nantes-Bordeaux ... »	96
La réalisation de la Route Centre Europe Atlantique (RCEA) dans ses deux branches y compris la liaison Nantes-Poitiers-Limoges doit être inscrite dans les Schémas, telle qu'elle l'est dans le Contrat de Plan Etat-Région 2000/2001	« La liaison Nantes-Poitiers-Limoges qui sera aménagée en route à 2 fois 2 voies, en fonction de l'évolution du trafic »	96
Réintégrer l'autoroute concédée Fontenay-le-Comte-Rochefort dans la route des estuaires et donc comme un axe structurant de la façade atlantique. La réalisation de cette autoroute ne doit pas par ailleurs interdire l'amélioration du réseau existant	« [la liaison autoroutière Fontenay-le-Comte-Rochefort] permettra de répondre aux besoins de déplacement locaux en évitant tout autre aménagement de capacité tant sur le réseau national que sur la voirie locale, de façon à ménager l'environnement sensible des zones traversées »	96
En ce qui concerne l'adaptation des ports français de la façade atlantique seuls ceux relevant de l'Etat semblent pouvoir bénéficier d'un soutien face aux évolutions du transport maritime. Ceci aurait pour conséquence d'éliminer de cette politique l'ensemble des ports classés « d'intérêt national » comme La Rochelle.	« adapter les ports de la façade atlantique relevant de l'Etat aux évolutions du transport maritime »	95
Développer au profit du port de La Rochelle, des chantiers de transport combiné et prévoir sa connexion à la liaison ferroviaire transversale Nantes-Lyon via Tours	« contribuer au développement et à l'adaptation à la demande des chantiers de transport combiné notamment des pôles de [...] de La Rochelle »	95

d) Demandes complémentaires du Conseil régional non évoquées dans les Schémas de services

– Clarification au niveau européen des règles techniques, réglementaires, sociales et surtout financières du transport de marchandises.

– La création d'itinéraires alternatifs pour le fret n'est envisagée que sur la ligne Paris-Orléans-Limoges-toulouse-Narbonne. Or d'autres itinéraires sont à prendre en compte, tels que Nantes-Bordeaux et Tours-Saumur-Niort-Saintes-Bordeaux.

– La création d’une ligne ferroviaire nouvelle reliant l’Atlantique à la région lyonnaise et qui pourrait constituer, à l’horizon 2020 un grand projet structurant dans une perspective interrégionale, nationale et européenne.

– L’intégration aux Schémas d’un axe routier performant entre Niort et Limoges.

RÉGION PROVENCE-ALPES-CÔTE- D’AZUR

a) Avis général du Conseil régional

Le Conseil régional souligne le caractère inacceptable du principe selon lequel tout ce qui n’est pas inscrit est incompatible avec les décisions régionales à 20 ans

Il souscrit pleinement aux trois axes suivants :

1. Définir tout d’abord les grandes priorités avec :

– Un développement régional organisé autour du fait urbain et résolument tourné vers l’international.

– Une organisation solidaire des territoires appuyée sur des logiques de partenariat économique et institutionnel fondées sur la complémentarité des territoires ruraux et urbains afin de créer des espaces pertinents.

– La priorité des cadres de vie dans la diversité des territoires avec un objectif très ambitieux de lutte contre l’effet de serre.

2. Rééquilibrer les transports en donnant la priorité :

– Au fret ferroviaire, transport alternatif à la route pour le doublement du fret ferroviaire sur 10 ans, ce qui correspond au maintien de la part de marché actuelle.

– Aux transports collectifs dans la mise en œuvre des politiques de déplacement urbains et périurbains.

3. Prendre en compte les grandes liaisons internationales

b) Demandes complémentaires du Conseil régional évoquées dans les Schémas de service

Ces demandes correspondent à des modifications de texte ou de carte ainsi qu’à des prises en compte jugées trop partielles. Le Conseil régional ayant travaillé à partir du document de novembre 2000, certaines demandes

sont effectivement prises en compte dans la version de mai 2001 ; dans ce cas, le nouveau texte est mis en caractère gras.

Demandes formulées par le Conseil régional	Eléments mentionnés dans le document de mai 2001	
	Informations dans le document	
La nécessité de créer une liaison ferroviaire rapide vers la Côte d'Azur	« améliorer les liaisons ferroviaires rapides vers la Côte d'Azur, en aménageant les infrastructures existantes, et en préservant la possibilité de réalisation de sections de ligne à grande vitesse »	91
Prise en compte d'une percée ferroviaire sous le col du Montgenèvre raccordant la péninsule ibérique et l'agglomération marseillaise à la future liaison à grande vitesse Lyon -Turin	« une étude complémentaire sur l'amélioration des transports terrestres entre la Bâtie-Neuve et le Montgenèvre sera lancée, dans l'objectif de limiter le trafic des poids lourds en privilégiant les modes ferroviaires ou mixtes (ferroulage, transport combiné). »	92
Le caractère peu affirmé de la nécessité de réaliser au plus vite le TGV Rhin - Rhône	« ...permettre la réalisation [...] du TGV Rhin - Rhône »	88
Affirmation insuffisante du développement de l'activité du port de Marseille autour de 4 pôles majeurs (trafic conteneurisé, hydrocarbure, de vrac liquide et de croisière vers la Corse) ainsi que celui de Nice	« ... développer le cabotage intracommunautaire, notamment en adaptant les infrastructures portuaires pour les trafics avec les pays du bassin méditerranéen et ceux liés au tourisme international, en particulier la croisière comme à Nice et à Marseille. »	91
Création d'un véritable réseau de chantiers rail-route	« contribuer au développement et à l'adaptation à la demande des chantiers de transport combiné, de Marseille-Avignon... »	91
Dans le département des Alpes Maritimes, rechercher un itinéraire est-ouest non autoroutier en complémentarité des TCSP et compléter par un maillage plus fin	« Les solutions routières, examinées dans ce contexte, conjugueront la réalisation d'une liaison routière entre la vallée du Var et le nord d'Antibes et d'un nouveau contournement nord de Nice. »	91
Présenter de véritables solutions aux problèmes de transit routier et autoroutier dans la vallée du Rhône, vers les Alpes du Sud et sur la Côte d'Azur	La recherche d'une stratégie globale répondant aux perspectives de forte dégradation du niveau de service des autoroutes A7 et A9 fait l'objet d'un texte en page 71	71

d) Demandes complémentaires du Conseil régional non évoquées dans les Schémas de services

– Réalisation d'un nouveau tunnel entre la vallée de la Roya et la Plaine du Pô sur la RN204 se substituant à celui existant dont l'état est jugé déplorable.

– Affirmation insuffisante de l'amélioration de la desserte du port de Marseille (notamment par les modes ferroviaire et fluvial).

– Raccordement fluvial de l'axe rhodanien au système rhénan par la liaison fluviale à grand gabarit via le canal de l'Est, enjeu majeur pour le développement du port de Marseille-Fos.

RÉGION RHONE-ALPES

a) Avis général du Conseil régional

– Le Conseil régional émet un avis favorable sur les objectifs et les grandes orientations de l'Etat.

– Il souhaite que soit présenté en préalable un projet de territoire aux échelles nationale et européenne (à l'échelle de l'Europe toute entière) présentant les grands équilibres nationaux et permettant de mettre en évidence les principes de maillages fonctionnels des territoires, les besoins en service de transport.

– Il note avec inquiétude que les engagements de l'Etat pris à Kyoto en matière de diminution des gaz à effet ne seront pas respectés et demande à l'Etat d'explicitier les conséquences et les mesures nécessaires, en rappelant que la lutte contre l'effet de serre est un des objectifs assignés aux schémas de services collectifs de transport conformément à la loi.

– Il demande que les schémas de services fixent l'objectif de mettre en œuvre d'ici 2020 une solution durable et multimodale au problème de la saturation dans la vallée du Rhône et que figure l'engagement de lancer dès maintenant une démarche d'études et de concertation ainsi qu'un cahier des charges traçant les pistes de recherche de solutions, notamment en termes de solutions modales alternatives (y compris fluviale), les nouveaux itinéraires et dans un périmètre de réflexion incluant tout le Grand Sud-Est à partir de Dijon.

b) Satisfaction du Conseil régional sur certains projets mentionnés dans les schémas de services

– Rééquilibrage intermodal de l'offre de transport.

c) Demandes complémentaires du Conseil régional évoquées dans les Schémas de service

Ces demandes correspondent à des modifications de texte ou de carte ainsi qu'à des prises en compte jugées trop partielles. Le Conseil régional ayant travaillé à partir du document de novembre 2000, certaines demandes sont effectivement prises en compte dans la version de mai 2001 ; dans ce cas, le nouveau texte est mis en caractère gras.

Demandes formulées par le Conseil régional	Éléments mentionnés dans le document de mai 2001	
	Informations dans le document	Page
<p>Solution durable et multimodale au problème de saturation de la vallée du Rhône</p> <p>L'ajout de : « Les solutions possibles, nécessairement multimodales, devront être examinées dans le cadre des concertations régionales à venir. Les solutions définitives seront arrêtées à l'issue d'un débat public qui sera organisé sous l'égide de la Commission Nationale du Débat Public »</p>	<p>« renforcer la capacité et les performances des liaisons ferroviaires pour le fret avec :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'aménagement d'itinéraires alternatifs empruntant la ligne rive droite du Rhône et les lignes Clermont-Béziers et Valence-Montmélian ; - des aménagements de capacité sur les lignes Dijon-Ambérieu-Modane et pour les traversées de - Dijon de Lyon et du couloir languedocien ; - l'aménagement de la ligne nouvelle mixte Perpignan-Barcelone, les contournements de Nîmes et Montpellier, et le contournement fret de Lyon ; <p>exploiter plus efficacement la voie navigable avec les opérations de modernisation de l'axe à grand gabarit Saône-Rhône, dans le respect des méandres de la Saône entre Chalon-sur-Saône et Saint-Symphorien-sur-Saône ;</p> <p>appréhender de façon globale le problème de la congestion des deux autoroutes A 7 (vallée du Rhône) et A 9 (couloir languedocien) »</p>	90
<p>L'ajout de : « L'Etat lors de l'examen de l'ensemble des scénari de la branches sud du TGV Rhin – Rhône, prendra en compte la préférence exprimée par le Conseil régional Rhône-Alpes pour la famille de scénari « Bourg » et en particulier pour le scénari « Bourg-Est », qui offre la possibilité d'une meilleure desserte du nord de Rhône-Alpes en articulant, à Bourg-en-Bresse, la branche Sud du TGV Rhin – Rhône avec la ligne du Haut-Bugey aménagée, tout en évitant la traversée de cette ville par des trains en transit » et modifier en conséquences les cartes correspondantes</p>	<p>« permettre la réalisation des branches ouest (Dijon vers Paris) et sud (vers Lyon) du TGV Rhin-Rhône »</p>	88

<p>Les opérations d'infrastructures ferroviaires concernant des trafics nationaux et européens et des objectifs directement sous la responsabilité de l'Etat doivent être financées d'abord par l'Etat en lui demandant de mettre tout en œuvre pour obtenir des financements européens, la participation des Régions ne pouvant intervenir qu'en accompagnement</p>	<p>« Par ailleurs, les ambitions partagées de l'Etat et des Collectivités Locales concernant le rééquilibrage en faveur du fer font que les projets ferroviaires sont désormais cofinancés de façon quasi-systématique par celles-ci (et notamment par les régions). Cette pratique de cofinancement est devenue courante pour les projets de modernisation du réseau classique, généralement réalisés dans le cadre des contrats de plan Etat-Région qui ont vu les crédits ferroviaires multipliés par dix entre les périodes 1993-1999 et 2000-2007. Elle est également appelée à se développer pour les projets de lignes nouvelles à grande vitesse, à l'image du partenariat financier retenu pour la première phase du TGV est-européen. »</p>	<p>121</p>
<p>Actualisation des engagements concernant la liaison transalpine voyageurs et marchandises en fonction de la décision ministérielle sur la partie française du projet du 25 janvier 2001 et des conclusions du sommet franco-italien du 29 janvier 2001 Respecter l'engagement de mise en œuvre de l'ensemble de la liaison transalpine, comprenant le nouveau tunnel franco-italien en 2015, permettant de créer des capacités nouvelles qui seront prioritairement affectées au fret Préciser les modalités de financement de cette liaison dans sa globalité</p>	<p>« D'ores et déjà, dans le cadre des orientations volontaristes de transfert des flux sur les modes ferroviaires, et compte tenu des reports de trafics possibles résultant des dispositions arrêtées par la Suisse, est inscrit dans les Schémas de services de transport un nouvel itinéraire ferroviaire transalpin, mixte pour le fret et les voyageurs, dans le cadre de l'accord franco-italien de janvier 2001 ; cette liaison comprend une première étape de ligne nouvelle entre Lyon et le sillon alpin. »</p>	<p>73</p>
<p>- Indication de la volonté de l'Etat d'encourager la mise en place de vols longs courriers internationaux sur l'aéroport de Lyon - Saint-Exupéry dans une perspective de redéploiement de ces trafics sur les plateformes aéroportuaires des principaux pôles régionaux en vue d'un aménagement équilibré du territoire - Desserte de la plate-forme de Saint-Exupéry par une offre ferroviaire rapide en lien avec l'ensemble des grandes villes de Rhône-Alpes et du Grand Sud-Est</p>	<p>« adapter le développement de l'aéroport de Lyon - Saint-Exupéry dans le cadre de l'avant projet de plan masse approuvé pour répondre aux besoins du trafic aérien international ; favoriser son accès par des services ferroviaires rapides avec les principales villes de son aire d'influence, en correspondance avec les services aériens »</p>	<p>90</p>
<p>Etude du risque de saturation des routes aériennes consécutif à la croissance continue du trafic</p>	<p>« intensifier dans le cadre européen, la politique permanente d'amélioration du contrôle aérien... »</p>	<p>60</p>
<p>Inscription dans les schémas de services du désenclavement du réseau à grand gabarit Rhône - Saône vers le réseau européen, en vue notamment d'accepter les flux internationaux de marchandises</p>	<p>« exploiter plus efficacement la voie navigable avec les opérations de modernisation de l'axe à grand gabarit Saône-Rhône, dans le respect des méandres de la Saône entre Chalon-sur-Saône et Saint-Symphorien-sur-Saône »</p>	<p>90</p>

d) Demandes complémentaires du Conseil régional non évoquées dans les Schémas de services

– Précision sur les actions et les moyens que l'Etat proposera aux opérateurs ferroviaires, notamment la SNCF, en vue d'améliorer leur productivité et compétitivité commerciale ainsi que les mesures réglementaires qu'il compte engager au titre de l'harmonisation des fonctions techniques et des conditions d'accès des opérateurs au réseau trans-européen de transport.

– Engagement de moyens par l'Etat pour qu'il exerce pleinement sa responsabilité d'autorité organisatrice des transports de voyageurs à l'échelle nationale.

– Définition sur les axes ferroviaires reliant la façade atlantique à Lyon et aux grandes liaisons européennes projetées (Lyon – Turin, Rhin – Rhône, TGV Méditerranée) des niveaux de services voyageurs et marchandises adaptés aux besoins à long terme sur toutes les liaisons ferroviaires concernées, permettant un aménagement équitable du territoire et un transfert modal vers le rail.

– Définition des niveaux de service voyageurs adaptés aux besoins sur toutes les liaisons concernées par l'objectif d'un aménagement équilibré du territoire, en particulier sur les axes ferroviaires Bordeaux – Lyon et Nantes – Lyon.

– Précision de la manière dont sera assuré le trafic fret par les traversées alpines du Leman à la Méditerranée et instaurer un débat.

– Précision des moyens engagés pour assurer l'entretien des voiries d'Etat et pur remédier à la dégradation du réseau existant.

– Assurer l'autonomie financière des aéroports par une taxation aéroportuaire adaptée, à l'instar de nos voisins européens.

– Offrir la garantie que les infrastructures routières rapides, notamment périurbaines (à Grenoble, Saint-Etienne, dans le Genevois et dans l'ensemble des agglomérations concernées) ne contrarieront pas la dynamique nécessaire de transfert modal et ne favoriseront pas un nouvel étalement urbain.

– Inscription du désenclavement du réseau fluvial à grand gabarit Rhône-Saône vers le réseau européen, en vue notamment d'y capter des flux internationaux de marchandises.

2. L'avis de l'Assemblée des conseils économiques et sociaux régionaux

Les observations des Conseils économiques et sociaux régionaux portent sur cinq grands thèmes.

a) Une réflexion trop hexagonale

Les schémas ne situent pas suffisamment la démarche dans une dimension européenne pourtant indispensable pour assurer la cohérence avec le schéma de développement de l'espace communautaire et les projets de réseaux de transport européens.

Les seules allusions à l'Outre-mer sont relatives avec leurs relations avec la métropole sans que ne soit évoquée leur rôle et leurs besoins pour jouer leur rôle de plateformes d'éclatement dans leur zone graphique, ni les préoccupations propres à leur desserte interne.

Les inter-régions identifiées dans les schémas relèvent d'un découpage a priori et ignorent la France d'aujourd'hui : elles ne peuvent constituer une inter-régionalité crédible.

Si les engagements du protocole de Kyoto sont évoqués, des doutes sont émis sur les capacités de les respecter.

b) Quelle pertinence des scénarios ?

Les méthodes d'élaboration des scénarios sont peu lisibles et le scénario retenu –dit multimodal volontariste- apparaît « plaqué » sans cohérence avec les scénarios de base.

Les scénarios prennent peu ou pas en compte différents éléments qui conditionnent la mise en œuvre des schémas : la Loi SRU, l'abandon de la procédure d'adossement pour le financement des autoroutes, les charges d'endettement de RFF et de la SNCF, le transfert de compétences ferroviaires aux Régions.

Le scénario multimodal volontariste prévoit le doublement en 2010 du fret ferroviaire (alors que la Commission européenne table sur une progression de 40 %) mais, paradoxalement, une baisse de la part modale de fer pour les voyageurs.

c) Sur le transport de marchandises

Pour le fret ferroviaire –comme pour les voyageurs- l’opérateur SNCF doit assurer pleinement son rôle et sa responsabilité pour répondre aux attentes du monde économique et de la société.

Les CESR craignent que n’aient été sous-estimés les besoins de mise en capacité des infrastructures et des matériels.

Par ailleurs, la cohérence inter-modale de la chaîne de transport n’apparaît pas suffisante.

Les schémas manquent enfin d’ambition en matière de transport fluvial et maritime.

C’est pourquoi, les moyens sont jugés largement incompatibles avec le scénario retenu avec le risque de poursuite des tendances actuelles au profit du transport routier.

d) Sur les transports de voyageurs

Dans le domaine routier, la sécurité doit constituer la préoccupation majeure : la France ne peut accepter le niveau d’accidents de la route actuel. Il convient d’identifier clairement les mesures en faveur des grandes transversales et des grands contournements.

Pour le transport ferroviaire, certains tronçons de lignes à grande vitesse sont proches de la saturation et les lignes classiques ont été délaissées en matière d’investissement. Il convient de construire un réseau plus cohérent, plus accessible grâce à des connexions performantes : au premier rang figure le besoin d’une interconnexion en ligne nouvelle au sud de Paris.

La question de l’attribution de sillons entre les différents services ferroviaires revêt une importance stratégique.

Le transport aérien est caractérisé par une concentration sur les aéroports de Paris : les CESR souhaitent une deuxième porte d’entrée internationale. Ils regrettent également l’absence de décision claire sur les seuils de capacité à Orly et Roissy et attendant après le débat public une décision rapide du Gouvernement.

e) La porte juridique des schémas

Un besoin de clarification s'exprime sur la portée juridique des schémas qui, reprenant la LOTI, indiquent que « *les projets majeurs non inscrits dans les schémas de services seront considérés comme incompatibles* ». Les schémas de transport seront-ils prescriptifs ?

De nombreuses ambiguïtés rédactionnelles, résultant d'arbitrages interministériels, sont à lever ; ainsi « permettre la réalisation de (l'interconnexion ferroviaire en ligne nouvelle Massy-Valenton par exemple) revient à différer l'investissement au-delà de 2020, ce qui n'est pas acceptable. D'autres termes portent à interprétation : réaliser à terme, ultérieurement, dégager des solutions à long terme...

Enfin, quelles conséquences sur les budgets des collectivités territoriales, notamment des Régions, dont la contribution financière apparaît indispensable pour les autoroutes et lignes à grande vitesse nouvelles ? Cela représente un transfert de charges sans transfert de compétence.

3. Les préoccupations des CESR d'Outre-Mer vis-à-vis des schémas de services collectifs

Dans beaucoup de schémas, l'Outre-mer n'apparaît pas. Dans le document introductif, « *une ambition pour le territoire* », l'Outre-mer n'est pas mentionné. Pourtant les régions d'Outre-mer constituent des points d'appui de la culture et de l'économie française dans les autres parties du monde.

Les quatre régions d'Outre-mer ont des caractéristiques différentes ; il n'est pas pertinent de les regrouper dans un seul et même ensemble ignorant ainsi leurs spécificités.

Pour préciser les propos sur les schémas de transport relatifs à la prise en compte des particularités régionales il convient :

- pour la Guyane, d'assurer la desserte interne, par route ou par air ;
- pour la Guadeloupe, de prendre en compte la double insularité et les transports inter-îles ;
- pour la Martinique, de doter le transport maritime en complémentarité des routes ;
- pour la Réunion, d'inscrire un transport en commun en site propre dans la zone littorale.

C. LES AVIS TECHNIQUES

1. Les conclusions du consultant

La Délégation a choisi comme consultant le cabinet ISIS.

ISIS est une société du Groupe EGIS spécialisée dans les études de transport. Créée en 1990, elle intervient pour la plupart des grands donneurs d'ordre nationaux (administrations centrales, Réseau Ferré de France, sociétés d'autoroutes, Voies Navigables de France, EUROTUNNEL,...) et régionaux (Directions Régionales de l'Équipement, Conseils Régionaux,..) grâce à ses 150 collaborateurs. Depuis huit ans, elle participe à de nombreux projets de recherche européens pour la DG Transport de la Commission Européenne. A l'international, elle réalise chaque année des études dans une dizaine de pays différents.

Ses trois grands domaines de compétences sont l'économie des transports (étude de faisabilité, schémas directeurs, études économiques, prévisions de trafics,...), la conception de système d'exploitation et la maîtrise d'œuvre des équipements et des systèmes de sécurité et d'exploitation des infrastructures.

Elle a été une des premières sociétés françaises d'ingénierie et de conseil à être certifiée ISO 9001 dès 1997.

L'expertise du document dont nous ne faisons ici qu'un résumé a fait apparaître, selon notre consultant, dix « points faibles » (l'intégralité de l'expertise figure en annexe).

(Le texte intégral de cette expertise figure à la fin du rapport de la Délégation portant avis sur les schémas de services collectifs.)

a) La notion de « service » reste ambiguë car non définie

Le document, écrit notre consultant, laisse entendre que « la notion de « service » doit être entendue comme une grande fonction de transport à assurer. Mais le doute sur le sens précis de cette notion subsiste.

« Le qualificatif « collectif », souligne-t-il, s'oppose traditionnellement à celui « d'individuel ». Où se situe la frontière, dans le cadre de ce document de planification des transports, entre les services collectifs, objet de l'intervention de l'Etat, et les services individuels ? Doit-on comprendre, en particulier, que la fourniture d'infrastructures est un service collectif ?

La définition des services peut s'entendre à deux niveaux :

– les services que les pouvoirs publics s'engagent à donner aux utilisateurs d'infrastructures : usagers ou entreprises, elles-mêmes prestataires de service ;

– les services qui correspondraient à des attentes des populations et des agents économiques qui ne seraient pas considérés uniquement comme des usagers de ces services mais comme des clients des prestataires.

Dans ce second cas, il conviendrait d'apprécier les besoins des différentes catégories de clients. Une telle démarche conduirait à mettre en avant les utilités économiques et sociales du transport alors que celui-ci dans le document est essentiellement présenté sous l'angle des nuisances qu'il engendre ».

b) Le diagnostic de la situation actuelle et l'analyse des évolutions passées s'agissant en particulier des forces et des faiblesses de chaque système de transport, sont insuffisants

Notre consultant évoque l'exemple des « domaines de pertinence » des différents modes de transport. Le document annonce que ces domaines pour les services rapides sont :

– « la route » sur les trajets inférieurs à 200-300 kilomètres, ou plus en cas de passagers et de bagages ;

– le chemin de fer pour des trajets de 200 à 800 kilomètres d'une durée inférieure à trois heures, de préférence lorsqu'il existe une ligne à grande vitesse ;

– l'avion pour les trajets d'au moins 2 heures 30 à 3 heures par voie terrestre, à condition que la clientèle soit suffisante pour justifier un service régulier ».

Or, les études des services du ministère de l'équipement mettent bien en évidence que **pour la majorité des déplacements les alternatives à la route n'existent pas ou ne sont pas de qualité suffisante.**

« Cela apparaît tout particulièrement pour les déplacements de plus de 600 km qui restent majoritairement assurés par la route. Réduire la qualité de l'offre routière, c'est sans conteste dégrader les conditions de vie des populations et réduire la compétitivité des industriels qui ne sont pas en situation de pouvoir utiliser un autre mode que la route ».

Pour notre consultant, la présentation d'indicateurs de synthèse sur la qualité de l'offre et son évolution aurait été incontestablement d'une grande utilité dans cette phase de diagnostic qui aurait dû permettre de répondre aux questions suivantes :

« – comment se situent les performances générales (vitesses commerciales moyennes, fiabilité des délais d'acheminement, coûts de revient, coûts environnementaux...), de chaque mode pour les catégories de services étudiés ?

– que peut-on dire de l'encombrement de l'espace aérien, et de l'évolution du retard des avions ?

– quelle place le transport intermodal a-t-il pu prendre à ce jour ? Quels sont ses atouts et ses handicaps ?

– que peut-on penser du caractère déficitaire de la SNCF ? »

c) La vision européenne fait défaut

Notre consultant juge la démarche du schéma fragilisée par le fait que le problème de savoir si les rythmes d'évolution indiqués dans le document seront effectivement ceux de l'Union Européenne reste posé. Il s'agit, souligne-t-il, d'une « interrogation de fond » compte-tenu de l'extrême dépendance des premiers à l'égard des seconds.

Le nouveau Livre Blanc sur la politique commune des transports (en instance de publication) viserait, rappelle-t-il, à maintenir durant la prochaine décennie les parts modales constatées en 1998.

« On est bien loin du doublement indiqué dans le schéma de service ».

A titre d'exemple, notre consultant évoque certains éléments des tendances actuelles, largement ignorés par le document, chez nos principaux voisins :

– au Royaume-Uni, le trafic routier progresse fortement depuis 4 ans tandis que le fret ferroviaire stagne depuis l'ouverture du tunnel sous la Manche en 1995 ;

– au Bénélux, le trafic ferroviaire montre une dynamique certaine encouragée notamment par les politiques portuaires à Rotterdam et à Anvers ;

– en Allemagne, le trafic ferroviaire a globalement progressé de 6,6 % de 1995 à 1998, mais le montant élevé des péages risque, comme au Royaume-Uni, de pénaliser l'expansion du trafic ;

– avec l'Italie, un seul droit de passage permet l'acheminement pour l'essentiel du trafic de fret international. Depuis 1984, le trafic n'a progressé que de 20 % environ pour stagner depuis plusieurs années aux alentours de 10 millions de tonnes ;

– en Espagne, le trafic ferroviaire subit la double contrainte d'un changement d'écartement des voies et de l'omniprésence d'un transport routier qui est un des plus compétitifs aux yeux des grands affréteurs européens.

Dans son rapport sur la politique européenne des transports présenté au nom de la Délégation du Sénat pour l'Union Européenne, votre rapporteur a bien établi, pour sa part, que la politique européenne des transports ne pouvait se définir que dans un cadre européen.

d) L'analyse prospective est lacunaire

– des facteurs explicatifs de l'évolution générale des demandes de transport, voyageurs et marchandises, ne sont pas examinés ;

– les évolutions démographiques, globales et spatialisées, par grands territoires, ne sont pas retenues ;

– les politiques de transport et les analyses de prospective des **pays limitrophes** ne sont pas évoquées.

e) Les orientations en matière de transferts modaux ne prennent pas en compte l'existence ou l'absence d'une alternative à la route sur les différents territoires de notre pays

L'absence d'analyse spatiale conduit ainsi à un manque de lien entre les objectifs de service et les projets d'infrastructures.

Cet aspect a été particulièrement bien mis en lumière par les régions lors de la phase de consultation régionale sur les schémas de services.

Ainsi, le conseil régional de la région Rhône-Alpes souhaite-t-il, par exemple, que « soit présenté au préalable un projet de **territoire** aux échelles nationale et européenne -à l'échelle de l'Europe toute entière- présentant les grands équilibres nationaux et permettant de **mettre en évidence les principes de maillages fonctionnels des territoires, les besoins en service de transport** ».

f) Les objectifs d'évolution des qualités de service de chaque mode ne sont pas indiqués alors que les possibilités de transfert modal en dépendront pour beaucoup

Sur ce point, les conclusions de notre consultant sont sans ambage.

« La **qualité de service** reste un des éléments-clefs de la reconquête de parts de marché sur la route. A cet égard, comme chacun le sait, les reproches des chargeurs à la SNCF sont nombreux. Ils s'articulent autour de quatre thèmes :

- la fiabilité et le respect des délais ;
- la sécurité de la marchandise ;
- les délais d'acheminement ;
- la réactivité ».

« L'actualité récente montre aussi combien les **grèves** peuvent être dévastatrices vis-à-vis de tous les efforts déployés par la Direction du Fret pour gagner cette bataille de la qualité du service rendu : le jeudi 29 mars, 500 trains de marchandises ont été « calés » (sur 1.300 trains de marchandises circulant un jour normal) et dès le vendredi, la SNCF décidait de suspendre tout le trafic fret jusqu'au mercredi 4 avril. Au bout de 10 jours de graves perturbations, les pertes financières pour les industriels qui sont trop dépendants du ferroviaire commencent à être particulièrement lourdes. Certains d'entre eux réviseront leur répartition d'acheminement rail/route ».

« Que propose le scénario MV pour réduire ces situations de blocage complet du transport de marchandises ferroviaires qui, si elles perdurent, empêcheront à elles seules les croissances fortes espérées ? ».

g) Les objectifs de reports modaux du scénario MV apparaissent largement illusoire

Pour notre consultant, les éléments de politique de transport (notamment en terme de régulation générale afin de favoriser un rééquilibrage intermodal) évoqués par le document, ne permettent pas de comprendre les enchaînements logiques qui in fine conduisent aux schémas directeurs retenus.

« La méthodologie adoptée, souligne-t-il, apparaît particulièrement **confuse et lacunaire dans le domaine du transport de marchandises**. Le scénario D (le plus contraignant pour la route et le plus favorable au fer) permettrait d'atteindre un trafic prévisionnel du fret ferroviaire de 71,9 milliards de tonnes-km en 2020, avec une augmentation du gazole de

143 %. Le scénario MV permettrait, quant à lui, d'atteindre 150 milliards de tonnes-km en 2020 (plus du double !), avec une augmentation du gazole limitée à 61 %, soit la moitié de ce qui était envisagé dans le scénario D. Ce point, qui sera développé dans la section 1.6 laisse perplexe. A tout le moins, il fait reposer essentiellement sur le comportement d'un acteur, la SNCF, l'importance des transferts de la route vers le rail, bien plus que l'influence d'une modification des paramètres économiques de choix. En effet, pour tripler le fret ferroviaire en 20 ans, il faudra que les opérateurs ferroviaires améliorent les services ferroviaires, en quantité et en qualité, dans des proportions considérables et qu'ils réduisent leur coût de revient compte tenu de la concurrence de la route. Or, rien n'est dit de précis sur les qualités attendues des services futurs. Il est dès lors à peu près impossible de comprendre **sur quelles bases se fondent les très fortes progressions attendues des trafics ferroviaires de fret**. L'hypothèse la plus probable est **l'adoption pure et simple de l'objectif du Ministre du doublement du trafic ferroviaire d'ici 2010** et de la prolongation de cette tendance jusqu'en 2020, ce qui aboutit au triplement du trafic ».

h) Les investissements futurs sont mal évalués

Notre consultant n'a pas remis en cause l'idée qu'une meilleure utilisation des infrastructures existantes était potentiellement riche de perspectives.

Il reste que le schéma proposé fait régulièrement l'impasse sur une évaluation précise des investissements nécessaires à la réalisation des objectifs affichés.

Notre consultant s'est efforcé de rassembler les données disponibles dans le document pour aboutir à un tableau récapitulatif de financement des investissements en infrastructures de 2000 à 2020. Il résulte des éléments rassemblés par ce tableau, que « les dépenses annuelles en investissement passeraient **d'une moyenne de 45 milliards de francs** au cours de la décennie passée à **une moyenne de 30 milliards de francs** durant les vingt prochaines années ».

DÉPENSES ANNUELLES EN INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS
(en milliards de francs)

	Moyenne 90-94	Moyenne 95-98	Moyenne 2000-2020
Réseau routier national (RN + autoroutes)	24,1	27,7	11,5
Réseau ferroviaire	16,2	12	13,4
Voies navigables	0,7	0,9	1,7
Ports maritimes	1,6	1,3	0,9
Aéroports	2,7	3,1	3,0
TOTAL	45,3	45	30,5

Notre consultant soulève alors deux questions :

« L'investissement annuel moyen dans les infrastructures ferroviaires serait du même ordre que dans les périodes antérieures. **Est-ce réellement suffisant par rapport aux objectifs très ambitieux annoncés pour ce mode, en particulier en ce qui concerne le transport de fret ?** Ne va-t-on pas constater au cours de la prochaine décennie un besoin réel nettement supérieur ?

« L'investissement routier serait considérablement réduit. Une des raisons en est le fort ralentissement du programme autoroutier (150 km d'extension annuelle au lieu des 280 km de la décennie passée). Avec un tel ralentissement, alors que les trafics interurbains continueront à croître à un rythme légèrement supérieur que dans le passé avec le scénario MV, **ne va-t-on pas inévitablement vers une forte dégradation de la qualité de service ?** »

i) Les volumes de financement qui seront à la charge des collectivités territoriales, pas plus d'ailleurs que le niveau actuel du financement imposé à ces collectivités ne sont clairement indiqués

« Le montant global de la participation des collectivités territoriales au financement des infrastructures de transport pourrait, écrit notre consultant, se situer aux alentours de neuf milliards de francs par an (contre 7 milliards au cours de ces dernières années).

Il relève notamment que :

« Les autoroutes concédées n'étaient auparavant nullement cofinancées par les collectivités territoriales. La réforme du système autoroutier conduit à l'attribution de subventions publiques d'équilibre qui

seraient partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ceci conduit à un pur ajout de dépenses supplémentaires qui pourrait s'élever à une quarantaine de milliards sur vingt ans, soit 2 milliards supplémentaires par an ».

« La pratique qui serait désormais systématique des cofinancements Etats-régions dans les projets ferroviaires conjuguée aux forts investissements ferroviaires des vingt prochaines années générerait une dépense annuelle d'un peu plus de 4 milliards de francs pour les collectivités territoriales, alors que par le passé leur contribution annuelle ne devait pas excéder le milliard de francs »

« Cette forte progression des participations demandées aux collectivités territoriales, relève notre consultant, semble cependant inquiéter l'Etat -sans pour autant que des conclusions en soient tirées- puisqu'à deux reprises le document émet des doutes sur les capacités de celles-ci à pouvoir dégager les financements nécessaires :

– en ce qui concerne les routes et autoroutes : « Le rythme de réalisation de ces investissements dépendra fortement des capacités de fonctionnement des collectivités publiques, y compris pour la réalisation de certains ouvrages concédés » ;

– en ce qui concerne les infrastructures ferroviaires : « L'ensemble du programme envisagé représente un volume d'investissements très important. Son rythme de réalisation dépendra fortement de la capacité de financement des collectivités publiques. Il sera donc nécessaire de rechercher des réalisations par étape des différents projets ».

j) Les schémas ne permettent nullement de savoir si les qualités de service des systèmes de transport iront, en général, en s'améliorant ou en se dégradant

Pour ce qui le concerne, notre consultant tire les conclusions suivantes :

– « La forte baisse future des investissements routiers associée à une croissance soutenue des trafics routiers suivant le scénario MV conduira à une dégradation marquée des conditions de circulation, dégradation préjudiciable aux populations et aux activités économiques » ;

– « Dans la mesure où le mode routier est largement dominant, il est certain que l'objectif prioritaire d'amélioration de la qualité de service des transports ne sera pas atteint ».

De la prise en considération de ces « points faibles », le consultant a tiré six conséquences majeures :

1. Les projections à long terme des demandes de transport tous modes sont insuffisamment étayées.
2. Les objectifs de reports modaux du scénario MV apparaissent :
 - trop ambitieux pour le fret ferroviaire ;
 - trop modérés pour les voyageurs et pour le fret fluvial.
3. Il faut s'attendre à une accélération, suivant le scénario MV, de la croissance des trafics routiers par rapport aux évolutions passées.
4. Il faut s'attendre à une **dégradation marquée des conditions de circulation routière** sur le réseau routier national (RN + autoroutes) du fait d'investissements insuffisants.
5. Il existe un important risque de **dérapiage** dans la programmation financière compte tenu des recours prévus aux concours financiers des collectivités territoriales qui pourraient excéder leurs possibilités.
6. La juxtaposition probable de surinvestissements et des sous-investissements du fait d'objectifs de reports modaux pourraient s'écarter de façon significative des possibilités réelles.

2. Les avis des universitaires et des professeurs

Votre rapporteur a souhaité mettre en place une sorte de « conseil scientifique » composé d'universitaires ou de professeurs renommés dans le domaine des transports : MM Alain Bonnafous, professeur au laboratoire d'économie des transports de Lyon ; Bernard Fritsch, professeur à l'université de Nantes ; Rémy Prudhomme, professeur à l'université de Paris XII ; Emile Quinet, professeur à l'école nationale des Ponts et Chaussées ; Michel Savy, professeur à l'école nationale des Ponts et Chaussées. Ceux-ci ont exprimé un avis tant sur les schémas de transport que sur l'expertise fournie par le consultant.

Figurent ci-dessous les avis formulés par écrit par MM. Fritsch, Prudhomme et Quinet.

Avis de M. Bernard Fritsch :

I – La lisibilité du projet de schéma de services est réduite

1. Parce que la notion même de service collectif n'est pas définie, et ceci ne manque pas de surprendre : depuis les années soixante de nombreux travaux d'économie publique et politique ont pourtant exploré les concepts d'équipements et de services publics et collectifs.

Il n'est alors pas surprenant que les objectifs à atteindre, en termes de niveau et de volume de service ne soient pas non plus définis. On se demande d'ailleurs, compte tenu du caractère très vague de ces objectifs, comment il sera possible de procéder à l'évaluation du schéma.

D'autant que le texte n'aborde que tardivement (en troisième partie) et de manière très floue les indicateurs de qualité et d'efficacité de service.

2. La spatialisation des analyses est très limitée (ce dont témoigne en particulier le nombre de cartes) et éclatée (il faut se référer à plusieurs chapitres pour dresser une liste des projets envisagés dans les régions). Or, par définition, transports et déplacements s'inscrivent dans l'espace. Le rapport ISIS a ainsi, entre autres, le mérite de nous présenter la liste de l'ensemble des projets évoqués.

3. Les partis pris d'aménagement ne sont pas explicités. Quelles raisons ont conduit à sélectionner les liaisons mentionnées dans le rapport ? A privilégier, sur celles-ci tel ou tel mode ? A choisir de réaliser de nouvelles infrastructures ou préférer seulement optimiser l'utilisation des réseaux existants ou encore se limiter à conduire des actions visant à assurer un report modal ? En bref, on a souvent l'impression que les choix d'aménagement retenus l'ont été dans l'urgence, sans réelle analyse comparative.

4. Les mesures inscrites sont souvent très imprécises : qu'entendre en effet par les formules récurrentes telles que « permettre l'aménagement », « lorsque les circonstances le justifient », « dans le respect des contraintes environnementales » ?

Le document reste en particulier très vague sur la question des déplacements urbains et périurbains, se limitant à des déclarations de principe.

5. Le scénario retenu, dit MV, apparaît bien tardivement, après l'exposé de mesures que l'on croit censées répondre aux perspectives d'évolution du trafic présentées sous quatre autres scénarii. Son apparition est d'autant plus surprenante, que lors de la tenue dans les régions des commissions thématiques de préparation des schémas, il n'en était aucunement fait mention.

6. Le projet reste imprécis sur l'importance des engagements respectifs de l'Etat, des collectivités locales et des gestionnaires «privés» d'infrastructures. C'est en particulier le cas à propos de la réalisation et de l'exploitation des liaisons routières à deux fois deux voies, pour lesquelles le système de la concession est rarement mentionné ; et dans les quelques éléments de chiffrage des coûts que la Nation aura à supporter pour atteindre les objectifs fixés.

7. Enfin, on ne saisit pas en quoi ce schéma révolutionne les pratiques antérieures et quel progrès il apporte par rapport aux anciens schémas directeurs.

Il s'agirait d'une approche par la demande et non plus par l'offre d'équipements ? Mais l'offre d'équipements ne se conçoit qu'en référence à une demande de déplacements et suppose alors une analyse de cette dernière.

Le canevas proposé pour l'évaluation des projets ne diffère guère de celui des traditionnelles analyses coûts-avantages, sauf sur la définition de la situation de référence (modification de l'offre actuelle) ce qui complique l'analyse sans l'enrichir.

La liste des projets envisagés, sur le plan routier comme sur le plan ferroviaire, ne sort guère du cadre de référence des schémas directeurs.

Un aspect important de l'aménagement des réseaux de transport n'est absolument pas évoqué : il s'agit de leur impact sur le plan socio-économique. Or, l'on sait que la réalisation d'infrastructures influe sur le développement économique, même si l'importance de cette contribution prête encore à discussion.

L'aménagement du territoire est certes pris en considération, mais de manière très vague, dans la présentation des objectifs poursuivis, encore que les espaces enclavés, « déshérités », ne soient pas clairement identifiés et que le document ne donne pas idée de la réduction de leur extension. Au niveau des projets, cette préoccupation est beaucoup moins affirmée. En témoignent encore les indicateurs recommandés pour l'évaluation des projets, notamment de transport collectif. Il s'agit d'indicateurs de performance technique des réseaux, mais quid de la performance « territoriale » ? la seule distance aux principaux pôles ne peut prétendre faire le tour de la question...

II – Le projet de schéma de services présente des incohérences

8. Que le scénario MV se fonde sur des hypothèses de croissance du PIB et de trafic plus fortes que durant la période passée en me semble pas, en tant que tel, un problème. Que d'incertitudes en effet sur la seule variation de la première de ces grandeurs...

9. En revanche, la comparaison des quatre premiers scénarii et du scénario MV, montre que les hypothèses sur lesquelles repose ce dernier sont très proches de celles sur lesquelles se fonde le scénario C. Or, si les trafics de passagers présentés dans les deux scénarii sont comparables, les trafics fret diffèrent considérablement. En effet, le fret ferroviaire augmente beaucoup plus fortement dans le scénario MV ; il augmente même plus rapidement que dans le cadre du scénario D, très restrictif pour le fret routier. Cela ne semble guère logique.

10. Les hypothèses sur lesquelles se fonde ce scénario, en particulier en ce qui concerne la taxation des carburants sont peu réalistes : leur acceptabilité sociale est faible et elles entraîneraient une crise supplémentaire dans le domaine du transport routier en générant de nouvelles distorsions de concurrence avec les pays voisins.

11. Le scénario MV prévoit une accélération de la croissance du trafic routier. Il est ainsi en contradiction avec les prévisions du ministère de l'Équipement, qui table sur un ralentissement généralisé de la croissance des trafics. Mais surtout, parallèlement, il prône une réduction drastique des investissements sur les réseaux routiers à haute capacité. Il ne peut s'ensuivre qu'une dégradation des conditions de circulation sur ces axes, dont on peut raisonnablement douter qu'elle conduise aux reports de trafic espérés sur le rail.

12. Il semble aussi en contradiction avec les accords de Kyoto, bien que le respect de ces accords soit présenté comme l'un de ses objectifs clef.

13. Le scénario MV table sur une très forte progression du fret ferroviaire. Et pourtant les aménagements envisagés pour ce mode apparaissent limités. La croissance du fret ferroviaire reposerait donc sur des gains massifs de productivité dans cette branche d'activité de la SNCF. On voit mal comment cela pourrait advenir dans le court ou le moyen terme.

14. Par ailleurs, ce scénario prévoit la réalisation d'importants aménagements ferroviaires pour le trafic des passagers, en particulier la réalisation de plusieurs nouvelles lignes à grande vitesse. Or, dans l'état actuel des finances de la SNCF et du RFR, cela n'est pas envisageable sans contribution massive de l'État et des collectivités territoriales, la contribution de l'Union européenne étant très probablement amenée à rester modeste (le cas du TGV Est est, à cet égard, inquiétant). Cela laisse entendre que les pouvoirs publics seront amenés à financer massivement ces nouvelles liaisons, les collectivités locales en particulier. Or celles-ci seront amenées, si le recours aux concessions autoroutières se réduit, à financer aussi les liaisons routières inter-régionales et le rapport ISIS montre que cette contribution des collectivités locales devrait, si l'on se fie au texte du schéma, augmenter fortement. Est-ce véritablement envisageable ?

15. Enfin, ce schéma de service, s'il interdit de dresser une liste précise de projets et mesures, stipule pourtant que ne pourront être réalisés que les grands projets (non définis) qui sont inscrits dans son texte... Il y a en outre là porte ouverte au contentieux pour de multiples projets d'aménagement et donc risque d'accroissement des délais de réalisation de nouvelles opérations, alors que la programmation des projets d'équipement de transport est déjà très lente.

III – Ce projet de schéma de services est peu crédible

16. Parce que peu lisible.

17. Parce que présentant des incohérences.

18. Parce qu'oubliant que la France est en Europe. Que ce soit en ce qui concerne les prévisions de trafic, la définition des projets d'infrastructures, la taxation des carburants, le document semble oublier que ces éléments dépendent non seulement de paramètres nationaux mais aussi de décisions européennes, des états, ou de l'Union. Il n'en tient guère, au moins explicitement, compte.

19. Parce que s'appuyant sur un diagnostic incomplet de la situation actuelle, n'explicitant pas les objectifs à atteindre et mesures à mettre en œuvre et en présentant pas d'évaluation de son utilité économique et sociale, il n'apparaît guère fondé que sur des présupposés.

20. Ce manque de crédibilité concerne les objectifs et les mesures envisagées à l'échelle nationale. Sur le plan des objectifs, on voit mal, par exemple, comment la réduction de l'effort d'équipement routier et les faibles interventions sur les réseaux supportant le fret ferroviaire permettraient d'atteindre le partage modal fixé par le scénario MV et d'écouler les trafics routiers dans des conditions autres que dégradées.

21. La contraction de l'effort d'équipement qu'annonce le document et que souligne le rapport ISIS, amène à craindre un net sous-investissement, nuisible, dans le domaine routier.

22. La crédibilité du document apparaît également faible dès lors que l'on s'intéresse aux cas régionaux ou que l'on s'attache à analyser les mesures thématiques. Deux exemples, entre autres, peuvent être mentionnés. Celui des ports d'abord. Le schéma se fixe pour objectif un accroissement des trafics portuaires, ce qui suppose une amélioration des relations ferroviaires avec les régions continentales. Or aucun projet d'envergure de ce type n'est envisagé pour Le Havre 2000. Le cas du port autonome de Nantes-Saint-Nazaire, confronté à une saturation prévisible de la ligne Nantes-Angers n'est pas même évoqué.

Sur le plan des déplacements urbains et périurbains, pour lesquels les services du ministère de l'Équipement prévoient une forte croissance naturelle du trafic routier, et pour lesquels on sait que les reports modaux sont très faibles, les aménagements routiers apparaissent subordonnés à l'extension des réseaux de transport collectifs, dont le schéma oublie qu'ils relèvent de compétences locales...Ils ne sont guère envisagés que sous la forme de quelques contournements d'agglomération, laissant attendre là aussi une dégradation du système de transport local.

Avis de M. Rémy Prud'homme :

– Le projet de Schémas Multimodaux de Services Collectifs de Transports de Voyageurs et de Marchandises (SMSCT) m'apparaît comme un document intéressant, mais finalement peu convaincant.

– L'idée d'examiner les transports sous l'angle du service rendu plutôt que sous l'angle des infrastructures à construire est certainement une excellente idée. Ce qui compte en effet, c'est bien le service ou les services dont vont bénéficier les usagers, qu'ils soient des ménages ou des entreprises. Les infrastructures ne sont en effet qu'une façon de répondre à la demande des usagers.

Un mauvais esprit pourrait faire observer que l'approche n'est pas aussi nouvelle qu'elle en a l'air, et que les "schémas d'infrastructures" classiques ont toujours été faits pour répondre à une demande. Ce mauvais esprit pourrait également demander ce que l'adjectif "collectif" ajoute, ou plutôt retranche, à la notion de "services". Par nature, tout transport a besoin d'infrastructures de type public ou collectif (routes, rues, lignes de chemins de fer, aérodromes, ports, etc.). Mais de telles critiques seraient foncièrement stériles.

Le SMSCT appelle des critiques plus sérieuses . On pourrait notamment s'interroger sur le peu de lisibilité du document. Il décourage la lecture. Y retrouver un chiffre est une gageure. On pourrait également déplorer le peu de prise en compte du contexte européen et technologique, alors que les évolutions en matière de transport sont largement déterminées par l'évolution de nos voisins et de l'Europe et par les changements des technologies. On pourrait encore déplorer le peu d'articulation entre les scénarios sérieux préparés par le ministère de l'Équipement (les scénarios A, B, C, D) et le scénario proposé par le document SMSCT (le scénario MV) qui est sorti d'on ne sait trop quel chapeau. Faute de temps, on se limitera à souligner un paradoxe, et à s'interroger sur un rêve.

Le paradoxe : la notion de service oubliée

– Le paradoxe, c'est que la notion de "service" annoncée à grands sons de trompe dans le texte est pratiquement absente de l'analyse. Cette notion n'est même pas définie, et elle n'est pas utilisée. Mettre l'accent sur la nécessité de répondre à la demande de transport, c'est s'interroger sur les dimensions, les caractéristiques, les évolutions de cette demande. C'est justement ce que le texte ne fait pas. On en donnera deux exemples.

Le premier concerne l'unité de mesure du transport de marchandises. Toutes les analyses du document SMSCT sont conduites en tonnes kilomètres¹. Cette façon de compter est archaïque et tendancieuse. Elle postule qu'une tonne km est égale à une autre tonne km —qu'elle rend le même service de transport. Rien n'est plus faux. Une tonne km rapide rend un service bien plus grand qu'une tonne km lente. C'est pourquoi les entreprises sont prêtes à payer beaucoup plus cher, et payent effectivement beaucoup plus cher, pour certaines tonnes km, et en particulier les tonnes km routières, que d'autres. Lorsque l'on mesure l'utilité des transports par route de cette façon, en regardant ce que les utilisateurs payent effectivement (comme on le fait pour tous les autres biens), on voit que la route représente non pas 80% du total des transports mais 95 ou 96%.

Il y a une autre unité de mesure concevable : le mètre cube km. Cette unité rend compte d'une autre dimension du transport, également intéressante, l'encombrement. Elle fait également apparaître que la route "transporte" vingt fois plus que le fer. Ces unités de mesure placent le problème du choix modal et de l'intermodalité dans une perspective plus réaliste que ne le fait la seule tonne km. Une approche en termes de "services" ne peut pas se contenter de mesurer les transports en tonnes km.

Un deuxième exemple se rapporte à la vitesse des transports. La vitesse à laquelle s'effectuent les déplacements (de personnes et de marchandises) est un élément majeur, et de plus en plus important, du "service transport". Il est systématiquement ignoré dans le texte. Ce que veulent entreprises et ménages, c'est d'abord de la vitesse. Le succès de la route par rapport au rail provient largement de ce que la route est beaucoup plus rapide que le rail. Les marchandises transportées par route le sont en moyenne à 60 km/h ; les marchandises transportées par fer, ou par ferroutage, le sont à moins de 20 km/h —les seules vitesses à prendre en compte étant évidemment les vitesses de porte-à-porte. En matière de transports urbains, la voiture est en moyenne deux fois plus rapide que le transport en commun. On cherchera en vain ces chiffres dans le document SMTCT. Cette absence est paradoxale dans un texte qui prétend placer le "service" au cœur de l'analyse. Une réflexion sérieuse sur le partage modal ne peut pas faire l'impasse sur cette dimension du service transport.

¹ Pour comparer l'importance de la chimie fine (pharmacie, parfum, etc) et de la chimie lourde (acide sulfurique, engrais) personne n'aurait l'idée de mesurer l'importance de ces secteurs en tonnes produites ; on effectue la comparaison en francs.

Le rêve : le doublement/triplement du fret ferroviaire

– En pratique, la proposition majeure du SMSCT est le doublement du fret ferroviaire d'ici 2010 et son triplement d'ici 2020. L'histoire des projets d'augmentation de la part du ferroviaire dans les transports est longue. C'était l'un des classiques des économies planifiées. Tous les plans de la Pologne, ou de l'Inde, par exemple, ont ainsi prévu de porter la part du ferroviaire à 70 ou 80 %, et planifié des investissements à cet effet. Ils ont tous été régulièrement démentis par les faits. Dans ces pays —où l'Etat n'était pourtant pas sans moyens de contrôle— la part du fer a inexorablement décliné, comme ailleurs, jusqu'à environ 20 % (en quantité physiques, moins en valeur) en 1990, avant même le tournant libéral de ces pays.

Le doublement du fret ferroviaire en France en moins de dix ans est-il un projet crédible ? Un projet crédible se définit par un objectif désirable accompagné des moyens qui permettent de l'atteindre. Laissons de côté le caractère désirable de l'objectif —qui n'est rien moins que prouvé. Les moyens qui permettraient de réaliser ce rêve existent sans doute. Mais ils ne sont guère précisés dans le texte du SMSCT. La raison en est probablement que ces moyens impliqueraient des coûts extravagants, aussi bien du côté de l'offre que de la demande.

– Transporter deux fois (ou trois fois) plus de fret suppose d'abord de doubler l'offre de transport de fret, de multiplier par deux (par trois) l'ensemble SNCF/RFF ou sa productivité. Cela ne peut se faire qu'à un coût difficile à estimer, mais sûrement très élevé en termes de finances publiques et d'économie.

Actuellement, le transport ferroviaire coûte aux finances publiques un peu plus de 60 milliards de francs par an. On ne sait hélas pas ce qui, dans ce coût, se rapporte au transport de passagers et au transport de marchandises. On se demande si la SNCF l'ignore ou refuse de le dire. On sait que les recettes fret constituent environ le tiers des recettes totales. Mais c'est sans doute le plus mauvais tiers, puisque la SNCF préfère le transport de personnes. Le coût pour les finances publiques du transport de fret actuel est donc à peu près sûrement supérieur à 20 milliards par an, sans doute voisin de 25 milliards. Sauf information contraire, il faut supposer qu'un doublement du trafic ferroviaire doublerait ce coût, et le porterait donc à 50 milliards de francs par an.

– On a longtemps cru que le coût marginal était, en matière de transport ferroviaire (de fret comme de passagers) inférieur au coût moyen — que l'on pouvait doubler l'offre sans doubler le coût. Mais l'évolution récente suggère que ce coût marginal est peut-être bien supérieur au coût moyen. Au cours des années passées, une augmentation pourtant modeste de l'activité ferroviaire a fait apparaître toutes sortes de goulets d'étranglement et de blocages. On a dû acheter des locomotives par dizaines ou par centaines,

embaucher des salariés par milliers, et tout suggère qu'on n'a pas fait assez. Des contournements, des lignes dédiées au fret, apparaissent nécessaires. Une augmentation de 15 % du trafic semble nécessiter une augmentation des coûts de 30 ou 40 % : c'est la définition même d'un coût marginal supérieur au coût moyen .

– Ce sentiment est renforcé par l'examen des investissements de la SNCF. Au cours de la décennie passée, la France a investi annuellement de 10 à 20 milliards de francs par an (soit environ 150 milliards sur la décennie) dans les seules infrastructures ferroviaires. Ces investissements ont soutenu un trafic qui est pratiquement resté constant entre 1990 et 1999 . Si de tels investissements ont été nécessaires pour maintenir le trafic, quels investissements seront nécessaires pour le doubler ? Là encore, les données disponibles se rapportent à l'ensemble de l'activité ferroviaire, et ne permettent pas de discriminer entre fret et passager. Il se peut que les augmentations de capacité pour le fret sont bien moins coûteuses que les augmentations de capacité pour les passagers. Mais rien ne le suggère, et la priorité donnée au trafic passager semble plutôt indiquer le contraire.

– Pour que le fret ferroviaire double, il faut aussi que la demande de transport par fer double. La demande de transport de marchandises va, certes, augmenter. À un taux qui ne sera sans doute que légèrement supérieur au taux de croissance du PIB. Disons à un taux de 2,5% -3% par an. On est loin du 7 % par an qu'implique le doublement en dix ans. L'objectif suppose donc une augmentation forte de la part modale du fer, c'est-à-dire un renversement complet de la tendance observée depuis un bon demi-siècle. Ce renversement ne se produira pas spontanément.

Les raisons qui font que les chargeurs préfèrent dans leur grande majorité, et de plus en plus, la route au rail sont toujours là. La première, on l'a évoqué plus haut, mais il n'est pas inutile de le répéter, est que la route est beaucoup plus rapide que le rail. La seconde est que la route est plus fiable que le fer, en particulier parce que les grèves y sont plus rares. La troisième est que la route est plus flexible que le rail : on peut dérouter un camion déjà parti, pas un wagon. Pour toutes ces raisons, les entreprises préfèrent la route, et elles sont prêtes à payer beaucoup plus cher pour faire voyager leurs marchandises par la route.

Il y a donc beaucoup de "transport" qui ne peut guère se faire que par route. Qui plus est, c'est ce trafic-là qui augmente le plus rapidement. Il est vrai qu'il y a des transports de marchandises qui pourraient moins difficilement que d'autres basculer de la route au rail. Il faut pour cela que l'intérêt relatif de la route et du rail soit sérieusement modifié. Soit que le rail améliore spectaculairement ses performances du point de vue de la vitesse, de la fiabilité, de la flexibilité. Soit que la route détériore notablement les siennes de ces points de vue. Soit que le prix du rail diminue considérablement avec une augmentation importante des subventions. Soit que le prix de la route

augmente beaucoup du fait d'une augmentation des impôts qui le frappent. Il n'est même pas sûr qu'une seule de ces conditions suffirait, mais la combinaison de plusieurs permettraient d'atteindre l'objectif proposé. Si par exemple le transport par fer devenait presque gratuit (au moyen d'un doublement des subventions) et si le prix des carburants triplait, alors le renversement de tendance impliqué par l'objectif pourrait peut-être se produire. L'augmentation de 60% du prix du gazole (d'ici 2020) prévue dans le schéma de service est ridiculement insuffisante pour atteindre l'objectif visé.

Bien entendu, toutes ces conditions ont un coût. Fiscal en ce qui concerne la première (l'amélioration des performances) et la troisième (la baisse des tarifs ferroviaires). Économique en ce qui concerne la seconde (la dégradation des performances de la route) et la quatrième (la hausse des impôts sur le transport routier).

– Pour être crédible, l'objectif de doublement du trafic ferroviaire devrait donc offrir une description fine et un chiffrage sérieux du doublement de l'offre et du doublement de la demande. Il faut dire précisément quelles stratégies sont prévues pour y parvenir : sur quelles lignes on envisage l'augmentation du trafic, quels investissements sont nécessaires pour y faire face, quelle est leur rentabilité attendue, quels tarifs seront offerts, quels investissements augmentant la qualité seront effectués, quelles augmentations du prix des carburants sont envisagées, etc. Le coût de toutes ces mesures pour les finances publiques, et pour l'économie, doit être estimé. Si cela était fait, il est possible, et même probable, que le rêve se transformerait en cauchemar.

– Au total donc, il apparaît que le schéma de services transport n'est convaincant ni dans la méthode ni dans le contenu. Dans la méthode, il prétend mettre la notion de service au cœur de la démarche prospective. Mais cette prétention ne va guère au delà du titre et de l'introduction. Le rapport tourne au contraire le dos à la notion de service. Dans le contenu, le schéma prévoit un doublement du fret ferroviaire en moins de dix ans et un triplement en moins de vingt ans. Mais les moyens de cette révolution copernicienne sont à peine esquissés, sans doute parce que leur coût serait par trop extravagant. Dans les deux cas, le schéma met l'eau à la bouche, mais laisse le lecteur sur sa faim.

Avis de M. Emile QUINET :

« J'ai lu avec beaucoup d'intérêt le rapport d'ISIS, qui est remarquablement précis et détaillé et qui détecte bien, à mon avis, les faiblesses du document soumis à l'avis. Je ne le détaillerai pas, mais je vous indiquerai plutôt quelques observations sur les grandes lignes de l'argumentation développée ; il s'agit de nuances, plus que de souhaits de modifications profondes.

Il me semble d'abord que le rapport parle des incohérences des prévisions de trafic à plusieurs endroits, ce qui nuit un peu à la force de la démonstration ; il faudrait mieux, me semble-t-il, en parler à un seul endroit, éventuellement plus fortement d'ailleurs, car véritablement le texte sur ce point frise le ridicule à force de contradictions.

J'aurais aussi davantage mis en avant l'insuffisance de la prospective de la demande (aménagement des temps, évolution des mobilités marchandises et voyageurs, conséquences des NTIC) et de l'offre (transports intelligents), ainsi qu'une insuffisante attention donnée aux facteurs économiques généraux (effets des transports sur la productivité, compétition internationale...).

Enfin, j'aurais marqué que l'objectif pédagogique du texte (inciter les acteurs, en particulier régionaux, à raisonner en termes de qualité de service à obtenir et non en termes d'investissements à réaliser) est bien mal servi par le contenu du texte : nul part on n'indique par quels outils s'assurer que le dosage entre investissements et actions d'exploitation est optimal. Nul part on ne définit la manière de mesurer la qualité du service obtenu. Nul part on n'y définit les mesures alternatives aux investissements qui seraient à envisager. Au total, les intentions sont louables, mais aucune disposition opérationnelle n'est fournie pour en assurer la mise en œuvre (il faut reconnaître que la tâche n'était pas facile...).

III. LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Votre rapporteur soulignera, tout d'abord, l'intérêt de toute démarche prospective tendant à établir les liens entre les infrastructures et le développement économique, de même que les liens entre les infrastructures et la qualité du service de transport sur un plan général et sur un plan territorial. Telle avait été l'ambition de la loi dite « Pasqua ».

La politique des transports doit être, quant à elle, globale et intermodale. Elle a pour mission de fournir aux usagers des services de qualité. Tels étaient les objectifs de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation sur les transports intérieurs dite « LOTI ».

Dans ce contexte, la démarche nouvelle des schémas de services de transports a été accueillie avec intérêt.

Tel qu'il nous a été proposé, en définitive, le schéma mérite cependant d'être critiqué sur cinq points principaux.

A. UNE CRITIQUE SUR LA MÉTHODOLOGIE

Le schéma annonce une politique en nette rupture avec le passé : la logique de « l'offre » devrait céder la place à une logique de la demande qui se voudrait adaptée aux « besoins des usagers ». Or, la notion de rupture n'est pas démontrée.

Le schéma annonce une nouvelle approche en termes de « service ». Or, la notion de service n'est pas définie.

Le schéma s'inscrit enfin dans une démarche de transferts modaux de flux de trafic. Or, ces transferts ne sont pas étayés.

B. UNE CRITIQUE SUR LA COHÉRENCE ET LA COMPATIBILITÉ DU DOCUMENT

Votre rapporteur a relevé que le document présentait en lui-même des incohérences à différents niveaux : local, national et européen.

– par rapport aux dynamiques locales et à l'aménagement du territoire.

. les schémas proposent une organisation des services orientée en priorité vers les agglomérations sans prise en compte des besoins du secteur rural,

. ils ignorent largement les dynamiques territoriales locales (des pays, des agglomérations), les questions propres aux zones rurales isolées, zones littorales atlantiques à l'espace maritime et aux zones transfrontières,

. ils proposent, d'une manière générale, une vision trop « jacobine », administrative et étatique de la problématique des transports.

– par rapport à la politique nationale :

. on ne peut tout d'abord que relever des incompatibilités entre la définition centralisée des grands objectifs de transports sur les vingt prochaines années et les nouvelles perspectives de la décentralisation qui devraient accroître dans des proportions substantielles le rôle et les attributions des collectivités territoriales.

Le document semble ignorer en effet les réflexions qui ont été engagées, dans le cadre du rapport sénatorial sur la poursuite de la décentralisation ou du rapport Mauroy et fait largement l'impasse sur l'indispensable réflexion sur la question de la répartition des compétences et des moyens financiers des collectivités territoriales, et notamment des régions.

Alors que l'Etat transfère aux régions l'organisation des transports régionaux de voyageurs, on ne peut que regretter notamment que les niveaux de responsabilité des différents partenaires ainsi que les modalités de mise en œuvre de la loi ne soient pas traduits dans les schémas.

. le fait que le schéma de services ne fasse l'objet d'aucune véritable validation par le Parlement, outre qu'il entraîne un incontestable déficit de démocratie, génère une difficulté majeure : les schémas seront de nature réglementaire mais nécessiteront des financements publics qui devront être approuvés et adoptés par le Parlement à travers un document cadre à long terme.

– par rapport à l'Europe :

. les références au schéma de développement de l'espace communautaire sont absentes. Or, c'est dans un cadre européen que doivent

être envisagées les politiques d'aménagement et de développement durable du territoire ;

. les schémas oublient le processus d'élargissement de l'Union européenne ;

. les schémas ne tiennent pas compte dans leurs priorités de la clarification au niveau européen des règles techniques, sociales et financières du transport de marchandises alors qu'ils seront prochainement confrontés au nouveau livre blanc de la Commission européenne sur la politique européenne des transports.

C. UNE CRITIQUE SUR SA LISIBILITÉ

Cette critique est double ; elle portera tout d'abord sur la lisibilité « primaire » du document.

A de nombreux égards, le schéma qui nous est proposé est « impénétrable ». Notre consultant a ainsi du refaire des cartes et surtout dresser lui-même le listing des opérations d'équipement figurant dans le texte.

Mais la critique de votre rapporteur portera aussi sur la lisibilité « secondaire » d'un document qui n'a que trop tendance à procéder par affirmations en négligeant d'étayer les bases et conditions nécessaires à la réalisation des objectifs qu'il s'assigne.

D. UNE CRITIQUE SUR SA CRÉDIBILITÉ

Sur la crédibilité même du document, votre rapporteur a procédé à un constat majeur : le schéma ne présente aucune vision sur la France des transports en 2020.

L'absence de schéma d'infrastructure ne peut que décrédibiliser l'ensemble.

En second lieu, le document ne propose aucun schéma financier. On relève ainsi :

– l'absence **de toute évaluation financière** des orientations proposées ;

– l'absence de référence aux moyens budgétaires de l'Etat alors que dans le même temps, le schéma fait appel au **co-financement systématique des infrastructures de transport par les collectivités territoriales**.

En troisième lieu, la crédibilité du schéma est affectée par le fait qu'aucune solution n'est apportée aux blocages de trafic qui découleront logiquement de la croissance de la demande de transport d'une part, du déficit d'investissement en infrastructures programmé notamment dans le domaine routier.

E. UNE CRITIQUE SUR SA COMPLEXITÉ JURIDIQUE

Le statut des schémas laisse planer une grande ambiguïté. Le problème de la nature juridique du « schéma de services » n'est jamais traité ; le problème de son « opposabilité » non plus.

Approuvés demain par décrets, ces documents seront-ils opposables aux différents partenaires d'ores et déjà engagés ou qui s'engageront dans des liens de contractualisation ?

L'implication croissante des régions dans le domaine de la politique des transports et de l'aménagement du territoire fait planer de grandes incertitudes sur l'avenir des schémas.

Comment ne pas voir que la multiplication des lieux de concertation et des procédures d'interventions publiques ne pourra être que source de contraintes supplémentaires pour celles-ci ?

Le schéma ne pose jamais le problème des contradictions « spatiales » et « temporelles » qui pourront apparaître entre les schémas de services collectifs, les contrats de plan Etat-régions, les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire sans parler des documents uniques de programmation européens.

L'analyse critique du document qui nous a été transmis conduit votre rapporteur à formuler ce qui aurait dû être les « **sept piliers de la Sagesse** » des schémas de services collectifs dans le domaine des transports.

① Au préalable : l'indispensable analyse de la **demande** mais aussi de la notion de « **service** » dans un contexte de concurrence et de libéralisation

② L'analyse **territorialisée** des besoins et des investissements en découlant

③ Une mise en cohérence et une coordination à l'échelle **européenne** des grands axes de communication

④ La nécessaire **clarification des compétences** territoriales

⑤ La transparence des comptes de transports et l'analyse des coûts et des financements

⑥ Une nouvelle approche des schémas privilégiant concertation, élaboration et suivi

⑦ Un pari audacieux en faveur de l'intermodalité couplé à une nécessaire conciliation entre infrastructures et environnement.

CONCLUSION

Pour votre rapporteur, les transports se placent au cœur des problématiques de l'aménagement du territoire.

Ils constituent, en second lieu, un secteur où -tant en ce qui concerne les voyageurs que les marchandises-, les stratégies et les comportements se manifestent avec une très forte « rationalité économique » : opérateurs et usagers font leurs choix après une évaluation très fine (quasi mathématique pour les premiers) des coûts et avantages des options qu'ils retiennent.

Il convient donc que les équipements qui seront mis à la disposition des utilisateurs dans cinq, dix ou vingt ans répondent à des besoins identifiés avec une véritable précision scientifique.

D'où l'importance majeure des prévisions et en particulier de celles qui concernent, globalement mais aussi mode par mode, la demande de transport aux échéances considérées.

Dans ce contexte, votre rapporteur s'est interrogé sur ce qui devrait être la démarche nécessaire de tout schéma général ou sectoriel dans le domaine des transports.

Il lui est apparu que le rôle des pouvoirs publics était, à cet égard, fondamental pour orienter, inciter mais aussi pour constituer le principal financeur des infrastructures.

Une bonne approche doit se décliner en cinq points essentiels :

1. Formuler des prévisions les plus objectives possibles sur l'environnement économique qui prévaudra à l'échéance que l'on se fixe. En l'occurrence, les prévisions doivent essentiellement concerner la demande de transport globalement et mode par mode en distinguant voyageurs et fret ;

2 Définir des objectifs ambitieux mais raisonnables compte tenu des prévisions précédemment évoquées et de la prise en compte des stratégies probables des opérateurs. Dans le présent document, il y a des objectifs un peu

théoriques et d'ailleurs peu explicités (mettre en place une «logique de la demande en remplacement d'une « logique de l'offre », repositionner la politique des transports en termes de «services») et d'autres objectifs plus concrets qui touchent aux reports modaux (transfert sur les transports collectifs pour les voyageurs ; récupération massive de parts de marché par le ferroviaire pour le fret) afin de maîtriser voire de réduire à l'horizon du schéma, la part modale de la route, en tout cas pour les marchandises ;

3. Préciser les modalités de réalisation des objectifs retenus s'agissant notamment du phasage et des échéances.

4. Prévoir les moyens humains, financiers, juridiques permettant d'atteindre les objectifs que l'on s'est fixés ;

5. Assurer un suivi rigoureux du dispositif ainsi mis en place.

Il n'est pas contestable que l'idée de « schéma de services » était, au départ, prometteuse, riche de développements futurs même si la notion de « meilleure satisfaction de la demande » n'était évidemment pas absente des schémas directeurs sectoriels mis en œuvre dans le passé.

Mais il aurait fallu « creuser » un concept dont le présent document n'a pas même songé à esquisser les contours. Cette **nouvelle approche en termes de services** aurait présenté des avantages pour :

- évaluer et mesurer la satisfaction de la demande ;
- mieux coordonner les deux branches de l'alternative :
 - * amélioration des infrastructures existantes ;
 - * création d'infrastructures nouvelles.
- comparer entre eux les services rendus par les différents modes.

L'absence de toute exploration des potentialités de la nouvelle approche, s'agissant en tout cas des transports, laisse une impression d'« occasion manquée ».

En fait, un juge sévère pourrait reprocher à ce « schéma de services » d'avoir oublié :

- la **notion de « schéma »** (l'élément graphique et cartographique est soit absent, soit extrêmement insuffisant) ;

- la **notion de «services »** pour laquelle on aurait pu espérer, au minimum, un début de définition.

Le fait que soient aussi quasiment **passés sous silence la dimension européenne**, le rôle capital de l'évolution des **nouvelles technologies** dans le secteur ainsi que toute esquisse de **programmation financière** constituent des circonstances aggravantes qui ne doivent pas occulter les perspectives futures de l'idée de départ.

L' « expertise » indépendante demandée par votre Délégation a été **utile** :

– elle a confirmé les approximations, les insuffisances, voire les contradictions, relevées par les régions (absence de dimension européenne, absence de dimension territoriale et transfrontalière, vision excessivement centraliste, flou des objectifs, absence de moyens de financement, etc...) ;

– elle a aussi montré qu'un certain nombre d'étapes essentielles sont manifestement « manquantes » dans l'élaboration du document ;

– elle a révélé que la réalisation des objectifs du document est subordonnée à des conditions qui ont été paradoxalement traitées avec beaucoup de désinvolture (l'harmonisation européenne, la stratégie des chargeurs, la « métamorphose » de l'opérateur ferroviaire en situation de monopole...).

Dans un premier temps, il s'est agi, pour les auteurs du schéma, d'articuler la nouvelle politique des transports autour de quelques impératifs légitimes de rééquilibrage modal et de contraintes environnementales (protocole de Kyoto sur la lutte contre les effets de serre) débouchant sur la promotion des transports collectifs (au détriment du transport individuel) en milieu urbain ou péri-urbain pour les voyageurs et sur celle du ferroviaire (au détriment du transport routier) pour le transport interurbain de fret.

Les choix découlant de ces objectifs ont été « testés » dans le cadre de scénarios (les scénarios A, B, C et D) faisant entrer des paramètres économiques et affichant un plus ou moins grand « volontarisme » (au niveau de la politique de l'Etat de report modal) afin d'en apprécier les possibilités de réalisation.

Dans un second temps, il s'est agi « de plaquer » sur le schéma **l'objectif « politique » du doublement du trafic « fret ferroviaire »** en dix ans et son triplement en vingt ans.

Cette ambition, rappelons-le, a constitué et constitue toujours un élément déterminant de la stratégie française dans la négociation avec les autorités de Bruxelles sur l'ouverture à la concurrence des réseaux ferroviaires.

La prise en compte de cette nouvelle contrainte a suscité un nouveau scénario.

Hélas, ce scénario comporte lui-même un « enchaînement » (bien analysé par le Consultant de la Délégation) qui génère notamment une accélération de la croissance des flux routiers « voyageurs » (alors qu'une politique plus volontariste de report modal était, ici, peut-être possible) à l'horizon du schéma. Cette conséquence du scénario MV n'a été nullement prise en compte par le document qui propose, par exemple, **de diviser par deux** la dotation annuelle consacrée à l'investissement routier sur la période 2000-2020 par rapport à la période 1980-2000. D'où un hiatus, une contradiction majeure qui a été relevée par de nombreuses régions et qui nécessitera clairement un réexamen de schéma.

- Rappelons, enfin, que la croissance de la demande de transport pour les marchandises suit, généralement, par rapport à la croissance du PIB une évolution accélérée lorsque la croissance globale est supérieure à 2 et une évolution contractée lorsque cette croissance est inférieure à 2, obéissant en cela aux variations qui affectent la production industrielle.

Sans vouloir faire preuve d'un optimisme exagéré, votre rapporteur rappellera que la croissance du PIB enregistrée au cours des 30 dernières années 1970-2000 (période qui vit au moins 3 chocs pétroliers et quelques années de récession comme en 1993) s'est malgré tout établi à 2,4 %, taux légèrement supérieur à la croissance annuelle moyenne retenue sur la période 2000-2020.

Sans imaginer le retour aux « trente glorieuses », ni envisager, à l'inverse, une situation de « croissance 0 » telle que l'avait prédite le « Club de Rome » au début des années 1970, il n'est pas illégitime de penser que la croissance annuelle moyenne du PIB sur la période 2000-2020 sera sans doute supérieure à 2,3 % et que le besoin de transport se trouvera alors confronté à un problème de déficit d'offre généré par le sous-investissement dans le domaine routier, les conséquences en étant une **détérioration profonde de la qualité du service**.

ANNEXE N° 1

INTERVENTION DE M. JACQUES OUDIN APPROUVÉE PAR LA DÉLÉGATION LE 19 JUIN 2001

I. Votre rapporteur insistera tout d'abord sur l'intérêt du Sénat pour l'aménagement du territoire et les grandes infrastructures de transport.

a) Les grandes infrastructures sont un facteur d'aménagement du territoire. Elle sont aussi un facteur de développement économique dans le cadre d'une Europe qui se libéralise en constituant un grand espace communautaire d'échanges.

b) Nombreux ont été les rapports du Sénat sur le sujet et ainsi que ses contributions à l'élaboration des lois d'aménagement du territoire :

– la mission « aménagement du territoire » présidée par M. Jean François-Poncet (1992-1993) ;

– le rapport Haënel de 1993 sur la SNCF;

– le rapport de la commission sénatoriale d'enquête du 4 juin 1998 : « Fleuve, Rail, Route » ;

– les contributions aux lois « Pasqua » et les « Voynet » ;

– les résolutions européennes votées par le Sénat.

c) Votre rapporteur fera trois constats préalables :

– la demande progresse ;

– la congestion menace ;

– une politique volontariste est nécessaire.

II. La démarche des schémas de services de transports est ambitieuse et complexe

1. La volonté d'une rupture

- passer d'une logique de l'offre à une logique de la demande ;
- suppression des schémas d'infrastructures.

2. La recherche d'un meilleur « service »

- par l'utilisation optimale des infrastructures existantes ;
- par la priorité donnée aux alternatives à la route ;
- par une politique plus **volontariste**

notamment à travers :

- un **rééquilibrage modal** en faveur du rail (mais pas en faveur du fleuve ou du cabotage maritime) notamment pour le fret ;
- le développement des **transports collectifs** en milieu urbain et péri-urbain ;
- l'amélioration de la **sécurité des transports** ;
- une meilleure préservation de l'environnement ;
- de meilleures dessertes des sites portuaires et aéroportuaires.

3. Le document présente cinq enjeux stratégiques multimodaux majeurs

a) Le développement des liaisons internationales de voyageurs, notamment par la complémentarité entre le transport ferroviaire rapide et l'avion.

b) L'organisation **multimodale du transport de fret** à l'échelle nationale et européenne avec :

- un réseau transport européen de fret ferroviaire (capacité/qualité) ;
- la promotion du transport **combiné**.

c) Le bon fonctionnement des grands axes **terrestres** interrégionaux et internationaux

d) La politique multimodale des liaisons transfrontières

France-Espagne et France Italie.

Notons cependant que pour ces liaisons, seule l'option ferroviaire semble avoir été retenue :

e) L'organisation des déplacements (il s'agit essentiellement des déplacements urbains ou péri-urbains avec une priorité pour les agglomérations de plus de 100.0000 habitants).

Les objectifs sont les suivants :

- améliorer le fonctionnement des autorités organisatrices de transport ;
- favoriser le transport collectif périurbain en site propre ;
- faciliter l'écoulement de flux de transit au droit des agglomérations.

Le document propose quatre scénarios : A B C D auquel s'ajoute le scénario MV = « multimodal volontariste » qui est retenu en définitive.

Il présente un chapitre relatif à **la mise en œuvre** des schémas de service.

Pour votre rapporteur, cette démarche impliquerait :

- . un suivi annuel par le compte satellite de transports ;
- . une démarche d'évaluation des grands projets ;
- . l'observation de la qualité du service de transport.

Un autre chapitre est consacré au **financement des mesures proposées.**

Il suggère l'idée selon laquelle l'Etat n'aurait désormais qu'une action directe mineure dans le financement des infrastructures de transport.

Cette évolution nécessiterait à elle seule tout un débat.

Tout ceci amène votre rapporteur à une **triple interrogation** concernant :

1. les possibilités de transfert modal dans le contexte européen
2. la résorption des **congestions**
3. les possibilités de financement.

III. La Délégation a procédé à tout un ensemble de consultations

1. les régions se sont exprimées lors d'un colloque le 26 avril 2001 ;
2. l'Assemblée des conseils économiques et sociaux des régions a été entendue ;
3. un consultant indépendant a été choisi : ISIS ;
4. des professeurs d'université (MM. Prudhomme, Quinet, Savy, Frietsch, Bonnafous) ont été sollicités ;
5. Des questionnaires ont été adressés notamment au **comité stratégique** chargé d'élaborer le document.

De la **quasi totalité des avis** ressortent des conclusions identiques :

- la démarche est intéressante ;
- la consultation a été trop sommaire et rapide ;
- la méthodologie comparative entre les modes de transports est insuffisante ;
- la réflexion est trop hexagonale (**problème du livre blanc**) ;
- la faisabilité du scénario MV n'est pas démontrée ;
- le financement n'est pas assuré ;
- la portée juridique des structures reste ambiguë ;
- la cartographie des schémas est insuffisante ce qui altère leur lisibilité.

IV. Votre rapporteur a souhaité :

– prendre acte de l’avis de tous ceux qui ont été consultés ou auditionnés ;

– noter l’intérêt de **la démarche** en termes de service, de meilleure utilisation des infra existantes et de complémentarité multimodale.

Cette démarche aurait cependant mérité une autre qualité de concertation locale, sectorielle (les opérateurs) et auprès des usagers.

Votre rapporteur formulera cinq critiques majeures... :

1. Une critique sur la méthodologie :

a) La notion de service n’est ni définie ni démontrée alors qu’on aurait pu utiliser des critères simples :

- le temps de parcours ;
- la distance ;
- la qualité de la desserte.

b) La méthodologie de comparaison des coûts n’est pas formalisée :

on est parti du postulat que « la route ne paie pas ses coûts » mais la rentabilité des investissements n’est jamais évaluée.

c) Le mode opératoire des transports modaux n’est pas déterminé

2. Une critique sur la cohérence et la compatibilité du document

a) d’abord par rapport aux dynamiques locales et à l’aménagement du territoire :

La priorité accordée aux agglomérations et au fret entraîne une insuffisante prise en considération des liaisons :

- . inter-urbaines ;

. rurales ;

Relevons les protestations de nombreux conseils régionaux et conseils économiques et sociaux des régions.

Le schéma présente, en effet, à leurs yeux une vision trop jacobine et administrative de la problématique des transports, alors que **les usagers « choisissent » !!**

b) Par rapport à la **politique nationale**

La vision centralisatrice du schéma s'oppose à la décentralisation alors que **le rôle des collectivités territoriales doit s'accroître** (rapports Mauroy et Delevoye).

Le schéma pris par décret ne sera pas validé par le Parlement.

c) Par rapport à l'Europe

Au moment où le Livre Blanc européen sur les transports va bientôt paraître, la France apparaît trop isolée dans son raisonnement alors qu'elle constituera la plaque tournante de l'Europe élargie.

3. Une double critique sur sa lisibilité du document :

– Sur sa lisibilité **primaire**

Notre consultant a dû refaire les cartes, le listing des opérations et le tableau de financement.

– Sur sa lisibilité **secondaire** qui procède davantage par affirmations que par démonstrations (il fut impossible d'obtenir des **calculs** du comité stratégique).

4. Critique sur la crédibilité

On relève :

– une absence de schémas de structure multimodal à l'horizon 2020 ;

- une non prise en compte des inévitables congestions du réseau ferré et autoroutier sans investissements supplémentaires ;
- un tableau de financement incohérent.

	90/94	95/98	2000/2020
Routes	24,1	27,7	11,5
Fer	16,2	12	13,4
Voies navigables	0,7	0,9	1,7
Ports	1,6	1,3	0,9
Aéroports	2,7	3,1	3
TOTAL	45,3	45	30,5

Une absence de toute **évaluation financière**.

Cette absence de référence aux moyens budgétaires de l'Etat nécessaires se couple avec un principe nouveau : le co-financement systématique des infrastructures de transport par les collectivités territoriales.

5. Critique sur la complexité juridique

De nombreuses questions restent posées.

Quelle est la nature juridique du document ? Quelle est son opposabilité ?

Or, l'implication croissante des régions mais aussi des départements et des agglomérations dans la problématique des transports entraîne la multiplication des lieux de concertation et des procédures d'interventions publiques.

Encore faudrait-il qu'il y ait cohérence entre les schémas de service, les contrats de plan et les schémas des régions d'aménagement et de développement durable.

Votre rapporteur formulera enfin **six propositions** :

1. Procéder à une véritable **analyse** de la demande de transport ainsi que de la notion de service dans l'actuel contexte de libéralisation de la concurrence ;

2. Etablir un lieu unique de **concertation territoriale** pour les aides et les investissements dans le domaine des transports ;

3. Mettre en cohérence les **grands axes européens de communication** (pôles : portuaires et aéroportuaires ; traversées alpines et pyrénéennes).

4. **Clarifier les compétences** dans le domaine des transports.

5. Etablir des **comptes de transport** transparents avec une analyse des coûts et du financement.

Sur le point, la mise à plat des comptes ferroviaires apparaît indispensable.

6. Enfin, mettre en place des schémas de **financement à long terme** des infrastructures de transport couplés avec des dispositifs de **péréquation**.

ANNEXE N° 2

RÉPONSES DU COMITÉ STRATÉGIQUE AU QUESTIONNAIRE DE M. JACQUES OUDIN, RELATIF AUX SCHÉMAS DE SERVICES DE TRANSPORT

I. Avez-vous procédé à des évaluations précises de l'évolution de la demande de transport pour l'élaboration des schémas de services dans un cadre national, européen et mondial ? Si oui, peut-on avoir les tableaux des hypothèses retenues pour la croissance des différents modes de transport à 20 ou 30 ans dans les différents espaces considérés (France, Europe, Monde) ?

Réponse : Les grandes orientations de la politique multimodale des transports ont été fondées sur une bonne compréhension de l'évolution des demandes de transports et de leurs déterminants.

A cette fin, le Service économique et statistique (SES) du ministère a procédé à des projections des demandes de transport à l'horizon 2020, en s'appuyant sur une approche économétrique fondée sur l'analyse des évolutions passées.

Ces travaux ont permis de projeter plusieurs avenir possibles pour l'évolution des demandes de transports : voyageurs interurbains ; marchandises ; déplacements urbains :

– sur la période 1996-2020 ;

– selon le mode de transport : routier ; ferroviaire ; fluvial ; aérien ; maritime ;

– en fonction d'hypothèses relatives : d'une part, à l'environnement économique général avec trois hypothèses de croissance moyenne annuelle du PIB ; d'autre part, aux interventions des pouvoirs publics et à la politique des opérateurs de transport.

Ces travaux ont été réalisés dans un cadre national, en s'appuyant :

– sur les modèles macro-économiques fondés sur l'analyse de séries chronologiques issues des comptes transports de la nation ;

– sur des projections économiques réalisées à l'échelle européenne (scénarios du BIPE), transit terrestre, trafics portuaires ;

– sur des études et des projections réalisés à l'échelle mondiale (scénarios BIPE-IATA pour le transport aérien).

II. Les prévisions retenues pour la croissance des différents modes de transport en France sont-elles harmonisées avec celles de nos voisins limitrophes européens (péninsule ibérique, Italie, Allemagne, Bénélux, Grande-Bretagne) ?

Réponse : Il n'y a actuellement pas de lieu d'harmonisation des prévisions de la demande de transport réalisées par la Commission européenne et par les différents Etat membres. Ces comparaisons sont par ailleurs difficiles dans la mesure où les champs géographiques et temporels sont différents, ainsi que les hypothèses économiques et environnementales.

A défaut d'harmonisation, les auteurs des schémas se sont assuré que les ordres de grandeur des prévisions réalisées dans d'autres pays européens n'étaient pas en contradiction avec les différents avenir analysés dans ces schémas.

III. Pour les liaisons trans-européennes intégrées dans le schéma de services, comment l'évolution de la demande a-t-elle été prise en compte sur l'ensemble des liaisons ? ces liaisons sont-elles intégrées dans les schémas directeurs européens ?

Réponse : Les évolutions des demandes de transport ont été appréciées globalement à l'échelle nationale, et non pour chacune des liaisons trans-européennes envisagées, qui font ou qui feront par ailleurs l'objet d'analyses spécifiques (par exemple, l'étude réalisée par la CIG Lyon-Turin sur le projet de tunnel ferroviaire). Pour les transports de marchandises, la composante internationale, déterminante, est prise en compte en distinguant le transport intérieur, les échanges bilatéraux et le transit.

Les hypothèses à retenir pour le cadrage du volet socio-économique des études des grands projets d'infrastructure seront par ailleurs harmonisées avec les analyses et projections globales prises en compte dans les schémas de services de transport.

IV. La démarche des schémas de services des transports nationaux s'intègre-t-elle ou non dans une démarche européenne similaire ?

Réponse : La décision communautaire du 23 juillet 1996 relative au réseau transeuropéen de transport (à laquelle sont annexés les schémas et cartes du réseau) doit faire l'objet d'une révision dans les deux ou trois ans à venir (un livre blanc de la Commission sera prochainement publié). C'est dans ce cadre que les démarches des pays membres pourront être harmonisées et que les liaisons inscrites dans les schémas de services de transport pourront être intégrées, en particulier pour les réseaux transeuropéens de fret ferroviaire.

V. Au niveau européen, la démarche de la programmation à long terme des infrastructures de transport semble s'appuyer également sur une approche modale avec la détermination de schémas sectoriels. Comment la France entend-elle concilier ces deux approches ?

Réponse : La décision communautaire du 23 juillet 1996 apparaît comme hybride : elle combine en effet des orientations multimodales auxquelles ont souscrit les pays membres, et des cartes sectorielles -routières, ferroviaires, fluviales- qui additionnent les propositions des 15 pays et n'ont pas jusqu'à présent de portée juridique avérée.

L'une des questions posées pour la révision de cette décision sera de définir ce que sont les liaisons d'intérêt européen (quels critères), sous quelle forme elles sont inscrites dans le réseau transeuropéen de transport et avec quelle portée juridique.

VI. La politique européenne des transports souhaite privilégier une double réflexion en termes de « vérité des coûts » dans chaque mode de transport par l'internalisation du maximum de coûts externes et une approche de tarification équilibrée entre les modes. La démarche française est-elle en harmonie avec la démarche européenne ?

Réponse : Les principes généraux de la politique européenne des transports, tels que ceux précités, ont été implicitement ou explicitement pris en compte dans l'élaboration des schémas de services de transport, comme l'impose d'ailleurs la loi du 25 juin 1999 (Article 44 créant un nouvel article 14-1 de la LOTI).

Ainsi, des hypothèses de hausse des taxes spécifiques (TIPP et taxe à l'essieu), visant à internaliser les coûts externes des véhicules légers et des poids lourds, ont été introduites dans certains scénarios d'analyse de l'évolution de la demande et dans le scénario choisi comme objectif pour les schémas de services.

VII. Pouvez-vous préciser, fiches méthodologiques à l'appui, par quel mode opératoire vous avez « internalisé » les coûts externes, notamment pour les secteurs routiers, autoroutiers, ferroviaires et fluviaux ? Est-il possible de fournir les méthodes de calcul utilisées pour comparer l'utilité, la compétitivité et la rentabilité des différents modes entre eux ?

Réponse : Le projet de schémas de services de transport ne comporte pas de calcul explicite d'internalisation des coûts externes.

Il pose les principes et les démarches de prise en compte de ces coûts, d'une part pour l'évaluation a priori des projets (rappel des dispositions préconisées par le Commissariat général du plan), et d'autre part pour le suivi de la mise en oeuvre des schémas de services.

VIII. Pour déterminer la notion de service pour la population ou les opérateurs, avez-vous utilisé des notions de distance géographique par rapport aux infrastructures de transport ? Si oui, comment ? Si non, pourquoi ?

Réponse : Le projet de schémas de services de transport a fixé des objectifs de services en termes généraux, sans préciser les critères et indicateurs correspondants.

L'un de ces objectifs est « d'assurer une meilleure égalité des chances de développement en répondant aux besoins d'accès aux services supérieurs (universités, hôpitaux...) et aux équipements d'intérêt national (ports, aéroports, réseaux de transport rapides...), avec une priorité au développement des transports collectifs. »

Il est prévu que cet objectif d'accessibilité des territoires fera l'objet, dans le cadre de la mise en oeuvre des schémas de services, d'un suivi par « des indicateurs d'accès aux métropoles régionales voisines et aux réseaux rapides desservant les grands pôles nationaux et internationaux ».

La définition et la mise en place de ces indicateurs implique un travail important d'observation et de suivi, qui sera organisé après l'approbation des schémas de services.

IX. L'intermodalité est, à l'évidence, une priorité à retenir, notamment s'agissant du « ferroulage » pour les grandes liaisons nationales ou trans-européennes ou pour le franchissement des massifs montagneux. Une telle politique ne peut être conduite qu'en concertation avec nos partenaires. Comment ce partenariat a-t-il été évalué ?

Réponse : La politique du transport de fret définie par les schémas de services comporte un objectif de doublement du trafic ferroviaire de fret dès 2010, ce qui correspond à un triplement du trafic ferroviaire de fret international, qu'il faudra acheminer dans les meilleures conditions en utilisant les itinéraires les plus importants, sans chercher à attirer des trafics de transit qui pourraient emprunter les itinéraires ferroviaires aménagés par la Suisse ou le cabotage maritime Espagne-Italie ou Espagne-Nord Europe.

Cet objectif ne peut être atteint que dans le cadre d'une politique communautaire de développement du transport ferroviaire (mise en place d'un réseau transeuropéen de fret ferroviaire). Il implique également des concertations bilatérales ou multilatérales avec les autorités, les gestionnaires d'infrastructure et les opérateurs des principaux pays riverains de la France.

Un tel partenariat est déjà bien engagé avec l'Italie et avec l'Espagne, dans le cadre de l'élaboration des projets de lignes ferroviaires mixtes Lyon-Turin et Perpignan-Barcelone.

X. Le schéma de service sous-tend un « basculement » d'une partie de la croissance du trafic de fret du routier vers le fret ferroviaire. Les modalités de ce basculement et ses conséquences financières ont-elles été évaluées et si oui comment ? Des exemples étrangers dans ce domaine ont-ils servi à alimenter la réflexion du Comité stratégique qui a préparé le schéma de services ? Dans l'affirmative, pouvez-vous me préciser quels exemples étrangers ont été retenus ?

Réponse : Les trafics terrestres de fret à longue distance (plus de 500 kilomètres) sont actuellement réalisés à 80 % par la route et à 20 % par le transport combiné; ils bénéficieront de la croissance de la demande qui serait, dans les vingt prochaines années de +30 % à +40 % pour le transport national, de +100 % à +150 % pour le trafic d'échange international et de +150 % à +200 % pour le transit.

Une telle croissance favorisera le développement de la part du mode ferroviaire, plus pertinent sur les longues distances, à condition qu'il puisse offrir des services compétitifs à la route, en qualité (vitesse, régularité) et en prix.

C'est sur ces bases que travaillent actuellement les opérateurs ferroviaires et les pouvoirs publics : l'organisation des circulations, la rotation

du matériel, la politique tarifaire et commerciale. Des gains importants d'efficacité apparaissent possibles dans ces domaines, mais les études ne sont pas suffisamment avancées pour répondre à la question posée.

XI. Le développement du fret ferroviaire et du ferroutage implique des aménagements conséquents sur notre réseau existant ainsi que sur ses modalités de gestion. Ces contraintes ont-elles été prises en considération pour l'élaboration des schémas ? Si oui, de quelle façon ?

Réponse : Le projet de schémas de services de transport identifie les principaux points de congestion actuelle et potentielle du réseau ferroviaire qui nécessiteront des aménagements de capacité et d'itinéraires alternatifs, notamment pour le fret.

D'ores et déjà, les contrats de plan Etat-région ont programmé, sur la période 2000-2006, un grand nombre d'aménagements de capacité et d'itinéraires alternatifs, dont la réalisation apparaît cohérente avec l'objectif de doublement du fret ferroviaire à l'horizon 2010 (moyennant quelques opérations complémentaires en cours d'étude).

XII. La satisfaction de la demande implique à la fois une meilleure utilisation des infrastructures existantes et le développement d'infrastructures nouvelles. Pouvez-vous nous préciser la part respective de ces deux actions dans la satisfaction de la demande de services de transport voyageurs et marchandises dans les vingt prochaines années ? Cette question concerne toutes les infrastructures de transport.

Réponse : La meilleure utilisation des infrastructures existantes est à la fois une méthode et un principe pour satisfaire la demande avec le meilleur rapport coût-efficacité.

La méthode prônée par le Commissariat général du plan pour l'évaluation des investissements de transport consiste à comparer les différentes solutions techniques envisagées à une situation de référence où l'infrastructure existante aurait été préalablement optimisée par des mesures réglementaires ou tarifaires et par des investissements de faible importance.

Le principe fixé par le projet de schémas de services est de rechercher préférentiellement des réponses techniques utilisant l'infrastructure existante plutôt qu'une infrastructure entièrement nouvelle qui, à service rendu équivalent, entraîne une coupure et une surconsommation de l'espace non souhaitée (et par ailleurs mal évaluée dans les bilans socio-économiques).

Le suivi des schémas de services devra préciser les indicateurs de qualité de services les plus significatifs, tels que ceux relatifs à l'encombrement et aux modalités d'utilisation des infrastructures.

XIII. Dans les secteurs géographiques où la desserte est insuffisante, comment ont été évalués et comparés les aménagements nécessaires pour atteindre un niveau de service satisfaisant ou suffisant ?

Réponse : Le projet de schémas de services fixe un objectif général d'amélioration de la desserte des secteurs géographiques « à l'écart », et identifie les principaux secteurs concernés.

Il ne précise pas, sauf exceptions la nature et les conditions de réalisation des aménagements qui seront nécessaires pour satisfaire cet objectif. Il ne définit pas actuellement d'indicateurs de niveau de service permettant de suivre sa mise en œuvre (Cf. réponse à la question VIII).

XIV. A l'échéance du schéma, peut-on être assuré que tous les pôles du territoire bénéficieront d'un service de desserte d'un niveau équivalent ou quasi-équivalent tant pour les voyageurs que pour les marchandises ?

Réponse : Le projet de schémas de services est un document de planification qui propose des objectifs à l'ensemble des acteurs du transport (Etat, collectivités territoriales, opérateurs...) et fixe un cadre plus lisible à l'action de l'Etat à horizon de 20 ans.

Il engage l'Etat sur la cohérence d son action à venir, mais pas sur un résultat à atteindre ni sur une programmation d'investissements. De ce fait, il ne donne pas d'assurances sur le niveau de desserte des territoires qui sera effectivement réalisé à un horizon de 20 ans.

XV. Le schéma de service à échéance de vingt ans n'étant pas la somme de schémas directeurs sectoriels, peut-on toutefois savoir si le Comité stratégique s'est appuyé sur de tels schémas pour procéder : à l'analyse de la demande ; aux évaluations de développement de l'offre d'équipement ; à la corrélation entre les croissances de l'offre et de la demande.

Réponse: L'élaboration des schémas de services a été fondée sur une analyse multimodale de la demande, qui a révélé :

– la nature et l'ampleur des demandes de services à satisfaire à horizon de 20 ans, tous modes de transports réunis ;

– et les réponses alternatives possibles en matière de d'offre de transport, dans les différentes catégories de services où une alternative modale est pertinente, par exemple : TGV/Aérien courtes distances ; transport combiné/route longue distance ; voiture particulière/transports collectifs urbains et périurbains.

Sur ces bases et compte tenu de l'orientation de rééquilibrage intermodal fixée par le Gouvernement, le projet de schémas de services a identifié les principales mesures de développement de l'offre de services de transport de nature à répondre aux évolutions prévisibles, quantitatives et qualitatives, de la demande.

XVI. Le rapport de la commission « Mauroy » sur une « nouvelle politique de décentralisation », a préconisé l'élaboration de schémas nationaux pour certains secteurs de transports. Une réflexion conjointe, dans ce domaine, a-t-elle été menée entre cette commission et le Comité stratégique ?

Réponse : Le Comité stratégique pour l'élaboration des schémas de services de transport n'a pas pu prendre connaissance des propositions de la commission «Mauroy » qui n'ont été connues qu'après achèvement de ses travaux.

XVII. Le niveau des investissements à engager tant pour une meilleure utilisation des infrastructures existante que pour le développement des nouvelles infrastructures a-t-il pu être évalué dans le cadre de l'optimisation recherchée par le schéma ?

XVIII. Dans l'affirmative, peut-on connaître les objectifs d'investissement pour chaque mode de transport et pour le développement de l'intermodalité ?

Réponse : Le projet de schémas de service n'a pas précisé la nature ni les conditions de réalisation de tous les investissements d'infrastructure nécessaires à la mise en oeuvre des objectifs d'amélioration des services de transport.

Seuls ont été définis et chiffrés quelques très grands projets tels que : autoroutes nouvelles, lignes nouvelles à grande vitesse, quelques grandes

plates-formes nouvelles... L'analyse des comptes transports montre qu'au cours des années passées, ces très grands projets ont représenté environ le tiers du total des investissements d'infrastructures de transport.

XIX. S'agissant du financement éventuel des "ambitions" du schéma, le Comité a-t-il tenu compte des contraintes financières ? Si oui, comment ? En particulier, l'évolution des investissements et des subventions publiques a-t-elle pu être chiffrée, notamment pour le ferroviaire, le fluvial et le maritime ?

XX. Pour le domaine routier, l'évaluation a-t-elle tenu compte des ressources dégagées par le système autoroutier concédé et de la réaffectation d'une partie de ses produits au financement du schéma ?

Réponse : Compte tenu de la réponse aux questions précédentes, seule a été vérifiée la vraisemblance d'un financement des très grands projets inscrits dans les schémas de services avec les ressources financières nationales consacrées chaque année aux infrastructures de transport.

Il restera à s'assurer que les mécanismes de financement de ces investissements sont ou seront correctement adaptés aux objectifs des schémas de services : sont concernés la réforme du système autoroutier concédé, mais aussi la tarification ferroviaire, la décentralisation de certaines compétences, les évolutions budgétaires, les mécanismes de contrats de plan, etc.

XXI. La politique d'aménagement du territoire visant, par vocation, à développer le polycentrisme du territoire, la desserte des parties les plus excentrées de celui-ci, comme le littoral, a-t-elle été prise en considération ? Si oui, sous quelle forme ?

XXII. A cet égard, comment avez-vous traité la desserte coordonnée des grands sites portuaires français en compétition avec les grands sites portuaires de nos voisins européens (Gènes, Barcelone, Anvers, Rotterdam, Hambourg, Gio Tauro...)?

Réponse : Le projet de schémas de services détermine un certain nombre d'objectifs visant à développer le polycentrisme du territoire, aux multiples échelles définies dans le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC).

A l'échelle continentale, l'enjeu est de faire exister, à côté de la région capitale qui doit conserver son rôle mondial, plusieurs ensembles d'envergure internationale ; répondent à cet enjeu les objectifs de transport relatifs :

– au développement, au plan national, d'un réseau de plates-formes aéroportuaires à vocation internationale ;

– au développement des services ferroviaires rapides reliant les grandes métropoles françaises aux principaux pôles européens ;

– aux services de transport de fret ferroviaire et combiné à l'échelle européenne ;

– au positionnement des plates-formes portuaires dans l'espace européen, avec un ensemble portuaire d'envergure internationale pour les trafics intercontinentaux de conteneurs (le projet Port 2000, au Havre) et le port de Marseille-Fos ;

– à l'intégration de la façade atlantique aux grands courants d'échanges européens.

A l'échelle nationale et régionale, le polycentrisme correspond à la consolidation des coopérations entre villes et leur mise en réseau. Répondent notamment à cet enjeu les objectifs de transport relatifs :

– à l'amélioration des échanges dans le Bassin parisien ;

– à la structuration de l'arc méditerranéen, de Barcelone à Gènes ;

– au développement du val de Garonne, de Bordeaux à Narbonne.

A l'échelle urbaine et périurbaine, il s'agit d'organiser les liaisons fonctionnelles entre villes et territoires ruraux, pour lesquelles les schémas de services de transport déterminent des objectifs et mesures d'organisation des déplacements urbains et périurbains.

XXIII. Le schéma de services a-t-il intégré, dans son approche, les possibilités liées à une décentralisation accrue de nos structures politiques et administratives qui affectera profondément nos systèmes de transport dans le domaine ferroviaire, routier ou portuaire ?

Réponse : Ont été prises en compte dans l'élaboration des schémas de services les réformes institutionnelles en cours ou en projet, tant au niveau européen (réseau transeuropéen de fret ferroviaire) que français (décentralisation des transports régionaux de voyageurs).

D'autres évolutions possibles ont été évoquées et reconnues compatibles avec les orientations et les objectifs prévus par les schémas de services, mais il n'appartient pas à un document qui doit être approuvé par décret de se prononcer sur des évolutions qui relèvent de la loi.

XXIV. Le schéma a-t-il été associé à un « schéma global de financement » à moyen ou long terme ? En fonction des différentes hypothèses de croissance de la demande de transports et du degré plus ou moins volontariste du transfert de la demande de mode à mode, ce « schéma global de financement » pourrait-il avoir également plusieurs niveaux d'ambition et d'équilibre ?

Réponse : Aucun schéma global de financement n'a pu être établi, pour les raisons déjà exposées en réponse aux questions n°s XVII à XX.

XXV. Les principales données incluses dans les « schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises » sont-elles ou seront-elles intégrées dans un modèle économétrique et mathématique permettant un suivi et des actualisations rapprochées ? Si cela n'est pas le cas actuellement, un programme de recherche, dans ce sens, ne vous paraît-il pas devoir être mis en œuvre ?

Réponse : La projection de la demande selon le mode de transport (Cf. réponse à la question n° I) a été réalisée à l'aide de modèles économétriques mis au point par le service économique et statistique du Ministère de l'équipement et du logement, selon une démarche validée par un groupe de travail interministériel du Commissariat général du plan.

Ces modèles seront régulièrement mis à jour et améliorés.

Il seront notamment utilisés pour assurer un suivi et une actualisation rapprochée de l'évolution de la demande de transport, afin de comparer les évolutions aux prévisions, d'analyser les causes des divergences éventuelles entre les prévisions et la réalité, et de mettre en œuvre suffisamment tôt les mesures correctrices appropriées.

**RAPPORT
PORTANT AVIS SUR LE PROJET DE SCHÉMA
DE SERVICES COLLECTIFS DE L'ÉNERGIE**

présenté par

M. Bernard PIRAS, Sénateur

AVANT PROPOS

Aux termes de l'article 22 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999, d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, le schéma de services collectifs de l'énergie (SSCE) :

– définit les objectifs d'exploitation des ressources locales d'énergies renouvelables et d'utilisation rationnelle de l'énergie concourant à l'indépendance énergétique nationale, à la sécurité d'approvisionnement et à la lutte contre l'effet de serre et évalue les besoins énergétiques prévisibles des régions, leur potentiel de production énergétique, leurs gisements d'économies d'énergie et les besoins en matière de transport d'énergie ;

– détermine les conditions dans lesquelles l'Etat et les collectivités territoriales pourront favoriser des actions de maîtrise de l'énergie ainsi que de production et d'utilisation des énergies renouvelables en tenant compte de leur impact sur l'emploi et de leurs conséquences financières à long terme ;

– comprend une programmation des perspectives d'évolution des réseaux de transport de l'électricité, du gaz et des produits pétroliers.

Comme le prévoit l'article 11 de la loi précitée, le projet de SSCE, qui est disponible sur le site internet de la DATAR, (www.datar.gouv.fr) a été élaboré par les services de l'Etat, puis soumis aux régions et au Conseil national de l'aménagement et de développement du territoire (CNADT), ainsi qu'aux conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire (CRADT). Il sera adopté par décret.

En vertu de l'article 10 de la même loi, le Gouvernement a transmis pour avis à la Délégation pour l'aménagement et le développement durable du territoire constituée par le Sénat le projet de décret destiné à mettre en œuvre ce projet de schéma de services. La Délégation a désigné, le 23 février 2000, votre rapporteur, afin de lui présenter un avis sur ce document. Tel est l'objet du présent rapport, élaboré à la suite de l'audition des personnalités dont les noms figurent en annexe.

Mesdames, Messieurs,

Le **schéma de services collectifs de l'énergie (SSCE)** constitue l'une des innovations les plus remarquables de l'article 22 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999, d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. En effet, si les thèmes évoqués dans les autres schémas (devenir des espaces naturels et ruraux, évolution du système de transport, programmation des structures de santé, notamment) ont fait l'objet de réflexions approfondies au cours de ces dernières années, l'examen des interactions entre politique de l'énergie et aménagement du territoire constitue une innovation riche de sens, sources de potentialités et de développements ultérieurs. En outre, sa préparation intervient peu après le lancement du plan national de lutte contre le changement climatique qui marque une nouvelle étape dans la relance de la politique de maîtrise de la demande d'énergie et de recours aux énergies renouvelables.

Selon les éléments recueillis par votre rapporteur, **l'amélioration des politiques locales de l'énergie**, qui concernent les déplacements quotidiens de personnes, les énergies locales renouvelables et issues de la récupération, la maîtrise des consommations publiques et le recyclage des déchets ménagers, **permettrait une économie annuelle globale de 10 MTEP¹ environ, sur une consommation totale française de 180 MTEP.**

Votre Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire se félicite de l'innovation que constitue la préparation du SSCE, tout en souhaitant que les imprécisions relatives à sa portée juridique soient dissipées.

¹ Millions de tonnes équivalent pétrole.

● **Une utile innovation qui s'insère dans les orientations durables de la politique énergétique française**

Comme l'ont montré plusieurs auditions auxquelles a procédé votre rapporteur, la politique d'aménagement du territoire n'a pas, jusqu'à l'adoption de la loi n° 99-533 précitée, réservé de place spécifique à la politique énergétique. Cette lacune, qui s'expliquait par l'importance d'autres préoccupations -et notamment la nécessité de réaliser des infrastructures de transport- se trouve désormais palliée. **Le SSCE permet, en effet, à la politique française de l'énergie d'atteindre sa maturité. Il complète les orientations nationales, traditionnellement définies par l'Etat, par la prise en compte des marges de manoeuvre dont disposent les collectivités locales, notamment en matière de maîtrise de la demande d'énergie (MDE) et de recours aux énergies renouvelables (ENR).**

Eu égard au taux d'indépendance énergétique élevé atteint par la France et à la faiblesse de nos ressources énergétiques naturelles, seule une contribution active de toutes les collectivités publiques permettra d'utiliser les marges de manoeuvres existantes -mais limitées- dont dispose notre pays. L'action renforcée des collectivités locales dans le secteur de l'énergie aura également, sans nul doute, une **influence pédagogique**, au bénéfice de l'ensemble de la collectivité nationale.

La Délégation du Sénat à l'aménagement du territoire se félicite, en outre, que la relance de la politique de MDE et des actions en faveur des ENR ne s'effectue pas aux dépens des grands choix de la politique énergétique française. Au premier rang de ceux-ci figure la préservation des acquis qui résultent du programme électro-nucléaire. La concomitance d'une politique plus dynamique en matière d'ENR et de la poursuite du programme nucléaire -dans la perspective du lancement des réacteurs à eau pressurisée de nouvelle génération- constitue une forme de diversification et, partant, un atout que traduisent les dispositions du schéma de services collectifs de l'énergie.

Tout en approuvant ces orientations générales et en rendant hommage à l'important travail accompli par les rédacteurs de ce document dense et riche, la Délégation souhaite assortir son assentiment de plusieurs observations quant à la valeur normative de ce schéma, avant de présenter ses observations sur le contenu de ce document.

● **La place incertaine du schéma dans la hiérarchie des normes**

Comme le souligne l'introduction du document soumis à l'avis de la Délégation, le SSCE tend avant tout à « *définir des objectifs* », en ce sens, « *il*

n'est pas prescriptif en lui-même à l'égard des collectivités territoriales et ne constitue pas une programmation d'investissements »¹. **Un certain flou entoure donc la place occupée par le SSCE dans la hiérarchie des normes, puisque, dépourvu de caractère prescriptif en lui-même, ce schéma n'est, cependant, pas dénué de toute valeur normative étant « opposable ».** C'est ainsi que, selon les termes mêmes des membres du comité stratégique chargé de l'élaboration du schéma qui ont été auditionnés par la Délégation le mercredi 18 avril dernier, compte tenu de sa nature réglementaire, le schéma serait susceptible d'être opposable aux schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire, qui doivent être compatibles avec lui, de même que le schéma directeur de développement de la région Ile -de-France et les schémas d'aménagement régionaux des départements d'outre-mer.

A l'évidence, comme le faisait observer au cours de la même réunion le président Jean-Pierre Raffarin, la question du statut juridique d'un document, théoriquement non normatif, mais qui s'avère cependant opposable à d'autres normes, reste posée.

Compte tenu de l'incertitude qui entoure cette question, votre Délégation juge souhaitable d'insister sur le fait que **le schéma ne saurait être interprété**, en l'état de la rédaction soumise au Sénat, comme dans sa version définitive, **comme destiné à imposer de nouvelles charges aux collectivités locales.** Elle veut, en outre, préciser la portée du présent avis.

Sur le premier point, elle constate que **certaines des dispositions du schéma pourraient s'avérer coûteuses pour les collectivités locales**, à l'instar de celle qui souligne que ces collectivités « *pourront dans le cadre des réglementations en vigueur, apporter un soutien financier aux projets d'ENR* »². Si cette observation rappelle l'état du droit en vigueur, elle demeure parfaitement recevable. Elle ne le serait pas, en revanche, si elle était interprétée comme une **injonction déguisée** adressée aux élus locaux. Or, le risque de voir un tel développement survenir n'est pas nul puisque certaines dispositions du projet de SSCE semblent suivre une pente que votre Délégation estime dangereuse. C'est ainsi, par exemple, qu'un paragraphe intitulé « *Politique et responsabilité de l'Etat dans le développement des ENR* »³ prévoit que « *les collectivités locales sont invitées à mettre en œuvre des actions propres à [...] créer localement un environnement privé en faveur des ENR y compris, le cas échéant, en aidant financièrement certains projets* ».

Avec quel argent ? est tentée de répondre votre Délégation qui estime que l'Etat ne saurait considérer que sa contribution au développement des ENR consiste -même pour partie- à enjoindre aux

¹ *Schéma de services collectifs de l'énergie, document soumis à la consultation, DATAR, Automne 2000, pages 12-13.*

² *Page 57.*

³ *Paragraphe n° 2-5-1, page 55-56.*

collectivités locales de financer le recours à ces énergies. En la matière, le principe constitutionnel d'autonomie des collectivités locales doit s'appliquer avec la plus grande rigueur.

Pour l'ensemble de ces motifs, votre Délégation tient à souligner que son avis favorable aux orientations générales du SSCE n'est ici exprimé que sous réserve de la modification des dispositions susceptibles de contrevenir au principe d'autonomie des collectivités locales, en leur imposant de nouvelles sujétions par le biais d'un acte de portée réglementaire, dont elle n'aura eu connaissance qu'à l'état de projet.

Au demeurant, des interrogations de même nature que celles qui viennent d'être évoquées surgissent lorsqu'on envisage, après la place du schéma de services collectifs dans la hiérarchie des normes, sa portée organique et les conditions de sa mise en œuvre dans les faits.

● **La portée organique du schéma de services collectifs**

La Délégation du Sénat pour l'aménagement durable du territoire estime souhaitable, avant de présenter ses conclusions détaillées, **de replacer le contenu du SSCE dans le cadre général que constitue la politique énergétique de la France**, tant en ce qui concerne la politique nationale que pour ce qui est relatif à ses implications sur les politiques locales.

S'agissant de la **compatibilité du schéma de services collectifs avec les orientations générales de la politique énergétique française**, votre Délégation considère que les dispositions du schéma doivent, lorsqu'elles seront en vigueur, être interprétées à la lumière des **deux volets d'une même politique qui se complètent et se coordonnent.**

↳ **Le premier tient à la poursuite d'une politique de renouvellement du parc de production d'électricité d'origine nucléaire qui est, seule, garante de l'autonomie énergétique de la France.** Les effets des tensions observées sur le marché pétrolier à l'automne 2000 et au début de l'hiver 2001 ont montré qu'une politique qui ferait fi du nucléaire ne permettrait pas de satisfaire la demande d'énergie française. Comme l'indiquait récemment M. Christian Pierret devant le Sénat *« le Gouvernement tout entier est attaché non seulement à maintenir les conditions optimales de fonctionnement du parc nucléaire actuel [...] mais aussi à laisser ouverte la possibilité de recourir à cette technologie pour renouveler le parc de production lorsque la question se posera »*¹. Au demeurant, comme le constatait également M. le Secrétaire d'Etat à l'industrie, **cette politique est**

¹ *Journal Officiel, Sénat, Séance du 29 mars 2001, page 921.*

parfaitement compatible avec le recours aux énergies renouvelables dont la France, grâce à ses équipements hydroélectriques, est le premier producteur européen.

↳ **Le second volet de cette politique, à la lumière des orientations duquel le SSCE devra être interprété, est constitué par le plan national d'amélioration de l'efficacité énergétique**, adopté par le Gouvernement le 6 décembre 2000, lequel tend à faire évoluer la demande énergétique en favorisant les investissements les plus performants au plan énergétique et en menant à bien diverses actions, notamment dans les domaines des transports et de l'habitat.

↳ Enfin, votre Délégation à l'aménagement durable du territoire souhaite que le document finalement publié mette davantage en avant l'idée que **le contenu du schéma s'appliquera tout autant à l'Etat qu'aux collectivités locales**. Cette observation s'inspire, au demeurant, de l'article 22 de la loi n° 99-533 précité dont le deuxième alinéa prévoit que le SSCE « *détermine les conditions dans lesquelles l'Etat et les collectivités territoriales pourront favoriser des actions de maîtrise de l'énergie ainsi que de production et d'utilisation des énergies renouvelables [...]* ». **La précision apparaît cependant souhaitable car la rédaction soumise au Sénat pourrait parfois donner à penser que l'Etat s'exonère de l'application des normes ou de la mise en œuvre des recommandations qu'il adresse aux collectivités locales**. Certes, les auditions auxquelles a procédé votre rapporteur ont permis de lever toute équivoque à ce sujet, et, lors de son audition devant la Délégation du Sénat, le mardi 18 avril dernier, le comité stratégique chargé de l'élaboration du SSCE a clairement indiqué que toutes les mesures suggérées aux collectivités locales seraient également appliquées par l'Etat qui, au surplus, assumera des engagements supplémentaires.

C'est pourquoi la Délégation recommande que dans une déclaration de principe figurant au début du texte du schéma, il soit clairement précisé que toutes les mesures dont l'Etat préconise la mise en œuvre par les collectivités locales seront également appliquées par ses propres services, en particulier lors de la mise en œuvre de sa propre politique patrimoniale (on pense ici notamment à la réalisation d'audits et d'études préalables à la construction de bâtiments publics). **Ces initiatives étatiques auront, à n'en pas douter, une incidence pédagogique très bénéfique sur la conduite des politiques publiques locales, notamment parce qu'elles manifesteront la faisabilité des procédures préconisées par les services de l'Etat**. Il serait, de surcroît, utile que la conduite de ces procédures fasse l'objet d'une **véritable évaluation** dont les collectivités locales tireraient le plus grand fruit.

PREMIÈRE PARTIE :

OBSERVATIONS SUR LE PROJET INITIAL DE SCHÉMA DES SERVICES COLLECTIFS DE L'ÉNERGIE

La Délégation à l'aménagement durable du territoire du Sénat a approuvé les trois grands axes qui structurent les **remarques** que lui a présentées son rapporteur **au sujet du projet de schéma de services collectifs de l'énergie**. Celles-ci concernent respectivement :

– le **renforcement des liens entre politique de l'énergie et aménagement durable du territoire** ;

– la **contribution du schéma à la pérennisation d'un service public local de proximité** ;

– la **gestion dynamique des relations entre politique de l'énergie et politique de l'environnement**.

Le présent avis évoque, ci-après, successivement chacune de ces orientations.

I. CONJUGUER POLITIQUE DE L'ÉNERGIE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Quatre thèmes ont retenu l'attention de votre Délégation en ce qui concerne la meilleure coordination, que le schéma de services collectifs tente de mettre en œuvre, entre la politique de l'énergie et la volonté d'aménager le territoire, à savoir : le **rôle essentiel des collectivités locales, la nécessaire réflexion sur la programmation des investissements et la question de l'égalité des citoyens devant les services publics.**

A. METTRE EN VALEUR LA CONTRIBUTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES AU SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE

1. La mission des autorités concédantes

Les collectivités locales sont à la fois d'importants consommateurs d'énergie, des producteurs non négligeables et les autorités chargées de l'organisation du service public énergétique local.

Selon des statistiques citées par l'Association AMORCE¹ les seules communes dépensent, pour chauffer et éclairer leurs bâtiments, environ 250 francs par habitant et par an, soit de 5 à 10 % de leur budget de fonctionnement. De même, les communes produisent-elles de l'énergie, grâce à la collecte et au retraitement des déchets qui relèvent de leur compétence ou à d'autres formes de production décentralisée. Le traitement des déchets constitue, à lui seul, un important gisement d'économie d'énergie puisque, selon la même source, l'incinération des ordures ménagères produites par une ville de 100.000 habitants permet de chauffer 5.000 logements ou de fournir de l'électricité à 3.500 logements.

Par ailleurs, en qualité d'**autorités concédantes de la distribution d'énergie**, ou dans le cadre de l'action des **distributeurs non nationalisés (DNN)** qui relèvent juridiquement de leur contrôle, les collectivités locales exercent une influence déterminante sur l'organisation du service public énergétique territorial.

¹ AMORCE, « *Politiques énergétiques locales* », septembre 1999, pages 4,11 et 12.

Compte tenu de l'implication des collectivités locales à ces divers titres, **il serait utile que le schéma insiste plus clairement sur le fait que ces collectivités sont les véritables garantes d'un service public décentralisé sur le contrôle duquel elles exercent « toute leur vigilance »**, pour citer les termes utilisés par notre collègue le sénateur Jean Besson dans la contribution écrite qu'il a adressée à votre rapporteur. Le législateur lui-même a d'ailleurs pris soin de souligner **le caractère incontournable des collectivités locales** lorsqu'il a adopté la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. **Aussi ne semble-t-il nullement inenvisageable que l'introduction d'un document de portée purement réglementaire tel que le SSCE contienne des dispositions analogues.**

Votre Délégation saisit cette occasion pour noter, cependant, que la **mission dévolue par le législateur aux autorités concédantes se trouverait grandement facilitée par la publication de tous les textes d'application de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 précitée**, et en particulier par ceux relatifs à son article 17, qui prévoit les modalités de contrôle par les autorités concédantes de la distribution sur leurs co-contractants.

Toutes les dispositions qui permettront de renforcer le contrôle des autorités concédantes sur leurs concessionnaires sont, en effet, de nature à affermir le service public énergétique local.

2. La dimension transfrontalière des politiques énergétiques locales

A l'occasion de la discussion du projet de loi sur la solidarité et le renouvellement urbains, nos collègues, MM. les sénateurs Pierre Mauroy et Daniel Hoeffel, ont pris l'initiative d'introduire dans le texte, devenu la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, des dispositions destinées à faciliter l'élaboration de documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme) dans une perspective transfrontalière. Une démarche analogue ne pourrait-elle pas être conduite à l'occasion de la préparation du prochain schéma de services collectifs qui succédera, à l'horizon 2005, à celui dont le texte est soumis aujourd'hui pour avis au Sénat ?

Eu égard à la position centrale qu'occupe notre pays par rapport à ses voisins européens, à la multiplicité des interconnexions électriques et gazières qui la caractérisent, une telle initiative serait très profitable. Si le projet de schéma en passe d'être publié ne peut, à l'évidence, procéder à un tel exercice, il ne serait pas inutile que **son texte définitif mentionne la nécessité d'entamer une telle démarche à l'occasion de la préparation du schéma de**

seconde génération. Cette initiative placerait notre pays dans le droit fil de l'approfondissement du marché intérieur de l'énergie dont on observe les premiers effets.

B. MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES BESOINS EN INVESTISSEMENTS

En vertu de l'article 22 de la loi n° 1999-533 précitée, le schéma de services collectifs de l'énergie doit comprendre « *une programmation des perspectives d'évolution des réseaux de transport d'électricité, du gaz et des produits pétroliers* ». Or, si la quatrième partie du document soumis à consultation, intitulée « *analyse des contributions régionales* » contient d'intéressantes données issues des régions, l'ensemble du texte ne semble répondre qu'imparfaitement aux dispositions de l'article 22 précité. L'appareil cartographique qui figure à la fin du même document, qui présente des données relatives aux ENR, ne répond pas non plus à un tel besoin.

La Délégation souhaite que **la version définitive du schéma de services présente, à tout le moins, un état des consommations et de la production énergétique par région**, ainsi qu'une image de leurs perspectives d'évolution dans les années à venir. **La publication du SSCE offre, en effet, l'occasion de mener une action pédagogique auprès de nos concitoyens qui doivent connaître les raisons pour lesquelles les pouvoirs publics proposent de créer de nouvelles infrastructures de transport d'énergie.**

Certes, il ne saurait être question d'élaborer une programmation cartographique des réseaux de transport ou des unités de production d'électricité puisque d'autres instruments, tels que la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) prévue par la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 pour le secteur de l'électricité, sont précisément créés à cette fin. Il semble, en revanche, que **toutes les initiatives qui permettront de souligner les disparités du paysage énergétique français sont de nature à renforcer, dans l'opinion publique, l'idée que seule une politique énergétique active répondra aux besoins exprimés par nos concitoyens.**

La question des stockages gaziers, de même que celle des liaisons électriques de secours, illustrent ce propos.

1. La question des stockages gaziers

Le projet de SSCE fait référence aux stockages gaziers dont il souhaite faciliter le développement¹, dessein qui apparaît particulièrement judicieux à votre Délégation car ces stockages sont un élément de « respiration » et, partant, de sécurisation du système gazier. Pour autant, celle-ci estime que des développements plus substantiels auraient pu être consacrés à cette question qui intéresse la préservation de l'indépendance énergétique de la France. Comme l'ont confirmé les auditions auxquelles a procédé votre rapporteur, la **mise en service de nouveaux stockages n'est envisageable que dans une perspective de moyen terme qui nécessite une réflexion « en amont »**.

Au demeurant, **cette question est indissociable de celle du renforcement des infrastructures gazières françaises que préconise, à juste titre, le projet de SSCE**. Votre délégation note cependant que les considérations consacrées à cette question n'évoquent que l'accroissement du réseau de transport par gazoduc. Elle s'interroge, pour sa part, sur l'opportunité d'entamer, dès à présent, **une réflexion** sur le renforcement des infrastructures gazières maritimes et notamment des **terminaux gaziers** qui permettraient, en renforçant la capacité d'acheminement du gaz par bateau, de desserrer l'étreinte susceptible de résulter d'une crise dans l'approvisionnement national par gazoduc qui, rappelons-le, procède d'un nombre très limité de fournisseurs étrangers.

2. Les liaisons électriques de secours

L'intérêt que méritent les grandes infrastructures nationales de transport ne saurait cependant occulter les besoins qui se font sentir au plan régional et dont les liaisons électriques de secours constituent un excellent exemple.

Qu'il s'agisse de particuliers ou d'industriels, **les consommateurs de courant électrique sont plus que jamais désireux d'obtenir une fourniture de qualité**. Or, de récents événements climatiques survenus dans le sud-est ont occasionné des coupures de courant qui ont touché des dizaines de milliers d'usagers pendant plusieurs jours.

La Délégation recommande, par conséquent, l'élaboration de **schémas pluriannuels de fiabilisation des réseaux de transport et de distribution susceptibles de permettre de renouveler progressivement les**

¹ Pages 64 et 65.

réseaux, notamment grâce à l'enfouissement des lignes électriques. Elle souhaite, en outre, que le document final évoque plus clairement la nécessité de disposer de **liaisons électriques de secours susceptibles de pallier les défaillances des réseaux** en cas de catastrophes naturelles telles que les tempêtes et les inondations.

D'un point de vue plus général, **la Délégation à l'aménagement du territoire se déclare soucieuse que la libéralisation des marchés énergétiques qui s'opère progressivement dans l'Union européenne n'ait pas pour effet d'accroître les disparités territoriales entre les zones bien desservies parce qu'elles sont situées à des points d'entrées du territoire et les zones les plus isolées** dont la desserte efficace ne saurait procéder que d'une forme de péréquation tarifaire.

Enfin, avant de conclure sur ces questions, votre rapporteur constate que **pour que la politique de l'énergie soit mieux prise en compte dans le cadre général de la politique d'aménagement du territoire, il serait indispensable que les services de l'Etat chargés de sa mise en œuvre soient associés aux instances nationales chargées de cette politique.** Aussi, votre rapporteur a-t-il constaté, non sans quelque surprise, que le **décret n° 2000-907 du 19 septembre 2000 relatif au Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (CNADT) ne prévoit pas qu'un de ses membres sera désigné sur proposition du ministre chargé de l'énergie.** Cette lacune est d'autant plus patente que les ministres respectivement chargés de l'équipement, de la culture, de l'environnement, des sports, de l'artisanat et du commerce et du tourisme sont, tout au contraire, appelés à proposer leur représentant au CNADT à la désignation du Premier ministre. **La réparation de cet oubli serait, sans aucun doute, de nature à renforcer le poids spécifique des considérations tenant à l'énergie dans la politique d'aménagement du territoire.**

II. ASSURER LA CONTRIBUTION DU SCHEMA DE SERVICES COLLECTIFS DE L'ÉNERGIE À LA PÉRENNISATION DU SERVICE PUBLIC LOCAL DE PROXIMITÉ

Pour votre rapporteur, le principal objet de la politique de l'énergie consiste à fournir aux Français, au meilleur prix, compte tenu de leurs aspirations à une politique économique plus respectueuse de l'environnement, des matières ou des services énergétiques.

A ce titre, il souhaite avant tout que le SSCE contribue à **préserver la qualité du service délivré aux usagers à un prix raisonnable, sur l'ensemble du territoire.** Cette question est d'autant plus d'actualité que **le jeu incontrôlé des forces du marché conduit naturellement à de fortes**

disparités territoriales dans l'accès aux fournitures énergétiques. En outre, il ne saurait être question d'omettre le recours à des sources d'énergie dont certaines, pour modestes qu'elles soient, permettent une plus grande maîtrise de la consommation, ou un accroissement de l'offre nationale.

A. PRÉSERVER LA QUALITÉ DU SERVICE DÉLIVRÉ AUX USAGERS

1. Conjuguer rentabilité et fiabilité

Votre Délégation à l'aménagement durable du territoire approuve les orientations du schéma de services collectifs qui tendent à valoriser les énergies renouvelables.

Elle se déclare cependant attachée à ce que cette politique n'occulte pas la **dimension économique** de cette question et les implications financières d'un plus grand recours aux ENR, lorsque celles-ci ne sont pas économiquement rentables. Nul ne saurait interdire aux collectivités locales d'accroître leurs concours -et singulièrement leurs concours financiers- en faveur des ENR lorsque ces collectivités le souhaitent et que ce souhait est politiquement assumé par les élus vis-à-vis de nos concitoyens. **Rien ne justifie, en revanche, que l'Etat se défausse sur elles des responsabilités qui lui incombent.** Aussi, votre Délégation souhaite-t-elle que la préface du schéma¹ mette mieux en avant cette préoccupation au lieu d'indiquer, dans la rédaction transmise au Sénat que : *« les collectivités locales auront en complément des actions propres de l'Etat un rôle majeur à jouer, notamment en [...] apportant, le cas échéant, des soutiens financiers aux projets d'ENR »*. Nos concitoyens ne comprendraient pas, en effet, que ce texte dont le dispositif est fortement incitatif, ne reçoive aucune traduction pratique. Or, concrètement, aucun moyen correspondant à cette nouvelle charge n'est dévolu aux collectivités locales, contrairement à un principe essentiel des lois de décentralisation.

En outre, **la Délégation tient à souligner le danger qui tiendrait à diffuser dans l'opinion publique l'idée que l'utilisation des ENR « n'a pas de prix »** et qu'il est possible d'y avoir recours sans aucune référence aux coûts de production des nouvelles énergies renouvelables et sans lien avec le coût relatif de ces énergies par rapport à celui des énergies traditionnelles (hydroélectricité et nucléaire pour la production d'électricité « en base »). Une telle omission serait, au demeurant, quelque peu trompeuse, non moins que la raisonnement selon lequel l'Etat contribue, pour sa part, au financement du

¹ Cf. 2° de la préface.

développement des ENR en majorant le prix de rachat de l'électricité produite de façon décentralisée.

C'est oublier, en effet, que l'Etat n'assume nullement le surcoût du courant électrique racheté par Electricité de France à un prix qui dépasse son propre coût de production moyen, mais bien l'ensemble des consommateurs puisque ce surcoût est financé par le biais du fonds du service public de l'électricité (alimenté par une contribution qui repose, en dernière analyse, sur les consommateurs) et non pas sur des crédits d'Etat issus d'une dotation budgétaire. Aussi bien, si l'on peut dire que l'Etat est à l'origine de la majoration du prix de rachat de l'électricité lorsqu'il en modifie le tarif, ne saurait-on, en revanche, assimiler cette aide à une contribution de la même nature que celles que le SSCE suggère que les collectivités locales acquittent, sur leurs propres deniers, en subventionnant le recours aux ENR !

En outre, le **recours inconsidéré à la production décentralisée** pourrait porter préjudice au fonctionnement du système électrique dont les dysfonctionnements ont -la récente crise californienne l'a montré- des conséquences dramatiques sur l'activité économique.

2. Garantir la qualité du service

Les deux notions de qualité du service aux usagers et de fiabilité des réseaux dans la fourniture d'énergie mériteraient d'être soulignées dans l'ultime version du schéma de services collectifs. La politique qui les soutient passe par **un recours plus systématique à l'enfouissement des réseaux électriques**, destiné à préserver la continuité de la fourniture de courant, même en cas d'intempéries graves analogues aux inondations et aux tempêtes dont l'Hexagone a été le théâtre au cours des deux dernières années.

De gros progrès restent à réaliser en la matière avant que notre pays n'atteigne les résultats obtenus aux Pays-Bas où la quasi-totalité du réseau électrique basse et moyenne tension est désormais enfouie. **Cette politique suppose la définition d'une stratégie de long terme, dont le SSCE pourrait être, plus clairement, le véhicule.**

La **question de la fiabilisation des réseaux** est d'ailleurs intimement liée, s'agissant du service en zone rurale, aux **modalités de gestion des renforcements de réseau**. A ce titre, votre Délégation estime que la **recommandation¹ tendant à subordonner tout renforcement de réseau électrique destiné à alimenter même un faible nombre d'abonnés à une étude ou à un diagnostic préalable apparaît trop systématique et, partant,**

¹ Cf. page 56.

trop contraignante. Comment imaginer, par exemple, qu'un syndicat d'électrification qui réalise plus de 500 opérations d'extension ou de renforcement de réseau en un an puisse mener à bien de telles études sans voir son activité totalement paralysée. Ceci reviendrait à faire des zones rurales les victimes d'une pratique rigide dans la mise en œuvre des opérations de MDE, dont chacun s'accorde à reconnaître l'utilité.

3. Affirmer la dimension sociale du service public

Fidèle à la réflexion du Sénat qui, lors de la discussion du projet de loi relatif à la modernisation du service public de l'électricité, a souligné que celui-ci devait être fourni de façon équivalente aux populations défavorisées qui résident en zones rurales et à celles qui vivent en zones urbaines, **vo****tre Délégation se déclare attachée à la prise en compte de la dimension sociale du service public de l'électricité.**

Son rapporteur constate, au demeurant, que **les aides versées au titre des impayés de factures d'énergie sont parfois supérieures à celles qui transitent par le fonds de solidarité logement.**

C'est pourquoi le SSCE pourrait **consacrer un développement à la nécessité d'améliorer la connaissance et l'évaluation des dispositifs afin d'effectuer un suivi en continu des aides versées, des coupures opérées, compte tenu du type de logement et de ménage et de la nature de l'énergie consommée.** Cette pratique permettrait de **mener des actions tant auprès des personnes concernées par ces difficultés que vis-à-vis des professionnels qui gèrent leurs dossiers, qu'ils travaillent dans les services sociaux ou dans des associations.**

D'un point de vue plus général, l'Etat pourrait conditionner le versement des aides au logement qu'il octroie au **respect d'exigences minimales en termes de performance énergétique des logements** construits ou réhabilités. A quoi sert, en effet, que les collectivités locales s'efforcent d'améliorer la qualité de leurs constructions si celles qui les environnent en sont totalement dépourvues ?

B. MAINTENIR UNE DESSERTE TERRITORIALE EN ÉNERGIE ÉQUILIBRÉE

La nécessité de préserver le service public énergétique trouve l'une de ses expressions dans la question de la desserte en carburants.

● Des services publics universels

A l'occasion de l'examen des deux grands textes qui régissent la politique d'aménagement du territoire, **le Sénat s'est déclaré favorable à la compensation des handicaps géographiques dont est affecté le développement de certaines régions de France.** Votre Délégation partage cette analyse qu'elle souhaite voir appliquer de façon plus systématique aux questions énergétiques. **En effet, au même titre que les grandes infrastructures de transport, les mécanismes de distribution de l'énergie dans tous les points de l'Hexagone ont une incidence déterminante sur la faculté de poursuivre le développement économique local.**

Cette question s'est trouvée, à juste titre, posée lors de l'examen de la loi relative à la **modernisation du service public de l'électricité**, qui a procédé à une ouverture partielle de celui-ci. Le législateur y a prévu de **puissants mécanismes de péréquation tarifaire** auxquels votre Délégation est particulièrement attachée. **Dans la perspective de l'ouverture du marché gazier, elle souhaiterait qu'une réflexion analogue soit conduite par les pouvoirs publics, le cas échéant sur la base du projet de SSCE.**

Certes, la problématique gazière est loin d'être identique à l'organisation électrique car le service public gazier n'a jamais revêtu un caractère universel, la puissance publique n'ayant jamais posé le principe que tous les Français seraient desservis en gaz au même prix quelle que soit leur localisation. Cependant, **le processus d'extension progressive de la desserte gazière, non moins que la compétitivité-prix de la fourniture gazière ont suscité des attentes chez nos concitoyens**, dont le plus grand nombre considère le gaz comme une énergie « propre ». Dès lors, et sans préjuger des solutions susceptibles d'être imaginées, tout doit être mis en œuvre pour **éviter que, du fait de la structure des coûts du réseau de transport gazier, le prix du gaz ne varie de façon excessive entre les diverses régions françaises.**

Cette question est, au demeurant, indissociable de celles relatives à la diversification des points d'entrée du gaz sur le territoire national, du recours à des formes d'approvisionnement plus diverses et de la constitution de réserves de stockage plus nombreuses.

● Un exemple topique : la desserte en carburant automobile

La situation du secteur de la distribution de carburant offre, quant à elle, un bon exemple des excès qui résultent du jeu des forces du marché et de l'incidence territoriale de décisions dont le profit est la seule motivation.

Alors qu'il existait plus de 36.000 stations-services en 1984, leur nombre est tombé à 16.700 en 2000. Dans le même temps, la part de marché de la grande distribution est passée de 20 % à 55 %. La disparition des stations-services se poursuivrait d'ailleurs au cours des prochaines années puisque, selon certaines prévisions, 4.000 autres stations-services, essentiellement dirigées par des propriétaires indépendants pourraient fermer dans les années à venir.

Face à ces évolutions inquiétantes, votre Délégation considère que le SCCE ne prend pas suffisamment en compte la nécessité d'assurer une distribution équilibrée du carburant sur tout le territoire. Déjà certaines zones rurales sont touchées par une forte raréfaction du nombre de stations-services. Un mouvement analogue concerne d'ailleurs les grandes villes où le nombre de stations diminue au point que, dans certaines d'entre elles, on ne les compte plus que sur les doigts d'une seule main ! Un article paru dans *Ouest-France* du 31 mars 2001 signalait, par exemple, que Saint-Brieuc ne comptait plus que quatre points de vente de carburant pour 40.000 habitants. En Lozère, plusieurs communes se trouvent désormais situées à plus de quinze kilomètres de la station-service la plus proche.

L'évolution du secteur de la distribution de carburant préoccupe votre Délégation, tout comme elle a suscité l'inquiétude du Conseil de la concurrence qui, dans un avis du 16 mai 2000, a souligné la nécessité de prévenir au plan local l'apparition d'une concentration excessive de distributeurs, et a fortiori celle de positions dominantes de nature à restreindre le jeu de la concurrence. C'est pourquoi elle souhaiterait que cette question préoccupante fasse l'objet de développements plus substantiels dans le schéma de services collectifs, d'autant qu'elle se double de questions qui intéressent la sécurité.

Il s'avère, en effet, que les exploitants de stations-services sont beaucoup plus touchés que la moyenne des Français (30 % contre 2,4 %) par des cambriolages, et que, selon le témoignage de personnalités auditionnées par votre rapporteur, certaines stations situées en zone urbaine sensible, qui auraient été économiquement rentables, ont fermé du fait du climat d'insécurité chronique qui a découragé leurs propriétaires.

C. CLARIFIER DES SUJETS RESTANT EN DISCUSSION

Les auditions réalisées par votre rapporteur ont fourni l'occasion de présenter deux principaux thèmes dont, à l'évidence tout n'est pas dit dans le projet de schéma de services collectifs. Le premier a trait à l'utilisation des réseaux de chaleurs et le second à la prise en considération de certaines techniques de production d'énergies renouvelables.

1. La question des réseaux de chaleur.

Le paragraphe 26-2-1 du projet soumis à consultation¹ affirme que les réseaux de chaleur alimentés au charbon, au fuel lourd ou au gaz présentent une efficacité énergétique et une efficacité-carbone dégradée par rapport au chauffage individuel, du fait d'un moindre rendement de la chaudière centrale, de pertes d'énergie dans le circuit de transport calorifique et dans les sous-stations. Cette affirmation ne laisse pas d'être critiquée par nombre de personnalités rencontrées par votre rapporteur.

Actuellement, **les 360 réseaux de chaleurs français alimentent 3 millions d'habitants, qui résident surtout en HLM et correspondant à une puissance installée de 16.500 Mégawatts.** Ils méritent donc mieux que des considérations quelque peu hâtives, surtout si l'on considère, avec certains experts, **qu'au lieu d'évoquer la dégradation de l'efficacité de plusieurs types de réseaux en termes d'émissions de carbone, mieux vaudrait souligner l'inadéquation relative des sources d'énergie qui les alimentent.** De même, semble-t-il **inopportun de n'imputer qu'aux réseaux de chaleurs la critique selon laquelle ils n'incitent pas aux économies d'énergie.** En effet, la question du caractère individuel ou collectif de la facturation relève d'une problématique plus vaste qui concerne non seulement les réseaux de chaleurs, mais aussi toutes les formes de chauffage collectif.

Il conviendrait donc de **revoir la formulation du paragraphe précité, quitte à y préciser**, comme le recommande le syndicat des énergies renouvelables, **que certains de ces réseaux devraient être remis en état.**

2. L'évocation d'autres sources d'énergie renouvelables

Votre Délégation a relevé avec intérêt que le projet soumis à son examen dresse une liste relativement détaillée des différentes sources d'énergie renouvelables susceptibles d'être mises en œuvre. Elle note cependant **qu'il serait loisible d'insister plus clairement sur des sources alternatives, telles que le recours aux pompes à chaleur, au biogaz ou à la méthanisation.**

¹ Page 60.

III. MARIER POLITIQUE DE L'ÉNERGIE ET POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT

Pour votre rapporteur, la préparation du SSCE constitue une occasion très favorable à la **définition d'une meilleure articulation entre politique de l'énergie et préservation de l'environnement que d'aucuns présentent, à tort, comme nécessairement inconciliables**. Il offre, en effet, un cadre général pour définir la place respective de la maîtrise de la demande d'énergie (MDE) et de l'accroissement du recours aux énergies renouvelables (ENR). Mais, ces développements ne sauraient occulter la nécessité d'insister sur des questions encore irrésolues au plan environnemental, à l'instar des conséquences dommageables du transport du fuel lourd.

A. LA DIALECTIQUE ENTRE MDE ET ENR

Votre Délégation considère qu'il y aurait un risque à perdre de vue que la maîtrise de la demande d'énergie produit, à brève échéance, des résultats plus importants que la politique de recours aux ENR qui s'inscrit, quant à elle, dans une perspective de long terme. Elle considère qu'à faire la part trop belle à des projets d'une rentabilité par trop éloignée des conditions économiques prévalentes actuellement, la politique publique qui préside à l'élaboration du SSCE manquerait une partie de son objet.

1. Aller plus loin en matière de maîtrise de la demande d'énergie

a) Logements et transports

Compte tenu du poids des consommations d'énergie au titre des transports et du logement, il serait souhaitable de renforcer le contenu du schéma afin d'encourager les initiatives tendant à :

– sinon contribuer à limiter l'ampleur des déplacements, au moins à limiter leur impact énergétique ;

– favoriser la construction de bâtiments « énergétiquement performants » à la suite d'un diagnostic énergétique.

Ces dernières études supposeraient une analyse comparative des diverses solutions envisageables.

b) Objet de la MDE

La maîtrise de la demande d'énergie ne saurait, en outre, se limiter à la maîtrise de la demande d'électricité, comme tel est, malheureusement trop souvent le cas. Votre Délégation estime **qu'elle doit porter, tout aussi bien, sur la maîtrise des usages captifs de l'énergie, par les moteurs ou par le chauffage**. Il est donc souhaitable que le SSCE traduise bien une **notion extensive du concept de MDE** afin d'infléchir le penchant observé, chez les professionnels comme dans le public, à assimiler la MDE et la maîtrise de la demande d'électricité.

2. Favoriser le développement de toutes les ENR, y compris les plus traditionnelles

Votre Délégation considère que le recours aux ENR «de pointe» mérite d'être durablement encouragé. Encore ne saurait-il occulter l'intérêt de **l'utilisation d'énergie renouvelables traditionnelles telles que le bois** puisque l'on observe que l'utilisation du bois déchiqueté est de plus en plus répandue.

B. LES PROBLÈMES POSÉS PAR LE TRANSPORT DE PRODUITS PÉTROLIERS

La Délégation à l'aménagement durable du territoire considère que **le schéma de services collectifs** qui doit, en vertu de l'article 22 de la loi n° 99-533 précitée, envisager les besoins en matière de transport d'énergie et les perspectives d'évolution du réseau de transport **ne met pas assez l'accent sur les risques environnementaux posés par le transport maritime de fuel lourd**. En n'évoquant pas cette grave question, les pouvoirs publics commettent une lourde erreur, puisqu'ils laissent sans réponse des interrogations qu'expriment nos concitoyens lorsque survient une catastrophe écologique telle que celle de l'ERIKA.

La Délégation considère que **le schéma pourrait, à juste titre, poser le problème de l'utilisation du fuel lourd** (qu'une réglementation toujours plus stricte empêche peu à peu de brûler en France) **ou à défaut, celui des dangers occasionnés par son transport** puisque comme l'a montré le rapport

de la mission d'information sur le naufrage du pétrolier ERIKA¹, l'acheminement du fuel lourd est, du fait du caractère très corrosif de ce produit et de la nécessité de le chauffer, l'un des plus dangereux pour la structure des navires, ce qui renforce le danger de voir survenir des marées noires.

Cette question, située au confluent des politiques de l'environnement, des transports et de l'énergie, nécessiterait donc d'être évoquée dans le projet de SSCE.

¹ *Indemniser et prévenir : Rapport de M. Henri de Richemont au nom de la mission d'information du Sénat, présidée par Mme Anne Heinis, sur les causes et les conséquences du naufrage du pétrolier ERIKA, Sénat, 1999-2000, n° 441.*

SECONDE PARTIE :

OBSERVATIONS

SUR LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU PROJET

DE SCHÉMA DE SERVICES COLLECTIFS DE L'ÉNERGIE

Le Gouvernement a transmis à votre Délégation, dans les conditions prévues par l'article 10 de la loi n° 99-533 du 5 juin 1999, le texte du projet de décret appelé à mettre en œuvre le projet de schéma de services collectifs de l'énergie.

Votre rapporteur s'est attaché, dans la seconde partie du présent avis, à présenter les principales modifications opérées dans le projet initial de SSCE qui a été soumis à la consultation régionale, et a servi de base à l'élaboration de la première partie. Parmi celles-ci, il retiendra les principales qui tiennent notamment à :

- l'avenir de la politique énergétique française ;
- la promotion des énergies renouvelables ;
- le rôle de l'Etat ;
- les compétences des collectivités locales ;
- quelques modifications de coordination

● **L'avenir de la politique énergétique française**

Des développements substantiels ont été ajoutés afin de préciser les principales caractéristiques du contexte énergétique français (cf. § 1.2.1.). On retiendra de ces développements :

- que l'essentiel de la production d'électricité française provient du nucléaire et qu'il convient de mettre à profit le répit qui résulte de la longévité prévisible des centrales nucléaires pour préparer l'avenir ;

– que « *la France devra maintenir dans le nucléaire ses compétences de fabrication et d'ingénierie nécessaires au soutien du parc actuel* »¹ ;

– qu'une loi d'orientation sur l'énergie exposera, avant le 31 décembre 2002, les lignes directrices de la programmation pluriannuelle des investissements de production et notamment celles relatives au choix du renouvellement du parc qui sera susceptible de porter effet à compter de 2010 ;

– qu'il est nécessaire d'accroître la sécurité d'approvisionnement, ce qui « *suppose une plus grande maîtrise de l'amont gazier par Gaz de France* »².

● **La promotion des énergies renouvelables**

Le projet de schéma fait, désormais, clairement référence au plan national d'amélioration de l'efficacité énergétique (PNAEE) adopté en décembre 2000, dans le droit fil du plan national de lutte contre le changement climatique, lequel prévoit notamment des mesures de sensibilisation du public à la maîtrise de l'énergie, des aides aux investissements des entreprises et des actions ciblées destinées à accroître l'efficacité énergétique, notamment dans le domaine des transports et de l'habitat.

Il mentionne également l'accord politique obtenu, sous présidence française, lors du conseil des ministres européens de l'énergie du 5 décembre 2000, sur un projet de directive tendant à la promotion des énergies renouvelables.

Il consacre enfin un développement conséquent à la nécessité d'encourager la recherche en matière d'énergies renouvelables

● **Le rôle de l'Etat ;**

La version du projet de schéma transmise à la Délégation souligne, à juste titre, que la politique énergétique a, depuis longtemps, fait l'objet d'une action volontariste de l'Etat, lequel est appelé à poursuivre dans cette voie. Votre rapporteur se félicite que les dispositions qui auraient pu aboutir à grever les finances des collectivités locales en les incitant à mener des politiques dont la bonne fin ne relève pas de leur compétence aient été supprimées³.

¹ Cf. page 24.

² *Idem*

³ Cf. notamment les pages 57 à 59.

● **Les compétences des collectivités locales ;**

Tout en évoquant la contribution que les collectivités locales sont susceptibles d'apporter à la réduction des consommations d'énergie dans le domaine des transports¹, le schéma a été substantiellement modifié en ce qui concerne leur rôle. C'est ainsi que celui des autorités concédantes a, comme le recommande votre rapporteur, été très clairement mis en avant. Le texte fait désormais référence à l'action importante que les autorités concédantes jouent en matière de sécurisation des lignes électriques, de maîtrise de la demande des consommateurs desservis en basse tension et l'exploitation d'installations de production d'électricité de proximité.

Votre rapporteur note avec intérêt que l'observatoire de l'énergie envisage de coordonner l'action de réseaux régionaux dans le suivi de la mise en œuvre du schéma de services collectifs.

Enfin, le schéma de services collectifs s'attache à définir, dans une annexe consacrée aux régions d'outre mer, les spécificités de ces régions au regard de la politique énergétique.

● **Quelques modifications de coordination**

Le schéma ne fait plus référence à la mise en place d'une écotaxe, ni à l'extension de la taxe générale sur les activités polluantes aux consommations d'énergie².

¹ Cf. page 54.

² Cf. notamment les pages 78 à 80.

ANNEXE

LISTE DES AUDITIONS ET CONTRIBUTIONS

AUDITIONS

1 - Institutions

- Mme Ariane Azema, Conseiller du délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ;

- M. Christophe Baulinet, adjoint au Directeur général de la DGEMP ;

- M. Fabrice Dambrine, Conseil général des Mines ;

- M. Dominique Maillard, Directeur général de l'Energie et des matières premières (DGEMP) ;

- M. Pierre Radanne, Président de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) ;

- M. Jacques Ravallault, Directeur de l'Action régionale de l'ADEME ;

- M. Jean Syrotat, Président de la Commission de la Régulation de l'Electricité (CRE) ;

- M. Jean-Pierre Tabet, chef du service Economie de l'ADEME ;

et M. Thierry Trouvé, Directeur des relations avec les producteurs de la CRE.

2 - Associations

- M. Alain Cabanes, Directeur de l'association Amorce ;

- M. Philippe Chartier, Conseiller en stratégie et recherche au Syndicat des énergies renouvelables ;

- M. Michel-Roland Charvot, Délégué Général du Comité Professionnel de la Distribution de Carburants (CPDC) ;

- M. Jean-Marcel Jammet, Chef du Service Instruction du Comité professionnel de la distribution de carburants du CNPA ;

- M. Michel Lapeyre, Directeur de la FNCCR ;

- M. Jean-Sebastien Letourneur, Président de l'UNIDEN ;

- M. Magnin, Délégué général de l'Association Energie Cité ;

- M. Philippe Marchandier, Secrétaire Général du service des détaillants en carburants ;

- M. Patrick Miras, Chef du service économique et financier du Comité professionnel de la distribution de carburants ;

- M. Christian Roux, Président de la Branche nationale des propriétaires exploitants de stations service du CNPA et président du CPDC.

3 - Entreprises

- M. Chambon, Délégué général environnement Rhône-Alpes ;

- Mme Christine Mounau-Guy, chargée des relations avec le Parlement, EDF ;

- M. Henri Nohet, Directeur des collectivités locales à la direction du marketing stratégique de GDF ;

- Mme Chantal Philippet, chargée des relations avec le Parlement, GDF ;

- M. Jean-Pierre Piollat , Directeur du marketing stratégique du GDF ;

- M. Gérard Trouvé, Conseiller à la direction de l'action régionale d'EDF ;

- M. Ghislain Wiesrock, Délégué d'EDF à l'action régionale de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

CONTRIBUTIONS

Votre rapporteur a également reçu des contributions écrites des personnalités et des institutions suivantes :

- M. Jean Besson, Sénateur de la Drôme, Président du Syndicat d'électrification de la Drôme ;

- M. Jean-Luc Piolet, Directeur du Point Information Energie, ADIL 26 (anciennement CEDIAL) ;

- Contribution des élus du groupe PS-PRG-DVG et apparentés du Conseil régional Rhône-Alpes sur les schémas de services collectifs.

**RAPPORT
PORTANT AVIS SUR LE PROJET DE SCHÉMA
DE SERVICES COLLECTIFS
DES ESPACES NATURELS ET RURAUX**

présenté par

M. Roger BESSE, sénateur

Le schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux, à l'instar des huit autres schémas, est un document de planification, élaboré sur la base d'un horizon à vingt ans.

Son ambition affichée est d'anticiper certains rythmes à venir tout en accompagnant les évolutions structurelles déjà largement engagées.

A l'ancienne logique de planification prioritairement centrée sur l'offre, la notion de schémas de services collectifs substitue une démarche plus attentive aux besoins.

Le champ traditionnel de la planification s'ouvre désormais, c'est du moins son ambition, à de nouveaux secteurs tels les espaces naturels et ruraux, l'énergie ou le sport.

Cet élargissement du champ de la planification repose sur une conception plus extensive des « infrastructures ». Dans la perspective du développement durable, les espaces naturels et ruraux constituent un domaine où se posent des enjeux d'accès, de services et de structuration qu'il est de la responsabilité des pouvoirs publics de gérer et de développer sur le long terme.

A la différence du schéma national d'aménagement et de développement du territoire, les schémas de services collectifs ont vocation à constituer un instrument précis mais souple et non exhaustif de planification.

Ce schéma est prévu à l'article 23 de la loi du l'article 23 de la loi du 25 juin 1999, lequel précise que « le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux fixe les orientations permettant leur développement durable en prenant en compte l'ensemble des activités qui s'y déroulent, leur caractéristiques locales ainsi que leur fonction économique, environnementale et sociale ».

Il concerne à la fois l'environnement, l'agriculture et la forêt.

Pour l'examiner et forger son intime conviction, votre rapporteur s'est appuyé sur les contributions des conseils régionaux et des conseils économiques et sociaux régionaux. Il a également souhaité recueillir l'opinion des principaux acteurs politiques et économiques concernés par la mise en œuvre de ce schéma. Il a ainsi interrogé les associations d'élus des collectivités territoriales, les chambres d'agriculture et de métiers, les organisations syndicales agricoles et forestières, les professionnels du tourisme, de la chasse et de la pêche, ainsi que les associations de défense de l'environnement.

Les orientations du schéma sont présentées à travers trois parties :

– la première -essentiellement descriptive- identifiant ces services, leurs caractéristiques principales et leurs évolutions ;

– la deuxième analyse les tensions et conflits d'objectifs potentiels qui en résultent et définissant des stratégies d'action pour l'Etat ;

– la troisième, enfin, consacrée aux modalités de mise en œuvre et de suivi de ces stratégies.

Il convient de reconnaître que cet exercice ambitieux s'avère extrêmement difficile et complexe, ce qui explique sans doute le constat parfois critique et, en tout état de cause, réservé, que votre rapporteur a été conduit à dresser, tant sur la méthodologie que sur certaines des stratégies nationales présentées.

PREMIÈRE PARTIE

LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU SCHÉMA DE SERVICES COLLECTIFS DES ESPACES NATURELS ET RURAUX

Le champ d'application du schéma concerne l'ensemble des territoires naturels et ruraux, pour y définir les conditions du développement durable.

Le schéma souligne, ainsi que le concept, la méthode et les principes d'action du développement durable, éléments centraux de la loi d'orientation et d'aménagement durable du territoire et des schémas de services collectifs s'appliquent au premier chef aux espaces naturels et ruraux, réceptacle des ressources naturelles. L'ambition du développement durable implique une intégration des politiques publiques sur les territoires.

On peut rappeler que le **développement durable constitue le concept central de la loi du 22 juillet 1999**. Créé au cours des années 1970 et popularisé par le rapport Brutland (1987) sur l'environnement et le développement, sa prise en compte dans la gestion des espaces naturels et ruraux conduit, à long terme, à l'intégration des politiques publiques, notamment celles de l'agriculture, des transports, de l'énergie, de la ville et de la culture en les rendant cohérentes sur chaque territoire.

A travers le développement durable, il s'agit de trouver les complémentarités et les conciliations entre le développement économique, la correction des impacts excessifs des pressions anthropiques et un renouveau des zones démographiques en déclin, ce qui nécessite une bonne articulation entre ce schéma et les politiques sectorielles et territoriales de l'Etat, notamment celles définies par les autres schémas de services collectifs.

Par ailleurs la définition des stratégies de développement durable requiert une méthode : aucune décision « durable » ne saurait être prise sans débats préalables entre tous les acteurs. L'organisation des débats conduit à rechercher, pour chaque thématique, le territoire pertinent le plus proche des acteurs et des citoyens pour synthétiser toutes les informations disponibles et offrir un cadre approprié aux débats démocratiques, sans préjuger du niveau auquel les décisions de gestion seront prises à leur issue.

Enfin, le développement durable obéit à des principes d'action :

- gestion à long terme (au-delà de la génération actuelle) des ressources naturelles ;
- prise en compte des territoires dans leur multifonctionnalité ;
- mise en œuvre du principe de prévention et évaluation des incidences environnementales des plans et programmes pouvant avoir des conséquences graves sur la qualité des espaces naturels et ruraux ;
- responsabilisation des auteurs d'atteintes portées à l'environnement ;
- aménagement des territoires en recourant au génie écologique.

Le concept, la méthode, les principes d'actions se déclinent sur chaque territoire pertinent, auquel est attaché un ensemble d'indicateurs. Le débat citoyen s'appuie sur l'état initial caractérisé par les indicateurs et favorise la définition des objectifs à atteindre.

L'article 23 de la loi du 22 juillet 1999 décline alors ce qu'il faut entendre par développement durable des espaces naturels et ruraux, en prenant en compte l'ensemble des activités qui s'y déroulent, leurs caractéristiques locales ainsi que leur fonction économique environnementale et sociale ».

« Il définit les principes d'une gestion équilibrée de ces espaces qui pourront notamment être mis en œuvre par les contrats territoriaux d'exploitation en application de l'article L. 311-3 du code rural.

« Il décrit les mesures propres à assurer la qualité de l'environnement et des paysages, la préservation des ressources naturelles et de la diversité biologique, la protection des ressources non renouvelables et la prévention des changements climatiques. Il détermine les conditions de mise en œuvre des actions de prévention des risques naturels afin d'assurer leur application adaptée sur l'ensemble du territoire.

« Il identifie les territoires selon les mesures de gestion qu'ils requièrent, ainsi que les réseaux écologiques, les continuités et les extensions protégés qu'il convient d'organiser.

« Il définit également les territoires dégradés et les actions de reconquête écologique qu'ils nécessitent.

« Il met en place les indicateurs de développement durable retraçant l'état de conservation du patrimoine naturel, l'impact des différentes activités sur cet état et l'efficacité des mesures de protection et de gestion dont ils font, le cas échéant, l'objet.

En définitive, le schéma a pour objectif la définition des services collectifs rendus par les espaces naturels et ruraux en réponse aux attentes économiques, environnementales et sociales de la société.

Les orientations du schéma sont présentées à travers trois parties :

- la première -essentiellement descriptive- identifiant ces services, leurs caractéristiques principales et leurs évolutions ;
- la deuxième analysant les tensions et conflits d'objectifs potentiels qui en résultent et définissant des stratégies d'action pour l'Etat ;
- la troisième, enfin, consacrée aux modalités de mise en œuvre et de suivi de ces stratégies.

A. LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DU DIAGNOSTIC

Sur la base d'une série de travaux préalables (rapport de l'IFEN, du CEMAGREF, de type universitaire) combinant analyses, chiffres, cartographie et prospective territoriale, menés avec le concours des services déconcentrés de l'Etat, le **schéma identifie trois grandes tendances** caractérisant le territoire national :

- la progression accélérée de l'urbanisation ;
 - la déprise des zones rurales difficiles ;
 - l'intensification de la production agricole dans les zones les plus favorables à cette activité,
- ainsi que plusieurs **éléments de réflexion** devant aider à définir une stratégie :
- une poussée démographique dans les 361 aires urbaines et en périphérie qui n'est pas sans effet sur les espaces naturels et ruraux ;
 - la richesse exceptionnelle du patrimoine naturel français (paysages, biodiversité, ressources en eau, etc) ;
 - une demande sociale plus nette pour une certaine qualité de vie ;
 - la multifonctionnalité de tous les espaces naturels et ruraux à des degrés divers ;
 - des mutations économiques fortes, y compris dans le secteur agroalimentaire et celui du tourisme.

La véritable ambition du schéma serait celle d'un « projet territorial partagé » résolument axé sur le développement durable.

Sa mise en œuvre appelle une « rénovation » de l'action publique, en d'autres termes, une politique plus volontariste de la part de l'Etat et des collectivités territoriales pour freiner les processus de dégradation constatés sur l'ensemble du territoire.

B. POUR QUELLES STRATÉGIES D' ACTIONS ?

● En premier lieu, et après avoir rappelé -dans la version définitive du schéma- le cadre de référence européen, le schéma passe en revue les orientations générales de la politique de l'Etat en cours de mise en œuvre dans les cinq domaines que le schéma assimile à des « services » rendus à la collectivité par les espaces naturels et ruraux et qu'il convient de mieux gérer, protéger et valoriser.

Il s'agit de « services » liés :

- aux productions agricoles et forestières ;
- aux ressources naturelles (air, eau, sols...);
- à la biodiversité ;
- aux aménités et aux paysages ;
- à la prévention des risques naturels majeurs.

S'agissant du cadre de référence européen, qui sera de plus en plus déterminant pour la définition de l'action publique, le schéma énumère les différents axes de la politique communautaire en matière d'aménagement du territoire -à travers notamment les fonds structurels- et d'environnement à travers le réseau Natura 2000 et la politique de l'eau.

Sur chacun des services identifiés, le schéma expose une problématique, puis les orientations de l'Etat arrêtées pour y répondre.

● Puis, à partir de l'analyse des tensions et des conflits potentiels identifiés à travers l'analyse de ces différents services collectifs rendus par les espaces naturels et ruraux, **le schéma propose dix enjeux stratégiques nationaux pour les vingt prochaines années.**

① **La maîtrise de la péri-urbanisation afin de lutter contre une surconsommation de l'espace principalement agricole** par une politique foncière, notamment :

– avec la prise en compte dans l'élaboration des documents d'urbanisme du « document départemental de la gestion de l'espace agricole et forestier » (LOA) ;

– l'exercice par les SAFER de leur droit de préemption à l'égard des espaces agricoles et naturels ;

– la création de « zones agricoles protégées » ;

– la mise en œuvre des contrats territoriaux d'exploitation et des chartes forestières de territoire ;

– la création au sein des CRADT d'un groupe spécifique pour examiner contrats et projets et leur compatibilité avec le schéma.

② **La gestion des grandes vallées fluviales et leurs estuaires**, lieux d'implantation privilégiée des pôles urbains majeurs et des infrastructures de transports et lieux d'une grande richesse écologique en **prévenant leur vulnérabilité aux risques** notamment à travers l'intensification et la coordination des plans de prévention des risques (PPR) et en luttant **contre leur artificialisation**.

③ **La restauration des zones humides**, à travers l'application du plan national défini en 1995, compte tenu de leur caractère indispensable tant pour le maintien d'une bonne gestion de l'eau en qualité et en quantité, que pour la préservation de la biodiversité.

④ **Le développement, d'ici à 2020, d'un réseau écologique national** dans le cadre du **Réseau écologique paneuropéen** qui visera à **assurer la continuité** entre tous les **sites** d'intérêts écologiques majeurs identifiés et retenus. Il s'appuie sur le réseau communautaire Natura 2000, mais a l'ambition de mettre en place des « corridors » ayant vocation à assurer ou à rétablir la continuité du réseau.

⑤ **Le littoral et la mer** pour lequel les nombreux documents de planification -loi littoral avec le schéma de mise en valeur de la mer, SDAGE, directive territoriale d'aménagement- n'ont pas encore bien assuré la protection foncière d'une « ceinture bleue », des terres agricoles littorales, du milieu marin, des ressources halieutiques, et un développement maîtrisé des activités de tourisme et de loisirs. L'application des textes et l'action renforcée du Conservatoire du littoral et des espaces lacustres dans la bande des 100 mètres appellent aussi des campagnes d'informations pour expliquer les choix qui sont faits. Dans la version définitive du schéma, il s'agit de planifier et d'appliquer une gestion intégrée de la bande littorale, de réduire les pollutions marines et de préserver la biodiversité du milieu littoral et marin.

⑥ **La préservation des ressources en eau dans certaines zones agricoles** et la gestion des conflits d'usage résultant notamment des prélèvements pour l'irrigation agricole ; l'objectif étant de **promouvoir des bonnes pratiques** par une mise en cohérence des politiques publiques tant sur le plan national que sur le plan local à travers des **actions législatives et réglementaires -réforme de la loi sur l'eau et transposition de la directive cadre-**, des actions incitatives dans le cadre de la PAC et de la **politique contractuelle**.

⑦ **Le maintien d'une agriculture dans les zones menacées de déprise** qu'il s'agisse de zones déstabilisées par la proximité des villes ou de zones défavorisées : il s'agit de lutter contre l'enfrichement (5.000 ha/an) des zones les plus défavorisées (montagne, piémont) par la redynamisation des acteurs **y compris des collectivités locales avec le maintien des services publics**, la formulation de projets et de contrats, essentiellement le contrat territorial d'exploitation et enfin le développement d'activités de qualité.

Sont proposés, notamment, **afin de mobiliser le foncier**, la création d'une structure unique à partir des associations foncières existantes, le renforcement de la mission de suivi de la commission départementale d'orientation agricole, la création de « pôles de gestion » des espaces ruraux les plus fragiles, la mobilisation de crédits au titre du plan de développement rural national (PDRN) pour financer des projets globaux portant sur le bâti, l'artisanat, ou encore l'identité culturelle de ces territoires.

⑧ **Pour les zones de montagne**, il est proposé de renforcer les outils actuels de prévention des risques naturels ainsi que les efforts pour maintenir les services collectifs multiples rendus par ces zones en matière de tourisme ou encore de valorisation des produits agricoles et forestiers de qualité...

⑨ Conforter la gestion durable des forêts

Alors que dans la version intermédiaire du schéma, le thème de la forêt était uniquement abordé sous l'angle très réducteur de la seule reconstitution des zones dévastées par les tempêtes de 1999, il est traité, dans la version définitive, de manière plus prospective.

La reconnaissance de la multifonctionnalité constitue le fondement de la stratégie à définir pour la forêt, qui doit se décliner territorialement afin de tenir compte des caractéristiques propres de certains types de territoires forestiers qui appellent une prise de conscience interrégionale. Sont ainsi identifiées, les forêts de montagne à fort handicap d'exploitation et à fonction de protection, les forêts soumises à une forte fréquentation du public, les forêts littorales dunaires et les forêts méditerranéennes.

⑩ Le maintien des équilibres dans les régions méditerranéennes

Ce thème -ajouté dans la version définitive du schéma- met en avant la spécificité de cette région, dont l'évolution constitue un enjeu stratégique fort pour ces territoires du sud de l'Union européenne. Le déséquilibre régional du front de mer et un arrière pays délaissé entraîne des conséquences négatives sur la capacité d'entretien des espaces naturels et ruraux en déprise, la préservation des zones marines et terrestres riches et de la biodiversité. La politique menée en matière d'aménagement vise notamment à la relance de l'aménagement en profondeur et à la préservation des espaces restés naturels sur le littoral.

● **Enfin, dans sa version définitive**, le schéma consacre un chapitre spécifique aux départements d'outre-mer. Après avoir évoqué leurs fortes particularités, le schéma relève que la recherche de cohérence territoriale suppose, pour les DOM, une plus grande intégration régionale -Caraiï bes et Amérique Latine ou encore Océan Indien-. Il souligne également l'importance des questions environnementales, compte tenu de la croissance démographique et fait état de l'existence des schémas d'aménagement régionaux (SAR) approuvés en 1995, en 1998 et en 2000 à la Réunion, en Martinique et en Guadeloupe, celui applicable à la Guyane étant en cours d'élaboration.

La spécificité des DOM se traduit notamment par une multifonctionnalité de leur territoire beaucoup plus intense qu'en métropole et le schéma identifie plus particulièrement trois enjeux stratégiques nationaux les concernant : la maîtrise de la périurbanisation, la protection du littoral et de la mer, le réseau écologique national.

C. MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE ET D'ÉVALUATION

- Le contenu du schéma s'impose aux services de l'État et constitue une référence dans l'élaboration des documents contractuels conclus avec les collectivités territoriales ou les agents économiques. Le schéma cite ainsi les projets environnementaux des documents uniques de programmation, les volets territoriaux des contrats de plan, comme les contrats de pays ou les contrats d'agglomération. Le schéma évoque, en outre, la nécessité de mener des actions de formation et de sensibilisation des acteurs locaux et des particuliers.

- Le schéma décrit ensuite les modalités de définition et de mise en place des indicateurs de développement durable pour assurer le suivi du schéma, et évoque la nécessité d'un document synthétique et régulièrement actualisé comme dispositif d'évaluation.

Enfin, l'articulation du schéma avec les autres schémas de services collectifs est très brièvement évoquée, en ce qui concerne les schémas de services collectifs sur les transports d'une part et sur l'énergie d'autre part.

Le schéma des espaces naturels et ruraux doit favoriser la confrontation et les débats avec les autres enjeux définis et planifiés dans les autres schémas de services collectifs.

Pour y parvenir, quatre moyens sont évoqués : l'organisation de grands débats publics, les directives territoriales d'aménagement pour les régions les plus sensibles, les déclarations d'utilité publique et les études d'impact, et enfin la mise en œuvre des schémas de cohérence territoriale (SCOT) créés par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

DEUXIÈME PARTIE

UNE METHODOLOGIE PEU SATISFAISANTE

I. CARACTÈRE NON OPÉRATIONNEL DU SCHÉMA

La méthodologie retenue ainsi que les axes de réflexion aboutissent, en dépit de l'intérêt des objectifs affichés à un document qui manque de cohérence et reste peu lisible.

A. UNE APPROCHE SÉLECTIVE DES ESPACES NATURELS ET RURAUX

Il convient de regretter l'approche systématiquement déséquilibrée qui a été faite des espaces naturels et ruraux. Le schéma privilégie la protection des espaces naturels au détriment de la mise en valeur et du développement de l'espace rural. Ceci s'explique, en partie, en raison de l'objectif initialement fixé au schéma, à savoir la définition de l'infrastructure écologique de quelques territoires spécifiques.

Cette « déformation » se retrouve ainsi dès le diagnostic établi sur les espaces naturels et ruraux. En effet, le schéma présente de façon détaillée le patrimoine naturel en faisant état de sa richesse biologique, des risques naturels recensés, de l'impact de l'activité humaine et des outils de gestion de connaissance et de planification disponibles. En revanche, l'état du patrimoine rural y est présenté de façon très sommaire, en traitant exclusivement de l'activité agricole ce qui est très réducteur.

S'agissant des orientations du schéma elles-mêmes, elles privilégient des politiques de protection et de restauration des milieux naturels au détriment d'une ambitieuse politique de renaissance rurale qui suppose une volonté politique forte et des moyens conséquents pour sa mise en œuvre.

La perception de l'espace rural paraît trop « citadine » comme si celui-ci était essentiellement destiné à répondre aux besoins d'une population urbaine en attente de loisir et de qualité de vie, sans tenir compte de son rôle économique et de l'importance de ses fonctions productives.

Certes, il convient de saluer la reconnaissance, par le schéma, de la multifonctionnalité des espaces naturels et ruraux, qui en fait des espaces utiles fournissant des services à la société, alors qu'ils étaient jusqu'à présent parfois assimilés, à tort, à de simples « espaces interstitiels ».

Cependant, il faut se garder, à l'inverse, de réduire le rôle de ces espaces à la seule fourniture de services et d'aménités diverses aux citoyens. L'identité propre de ces territoires doit être reconnue et leur autonomie encouragée.

B. UNE PORTÉE NORMATIVE PEU DÉFINIE

Le plan retenu par les auteurs du schéma dénote a priori un effort de conceptualisation et de rationalisation, puisqu'il établit une distinction entre :

- les services collectifs rendus par les espaces naturels et ruraux ;
- les trois problématiques majeures qui les caractérisent ;
- les dix enjeux stratégiques déterminant des orientations nationales pour les vingt prochaines années.

Cependant, la première typologie mêle les services rendus, tels que les aménités, la production agricole et forestière, et les problèmes propres aux espaces naturels et ruraux. On comprend mal pourquoi les risques naturels qui, à l'instar des incendies de forêts ou des inondations, s'expriment sans doute principalement dans ces territoires, figurent de manière surprenante parmi les services collectifs rendus par ces espaces.

Le choix d'aborder, dans la seconde partie du schéma, les stratégies d'action selon une triple approche -orientations générales de l'Etat, actions territoriales et grands enjeux territoriaux- est, quant à lui, contestable. Il donne lieu à de nombreuses répétitions qui nuisent à la clarté et à la lisibilité du document. La version définitive du schéma supprime d'ailleurs le chapitre sur les stratégies d'action territoriale, sans pour autant gagner en clarté.

Les passages mélangeant état des lieux et préconisations se multiplient de manière dommageable. Il en résulte une incertitude sur la portée prescriptive du schéma, qui est aggravée par le recours alternatif à des normes contraignantes et à des procédures de concertation, en vue de mettre en oeuvre les orientations proposées. Cette incertitude ne manque pas d'étonner, dans la mesure où le rétablissement du volontarisme de l'action publique est affiché comme une priorité dans la première partie du schéma.

Peut être faut-il relier cette hésitation aux conceptions divergentes de la DATAR et du ministère de l'environnement, relevées par certains, à l'égard de la portée des schémas de service collectifs, que la première considère comme des instruments de planification, alors que le second les voit plutôt comme des documents d'orientation.

La confusion fréquente entre les constats et les prescriptions conduit à s'interroger sur la portée de certaines cartes qui, censées fournir une représentation de la situation des territoires à l'égard de certains problèmes, pourraient, si l'on n'y prend garde, acquérir un caractère normatif, en devenant le support de nouveaux zonages. Il conviendrait donc de signaler de manière explicite la vocation de chaque carte.

Enfin, force est de constater le manque de caractère opérationnel de ce schéma, dont on voit mal comment il pourra servir d'instrument d'aide à la décision.

A titre d'exemple, s'agissant des aménités, votre rapporteur aurait souhaité que soit proposée la création d'un observatoire destiné à conseiller les collectivités territoriales sur l'opportunité de réaliser, au regard des évolutions climatiques, certains investissements, tels que des équipements de sports d'hiver en zone de moyenne montagne.

Les propositions du schéma ne constituent pas des stratégies particulières, mais se bornent à énoncer des mesures réglementaires ou des dispositifs existants, voire, dans certains cas, encore à venir. C'est ainsi que le schéma renvoie à des projets de loi qui, comme celui sur la forêt ou sur l'eau, ne sont pas encore adoptés, ou encore, à la mise en oeuvre des directives « Habitats Naturels » et « Oiseaux » qui viennent d'être transposées par l'ordonnance du 18 avril 2001.

De surcroît, il est regrettable qu'aucune interprétation régionale des enjeux du schéma n'ait été proposée.

C. UNE TENDANCE REGRETTABLE À LA SIMPLIFICATION

● Cette simplification a d'abord concerné les représentations cartographiques, même si sur ce point, les appréciations des régions et de leurs conseils économiques et sociaux sont nuancées.

Certaines ont considéré qu'elles restituaient bien leurs caractéristiques. D'autres ont été moins satisfaites, à l'instar du Limousin, qui estime incertain son positionnement dans l'espace national, puisqu'il est associé à un grand espace Sud-Ouest dont l'unité n'est pas démontrée, alors que ses liens avec le Massif central et les régions atlantiques sont ignorées.

La plupart des régions ont regretté que les contributions cartographiques régionales aient été fondues en une synthèse nationale, par définition réductrice. Ce choix d'une restitution nationale, joint à une échelle inappropriée, conduit en effet à des cartes imprécises, illisibles et de ce fait inexploitable.

Une traduction des objectifs généraux du schéma sur des cartes régionalisées aurait été bienvenue.

Enfin, la pertinence et l'exactitude de certaines cartes ont été particulièrement mises en cause. C'est le cas de la carte des zones humides remarquables, qui dans la première version du schéma, reposait sur des données non actualisées.

Des réserves du même ordre peuvent être faites à l'encontre des cartes contenues dans le document élaboré par la DATAR, intitulé « *Aménager la France de 2020, dessinée par les neuf schémas de services collectifs* ».

Identifiant quatre scénarios d'évolution pour le territoire national, la DATAR en privilégie un, intitulé le « polycentrisme maillé ». Le développement « *est structuré par un réseau urbain dont le polycentrisme s'affirme à deux échelles territoriales : celle des ensembles inter-régionaux, cadres de coopération entre les systèmes urbains, et celle des agglomérations et pays, nouvelles mailles de gestion des projets locaux* ». Ce scénario identifie six grands bassins, le Grand Est, le grand Sud-Est, le Grand Sud Ouest, l'Ouest Atlantique, le Nord et le Bassin parisien.

Force est de constater -pour le dénoncer vigoureusement- que cette projection ignore totalement l'unité et la cohérence de développement économique du Massif Central.

II. UN DOCUMENT INCOMPLET

A. DES MOYENS QUI NE SONT PAS À LA HAUTEUR DES AMBITIONS

De manière générale, il faut regretter que l'Etat ne définisse aucun programme d'actions pour concrétiser les orientations qu'il dessine, pas plus qu'il ne définit des engagements financiers.

Cette remarque vaut, par exemple, pour les SAFER, à l'action desquelles le schéma fait référence au sujet de la politique foncière dans les espaces ruraux et naturels. Sans l'attribution de moyens financiers supplémentaires, il est à craindre qu'elles ne soient pas en mesure d'assumer les nouvelles missions que leur reconnaît la dernière loi d'orientation agricole.

De même, on peut douter que le fonds de gestion des milieux naturels, institué par la LOADDT, soit à la hauteur des enjeux mis en évidence par le schéma.

On peut, par ailleurs, regretter que le schéma ne fasse aucune proposition concrète s'agissant de la nécessaire évolution de la fiscalité appliquée aux espaces naturels remarquables à protéger. De même, on ne retrouve rien sur le calcul économique public et sur la difficulté qu'il y a à procéder à la valorisation monétaire explicite des externalités, coûts et avantages, lorsqu'il n'existe pas de prix de marchés satisfaisants. La difficulté s'accroît lorsqu'il s'agit de prendre en compte les effets du long terme.

Il convient également de consacrer ici un développement particulier au **contrat territorial d'exploitation**, lequel est présenté, tout au long du schéma, comme la pierre angulaire des politiques publiques en faveur des espaces naturels et ruraux.

Le contrat territorial d'exploitation

Créé par l'article premier de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, le contrat territorial d'exploitation vise à reconnaître la multifonctionnalité de l'agriculture en aidant financièrement les agriculteurs qui s'engagent dans des mutations économiques et sociales que le marché ne rémunère pas.

Chaque CTE doit prendre en compte des enjeux dits nationaux, tels que la sécurité alimentaire et l'aménagement de l'espace rural, des priorités départementales définies dans le « projet agricole départemental » et un projet personnel élaboré à partir d'un « diagnostic d'exploitation ».

Conclu pour cinq ans entre un agriculteur et le représentant de l'Etat dans le département, un CTE doit comporter deux volets :

– un volet socio-économique, consistant par exemple à améliorer la qualité des produits, à diversifier les activités sur une exploitation, à réaliser une transmission ;

– un volet environnemental et territorial, permettant d'engager des actions visant à maîtriser l'utilisation des fertilisants, à réhabiliter des milieux qui se ferment, à entretenir les haies...

Le CTE peut s'inscrire dans une démarche collective, plusieurs agriculteurs signant alors des contrats similaires correspondant à un projet commun, tel que le rachat et la réhabilitation d'un abattoir par des éleveurs.

Or, il convient de ne pas perdre de vue que ce contrat ne concerne que les agriculteurs et non l'ensemble des acteurs en zone rurale ; instrument de la multifonctionnalité en agriculture, il ne peut constituer une solution à l'ensemble des problèmes territoriaux et environnementaux.

Fondé, par définition sur la liberté contractuelle, le contrat territorial d'exploitation n'a d'ailleurs pas vocation à concerner l'ensemble des exploitants agricoles. En témoigne le nombre relativement modeste de contrats signés à ce jour (7.700 au 8 juin 2001), alors que le Gouvernement avait affiché un objectif de 50.000 signatures dès l'année 2000 et de plus de 200.000 à l'horizon 2006.

Les mesures à caractère environnemental, qui seules avaient à l'origine vocation à figurer dans les CTE semblent manquer de consistance. Selon les professionnels du secteur agricole, elles tendent plus à s'inscrire dans une logique de guichet que dans une logique de projet, à l'inverse de l'objectif initialement affiché.

Quant à la mise en œuvre du volet socio -économique des CTE, dont l'inscription dans la loi d'orientation agricole avait été obtenue sur l'insistance des organisations professionnelles agricoles, elle connaît un succès mitigé, en particulier, en ce qui concerne la production et la commercialisation de produits de qualité attachés à un terroir.

La montée en puissance des CTE est sans aucun doute freinée par la lenteur de l'administration à instruire les projets. Mais y contribue aussi la réticence des agriculteurs qui doivent entreprendre des démarches complexes et s'exposent à des contrôles très stricts s'agissant des mesures environnementales, financées en partie par l'Union européenne, au titre de la politique de développement rural.

Enfin, leur durée d'application limitée à cinq ans pose la question de la continuité des actions entreprises dans le cadre des CTE.

B. UN EFFORT INSUFFISANT DE MISE EN COHÉRENCE

Le schéma ne procède pas à une mise en cohérence satisfaisante des orientations qu'il propose.

La dimension européenne est insuffisamment présente. Cette absence est particulièrement flagrante s'agissant de la politique agricole commune, qui conditionne l'orientation de l'agriculture française.

Plus largement, l'Union européenne est amenée à influencer l'évolution des espaces naturels et ruraux de par ses décisions en matière environnementale, comme l'illustre la directive Natura 2000, et par sa politique de développement rural. Il convient, à cet égard, de rappeler que le nouveau plan français de développement rural, qui englobe une large part des aides et mesures d'accompagnement que le ministère de l'agriculture peut accorder en matière environnementale, a été élaboré conformément au règlement européen de développement rural. La politique des fonds structurels, celle des transports et celle de l'énergie contribuent aussi à façonner ces espaces.

Le schéma fait par ailleurs référence à une multitude de zonages dont l'articulation n'est pas toujours perceptible.

Enfin, les enjeux de la coordination entre les différents schémas de services collectifs, qui était passée sous silence dans la première version du schéma des espaces naturels et ruraux, n'est abordée que très partiellement dans la seconde version et uniquement sous l'angle des conflits potentiels.

Ainsi, seuls trois autres schémas -transports, énergie, sports- seraient susceptibles de générer des contradictions avec celui des espaces naturels et ruraux. C'est oublier que les schémas sont aussi complémentaires. A titre d'exemple, alors que le maintien des équipements sanitaires dans les zones rurales est un enjeu fondamental, il est regrettable qu'une référence au schéma de services collectifs sanitaires ne figure pas dans la troisième partie du présent schéma.

De même, les orientations du schéma sur les nouvelles technologies représentent un enjeu essentiel pour le désenclavement de certains territoires ruraux.

C. DES LACUNES MÉTHODOLOGIQUES

S'agissant de la méthode retenue pour la mise en œuvre des stratégies dessinées par le schéma, un certain nombre de lacunes doivent être relevées.

Certaines régions ont ainsi regretté que le schéma ne reconnaisse pas un droit à l'expérimentation pour les actions à entreprendre.

Alors que le schéma prétend donner des orientations à moyen et long terme, il est relativement peu explicite sur les moyens de surveillance à mettre en œuvre pour en garantir l'application.

Certes, la dernière version du schéma comporte un passage plus développé sur le suivi du schéma, prévoyant notamment un appel d'offre auprès d'organismes spécialisés afin de mettre en place des systèmes d'observation des différentes thématiques. Les diagnostics fournis par ces systèmes d'observation seront analysés par des commissions de suivi auprès du Gouvernement et seront publiés sous la forme d'arrêtés.

En revanche, peu de précisions sont données sur le choix des indicateurs de développement durable, censés mesurer les résultats atteints. Il est dommage qu'ils n'aient pu être intégrés dans le schéma lui-même.

Enfin, l'absence de référence à des actions de sensibilisation des citoyens, en particulier dans le domaine environnemental, pas plus qu'à une politique de communication et d'information des acteurs professionnels, mérite d'être soulignée.

TROISIÈME PARTIE

DES RESERVES SUR LE CONTENU DES OBJECTIFS AFFICHÉS PAR LE SCHEMA

I. UNE APPRÉHENSION INSUFFISANTE DE L'AGRICULTURE COMME ACTIVITÉ STRUCTURANTE DE L'ESPACE RURAL

A. UNE VISION REDUCTRICE DE L'AGRICULTURE

Alors que l'agriculture est l'une des premières fonctions économiques des espaces naturels et ruraux, le schéma souhaite lui voir essentiellement jouer un rôle d'entretien du territoire et de fourniture d'aménités à destination de la société.

La relégation, dans la première version du schéma, de la production agricole et forestière au dernier rang des services collectifs rendus par les espaces naturels et ruraux illustre tout à fait ce parti pris. Il faut se féliciter que la deuxième version du schéma prenne mieux en compte, en définitive, le rôle essentiel de l'agriculture et de la forêt en en faisant le premier des services rendus par ces espaces.

De même, parmi les cinq scénarios proposés par la DATAR pour ces espaces à l'horizon de 2015, c'est celui de la « renaissance rurale », dans lequel « l'agriculture serait partie prenante de la construction d'un nouveau mode d'usage social des ressources et des territoires ruraux » qui a été retenu.

Si la contribution économique de l'agriculture depuis la deuxième guerre mondiale est reconnue, c'est immédiatement pour dénoncer l'intensification des pratiques de production -qui constituent même l'une des trois problématiques des espaces naturels et ruraux- et ses conséquences négatives pour l'environnement. Pour l'avenir, tout se passe comme si cette fonction productive n'avait plus lieu d'être, sauf sous l'angle de la valorisation des produits de qualité ou liés à un terroir. Il s'agit d'une approche réductrice, dès lors que les productions agroalimentaires figurent parmi les premiers

secteurs économiques français, en particulier à l'exportation. En outre, c'est bien la fonction économique de l'agriculture qui conditionne sa capacité à répondre aux attentes de la société en matière d'aménités et de préservation du territoire.

Par ailleurs, si le schéma reconnaît bien les fonctions sociales remplies par les espaces ruraux, il n'affirme pas clairement le principe de la nécessaire rétribution des charges induites par ces services rendus à la société. Il serait souhaitable qu'une référence à la nécessité de garantir un revenu décent aux agriculteurs rendant des services non rémunérés par le marché soit inscrite dans le schéma, la multifonctionnalité en agriculture ne pouvant se concevoir sans contrepartie.

S'agissant plus particulièrement de la forêt, la conception qui en est développée est également réductrice.

Dans la première version du schéma, l'appréhension de la gestion durable des forêts n'est définie qu'en fonction des seules conséquences de la tempête de 1999, alors que les enjeux structurels n'étaient pas pris en compte.

Le dossier de la certification de la gestion durable n'est pas évoqué.

Il convient de se féliciter que la deuxième version du schéma se réfère à la nécessité d'améliorer la compétitivité économique de la filière forêt-bois, notamment par la modernisation du secteur de l'exploitation. Cependant, il aurait été souhaitable de citer également la modernisation du secteur de la transformation, ainsi que l'amélioration du transport du bois.

Par ailleurs, l'objectif de valorisation de la fonction productive de la forêt n'est pas mise en relation avec une politique de replantation et de renouvellement de qualité, en particulier s'agissant des forêts domaniales.

Enfin, il paraît utile de préciser que les chartes forestières de territoires (CFT) ne sont pas des contrats et ne doivent en aucun cas être assimilés à des CTE pour la forêt.

B. UNE APPRECIATION INSUFFISAMMENT NUANCEE DE L'IMPACT DE L'AGRICULTURE SUR L'ENVIRONNEMENT

Le schéma met à plusieurs reprises l'accent sur l'impact négatif que peut avoir l'agriculture sur l'environnement et les ressources naturelles.

Sans mettre en cause ce constat, qui est d'ailleurs partagé par les acteurs économiques, ainsi que par les contributions des régions sur le schéma,

voire rapporteur estime que les développements qui y sont consacrés auraient gagné à être plus nuancés.

Il est par exemple regrettable que la responsabilité de la pollution des ressources en eau potable soit principalement imputée à l'agriculture.

Des sujets importants ont été passés sous silence. C'est notamment le cas de la pratique de l'épandage des boues urbaines sur les terres agricoles, service rendu par l'espace rural aux citoyens, qui est au centre d'un débat entre agriculteurs et consommateurs.

Enfin, le schéma n'apporte pas, à l'intention des agriculteurs, suffisamment de principes d'action en la matière.

S'agissant, par exemple, de la maîtrise des procédés de fertilisation et d'emploi des produits phytosanitaires, le schéma devrait prévoir une meilleure information des agriculteurs. Il serait également souhaitable qu'y soit inscrit l'engagement de l'Etat à soutenir les dispositifs d'autocontrôle mis en place par la profession, tels que l'initiative «Fertimieux».

Enfin, concernant la politique de l'eau, force est de constater que le schéma ne définit aucune nouvelle stratégie en matière de reconquête de la qualité de l'eau. En outre, si l'exigence du recours à des techniques économes en eau ne peut qu'être approuvé, il conviendrait que le schéma prenne explicitement en compte la spécificité méditerranéenne dans ce dossier, les cultures (horticulture, viticulture, arboriculture...) ayant des besoins particuliers dans cette région. L'alimentation en eau de ces régions doit être sécurisée.

C. DES RÉPONSES INCOMPLÈTES AU PROBLÈME DE L'AGRICULTURE DANS LES ESPACES RURAUX MENACÉS

La déprise agricole est identifiée comme un fait préoccupant, tant dans les zones périurbaines que dans les zones marquées par l'exode rural.

1. L'espace périurbain

Le schéma met à juste titre l'accent sur la surconsommation d'espaces ruraux par l'étalement des villes. Il prend acte de l'échec des outils de planification urbaine à contrôler la périurbanisation. Chaque année, ce sont

près de 100.000 hectares qui sont soustraits à l'activité agricole, dont 65.000 par artificialisation des sols.

Cependant, le schéma ne fournit pas d'analyse sur les causes de ce phénomène, imputables notamment à un manque de rigueur dans l'application des documents d'urbanisme et d'aménagement de la génération précédente (plan d'occupation des sols, schémas directeurs, cartes des terres agricoles), et à une révision fréquente de leurs règles d'application, qui n'ont pas permis de contenir l'urbanisation.

Le schéma entend favoriser une politique foncière destinée à maîtriser la périurbanisation, en vue de lutter contre une surconsommation de l'espace qui se fait principalement au détriment de l'agriculture. C'est dans cette optique qu'il se réfère notamment à des instruments tels que les documents départementaux de la gestion de l'espace agricole et forestier, les « zones agricoles protégées » ou encore le droit de préemption des SAFER à l'égard des espaces agricoles et naturels.

Les SCOT, les ZAP et les documents de gestion de l'espace agricole et forestier

● Instaurés par l'article 3 de la loi du 14 décembre 2001 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, **les schémas de cohérence territoriale** succèdent aux schémas directeurs. Fondés sur un diagnostic, ils sont destinés à présenter le projet d'aménagement et de développement durable retenu pour un territoire, à fixer les objectifs poursuivis en termes d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de loisirs, de circulation des véhicules...

● Prévu par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, le classement en « **zone agricole protégée** » vise à protéger des zones agricoles menacées de disparition en raison de fortes pressions foncières, notamment en milieu périurbain, parce qu'elles présentent un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique.

Réalisé, après enquête publique, par décret, à la demande des communes ou à celle du préfet avec l'accord de celles-ci, le classement en ZAP doit être pris en compte par les autorités locales chargées d'élaborer les plans locaux d'urbanisme.

● Prévus par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, les **documents de gestion de l'espace agricole et forestier** se substituent aux « cartes des terres agricoles » prévues par la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980. Ils sont élaborés par le représentant de l'Etat dans le département, après avis des communes, mais également d'organismes représentatifs du secteur agricole et forestier tels que la chambre d'agriculture et le centre régional de la propriété forestière. Il doit être consulté lors de l'élaboration des documents d'urbanisme et des schémas départementaux des carrières.

Le schéma demeure néanmoins muet sur un certain nombre de points.

Il ne précise pas la place qu'occuperont les nouvelles zones agricoles protégées ZAP dans le zonage existant. Cette lacune est d'autant plus regrettable que l'article 108 de la loi d'orientation agricole et son décret du 20 mars 2001 relatif à l'affectation de l'espace agricole et forestier n'apporte ni aucune précision sur l'objet et les caractéristiques de ces futures zones.

Il n'offre pas, non plus, de garanties sur les pouvoirs reconnus par la loi aux SAFER pour exercer leur droit de préemption.

En outre, la question de la prise en compte de la nécessité de préserver les espaces naturels et ruraux dans les SCOT et les contrats d'agglomération n'est pas explicitement évoquée.

Enfin, il est permis de douter du caractère opérationnel des nouveaux instruments auxquels se réfère le schéma.

S'agissant des ZAP, des interrogations se font jour sur l'efficacité de ce dispositif, dont la mise en œuvre apparaît bien lourde. L'autorité du dispositif semble certes assurée en l'absence de document d'urbanisme, puisque tout changement d'utilisation du sol susceptible d'affecter durablement le potentiel agronomique ou économique de la ZAP ne peut être autorisé, dans le cas où la chambre d'agriculture et la commission départementale d'orientation de l'agriculture y sont défavorables, que sur décision motivée du préfet. En revanche, lorsque la ZAP est créée sur un périmètre déjà couvert par un document d'urbanisme, les projets susceptibles d'avoir des conséquences négatives sur la zone ne sont pas soumis à cette procédure renforcée, s'ils relèvent d'une autorisation au titre du code de l'urbanisme.

Quant aux documents de gestion de l'espace agricole et forestier, ils n'ont aucune valeur prescriptive, de sorte que si les communes sont formellement tenues de les consulter, elles ne sont nullement obligées d'en traduire les orientations dans leur document d'urbanisme.

Enfin, il serait souhaitable de compléter ces orientations par l'attribution d'aides financières et fiscales, seules à même de compenser le problème du prix des terres. En l'absence de telles mesures, destinées à maintenir les activités agricoles, les servitudes de protection des terres agricoles en zone urbaine sont vouées à l'échec.

Dans cette optique, il pourrait être souhaitable que les collectivités publiques soutiennent, dans ces zones, la production de biens et de services répondant plus particulièrement aux attentes des citoyens. L'Assemblée permanente des chambres d'agriculture a, à cet égard, exprimé son regret que l'agriculture ne figure que rarement dans les contrats d'agglomération en préparation.

2. La déprise

Si le phénomène de déprise est bien identifié comme un problème hypothéquant l'avenir des territoires situés dans les zones en difficulté, notamment de montagne, force est de constater la faiblesse des moyens et des stratégies définis par le schéma pour y remédier.

Il est nécessaire que l'Etat exerce un suivi régulier de ces espaces assorti, le cas échéant, de mesures correctrices. A cet égard, le renvoi à des politiques publiques « dépassant la champ du schéma des espaces naturels et ruraux », et « dont certaines figurent dans les autres schémas de services collectifs » dénote malheureusement un manque de volontarisme qui contraste, une fois encore, avec les ambitions affichées dans la première partie du schéma. Certains thèmes essentiels dans une démarche d'orientation de l'aménagement des espaces ruraux à une semblable échéance, tels que le maintien du commerce, de l'artisanat, des services, publics ou non, de proximité, mais également l'encouragement du développement économique local, ne sont pris en compte dans aucun des schémas de service.

S'agissant plus précisément du recul des terres agricoles dans ces zones, il est douteux que les seuls CTE soient à même de redynamiser les espaces ruraux.

Il existe assurément une dimension foncière dans ce problème, qui imposerait une politique dynamique de restructuration de l'espace agricole. Une référence dans le schéma au remembrement rural, et plus généralement, aux réflexions en cours sur une réforme de l'aménagement rural aurait été souhaitable.

En outre, l'analyse du phénomène de déprise agricole ne saurait être appréhendée sans un questionnement sur l'avenir de l'élevage. **La reconquête de l'occupation agricole du territoire passe également par un soutien plus marqué en faveur de l'élevage.** Il est dommage que le schéma ne fasse pas référence à cette priorité, qui figure pourtant dans les contrats de plan Etats-régions, pour remédier à la déprise agricole.

Il est également dommage qu'il ne soit pas fait référence, dans une optique de reconquête des terres agricoles, à **la mise en œuvre d'un plan de développement des protéines végétales.** Certaines régions y ont d'ailleurs insisté, en soulignant, à l'instar de la région Languedoc-Roussillon, leur vocation particulière à développer ce type de culture. Compte tenu de l'importance des besoins existant en alimentation animale depuis l'interdiction de l'utilisation des farines carnées, le développement des cultures oléo-protéagineuses aurait l'avantage, outre son effet en termes d'occupation de

l'espace, de desserrer la forte dépendance protéique de l'Union européenne à l'égard de pays tels que les Etats-Unis ou le Brésil.

II. L'APPROCHE ENVIRONNEMENTALE DES ESPACES NATURELS ET RURAUX

L'approche environnementale et multifonctionnelle des espaces naturels et ruraux est prédominante pour préserver, dans une perspective du développement durable, le potentiel des services collectifs attendus des territoires français.

Elle se retrouve tant à travers la présentation de ces services collectifs et de leur problématique, que de celle des enjeux stratégiques nationaux.

Parmi tous les thèmes abordés, votre rapporteur a choisi de faire porter ses remarques sur les services collectifs liés aux aménités et sur la constitution d'un réseau écologique national, qui lui ont paru les plus novateurs et porteurs d'enjeux importants en ce qui concerne l'avenir des espaces naturels. Or, la manière dont ils ont été abordés et les préconisations qui en découlent ne lui paraissent pas satisfaisantes.

A. UNE PRISE EN COMPTE INCOMPLÈTE DES SERVICES COLLECTIFS LIÉS AUX AMÉNITÉS

1. La définition du concept d'aménité

Le schéma définit le concept d'aménité par référence à la notion d'agrément et au sentiment de bien être !

On note -et ceci est lié à l'importance du phénomène urbain- un renforcement des aspirations, pour les citoyens, à un retour à la nature. L'accroissement du temps libre explique également une partie du phénomène.

Cette aspiration explique en partie le mouvement de péri-urbanisation et la demande sociale faite en faveur d'activités de loisirs, culturelles ou sportives pratiquées dans les espaces naturels.

Le schéma fait remarquer par ailleurs que ces fonctions d'aménité sont particulièrement importantes dans le cas des paysages remarquables, et

qu'elles doivent être constamment réévaluées en fonction de l'évolution des goûts et des préférences.

Il faut souligner que cette demande d'aménités peut également trouver à s'exprimer dans des espaces naturels « ordinaires » dès lors qu'ils sont géographiquement proches de grands centres urbains.

Les orientations de l'Etat, présentées par le schéma portent essentiellement sur l'encouragement à une forme de tourisme respectueuse de l'équilibre des espaces naturels. Il met en avant, avec pertinence, l'impact très positif que peut alors avoir le tourisme en ce qui concerne la revitalisation de certains espaces ruraux.

Sont ensuite énumérés les moyens mis en œuvre par l'Etat pour y parvenir. Il s'agit notamment de mesures législatives ou réglementaires pour gérer les espaces protégés ou remarquables, ou encore de mesures contractuelles négociées avec les collectivités locales, les professionnels et les associations afin de promouvoir un tourisme durable et diversifier l'offre de biens et services. Sont enfin évoquées des incitations financières pour rémunérer directement ou non la production d'aménités ainsi qu'une mise en œuvre des principes bénéficiaire -payeur et consommateur-payeur.

2. Une présentation lacunaire des services collectifs liés à la production d'aménités.

● Il faut regretter, d'une part, un certain parti pris dans l'énumération des différents types d'aménités. En effet, si le tourisme vert, en toute logique, y tient une place prépondérante, les pratiques de la chasse et de la pêche n'y sont mentionnées qu'à la fin, sans qu'aucune prise en compte de leur impact social, économique et écologique.

Hors ces deux activités concernent directement un nombre très conséquent de citoyens qui la pratiquent, et elles ont un impact économique important dans certaines régions. On peut rappeler que la chasse génère un flux financier de 12 milliards de francs, le plus souvent en milieu rural et emploie 23.000 personnes.

Le schéma refuse de prendre en compte les espaces naturels et ruraux en tant qu'espace de productions halieutiques, cynégétique et de cueillette. Alors que les activités de chasse et de pêche assument pleinement leur vocation d'animation du milieu rural et s'impliquent fortement dans des actions de conservation et de restauration des milieux naturels. On peut citer les réserves nationales de chasse et de faune sauvage, l'entretien et la

restauration des zones humides, mais également la valorisation de la biodiversité par des activités d'exploitation raisonnée et durable.

● D'autre part, s'agissant des moyens à mettre en œuvre pour encourager la production d'aménités dans les espaces naturels et ruraux, on peut regretter l'absence de propositions s'agissant des moyens financiers à définir. Le schéma évoque l'application des principes bénéficiaire-payeur et consommateur-payeur, ce qui reste totalement inopérant dans certains cas.

L'aspiration à la pratique des sports de nature ou la seule revendication de plus en plus pressante des citoyens en mal de nature à se promener librement dans les espaces naturels et ruraux trouve difficilement à se traduire sous forme de services marchands pour lesquels le propriétaire-agriculteur ou forestier- pourraient exiger une contribution financière de la part desdits citoyens.

Le récent débat, lors de l'examen du projet de loi d'orientation sur la forêt, sur l'accueil du public illustre parfaitement la problématique. Si les pouvoirs publics souhaitent répondre positivement à cette demande sociale légitime, il faut appliquer le principe prescripteur-payeur. C'est l'Etat ou la collectivité territoriale qui doit prendre en charge les aménagements nécessités par l'ouverture au public de certains espaces, et ce, bien entendu, avec l'accord du propriétaire.

Cette nécessaire évolution suppose également une réflexion approfondie sur la mise en jeu de la responsabilité civile du propriétaire qui est d'ordre public, car il s'agit d'un obstacle majeur à une meilleure prise en compte des aspirations du grand public. Il est très dommage que le schéma ne l'aborde pas.

B. LES INCONNUES LIÉES À LA MISE EN ŒUVRE DU RÉSEAU ÉCOLOGIQUE NATIONAL

Parmi les stratégies d'action énoncées par le schéma, la constitution d'un réseau écologique national à l'horizon 2020 est présentée comme « un enjeu majeur » car il constitue un objectif essentiel de la politique de préservation de la biodiversité. Or, force est de constater à la lecture des différentes contributions, que les modalités de sa définition et de sa mise en œuvre soulèvent de grandes inquiétudes.

1. La définition du Réseau écologique national.

Selon la présentation qui en est faite par le schéma, « le réseau vise à assurer la conservation des espèces de faune et de flore et à favoriser leurs réactions positives en cas de catastrophe écologique ou de changement climatique. Il a une dimension européenne puisqu'il s'inscrit enfin dans le cadre du projet de *réseau écologique paneuropéen*, créé dans le cadre du Conseil de l'Europe par une convention que la France a signée en 1995, mais qu'elle n'a pas encore ratifiée. »

Comme le précise le schéma dans sa version définitive, cette action s'inscrit dans le réseau communautaire Natura 2000 résultant des directives « Oiseaux » et « Habitats », mais il va au delà afin d'établir une cohérence et une continuité entre les sites.

Le réseau sera composé de zones d'intérêt biologique -noyaux et zones tampons-reliées entre elles par des corridors.

« Noyau » : site d'intérêt écologique national ou supranational.

« Corridor » : liaison entre deux « noyaux » qui a pour finalité *« d'assurer aux populations d'importance européenne, les possibilités adéquates de dispersion, de migration et d'échanges génétiques »*.

« Zone tampon » : territoire périphérique des « noyaux » et des « corridors » nécessitant certaines mesures de gestion pour leur permettre de remplir leurs fonctions.

La mise en œuvre de ce réseau se fera, au delà des territoires déjà soumis à des mesures de protection réglementaire ou contractuelle, à travers la négociation de contrats de pays ou des mesures de maîtrise foncière s'agissant des noyaux. Ainsi, les noyaux devraient être des territoires privilégiés d'application des CTE ou des chartes forestières de territoire.

S'agissant des corridors, qui ont vocation à assurer ou à rétablir la continuité du réseau, le schéma considère qu'ils constituent le point faible du dispositif et que leur reconstitution ou leur restauration s'avère une priorité. Dans cette optique, le schéma préconise une politique volontariste forte « s'appuyant en tant que de besoin, sur des actions d'aménagement lourdes mais restreintes. »

2. Les inquiétudes soulevées par le réseau écologique national.

● On peut tout d'abord s'interroger sur la légitimité d'un enjeu stratégique national qui se propose de transposer en droit français et de mettre en œuvre le contenu d'une convention, certes signée par la France, mais non encore ratifiée. Faisant fi de toutes les procédures à respecter, le schéma, défendant son intérêt qu'il juge majeur, en annonce la mise en œuvre d'ici à 2020. Il convient d'être très réservé sur la méthode ainsi employée.

Sur un sujet d'une telle importance, la représentation nationale doit être associée à la définition d'un tel projet. S'agissant de sa mise en œuvre, en outre, il ne saurait être question de ne pas y associer très étroitement les collectivités territoriales et l'ensemble des parties concernées.

● La méthodologie retenue pour la définition des territoires concernés par ce réseau est, elle aussi, très discutable. Il sera élaboré à partir de l'inventaire ZNIEFF, mais cet inventaire n'étant pas continu, il devra être complété. Or, à titre d'exemple, le schéma est muet sur l'identification du tracé de ces corridors dont on sait pourtant qu'ils seront soumis à des actions d'aménagement lourdes. Certains préconisent même que le choix des territoires ayant vocation à intégrer le réseau écologique national soit exclusivement confié à la communauté scientifique, la concertation avec les décideurs et les acteurs locaux ne devant intervenir que dans le cadre de la communication sur le bien-fondé de ce réseau et la gestion des milieux identifiés.

Dans ces conditions, l'insertion dans le schéma de deux cartes présentant le réseau écologique national à l'horizon 2020 vaut-elle d'ores et déjà définition de ce réseau ?

● Présenté de cette manière, on ne peut qu'être très opposé à la mise en place de ce dispositif. Une fois encore, au nom de critères écologiques considérés comme stratégiques on cherche à imposer au monde rural des contraintes supplémentaires qui pourraient faire obstacle à des projets de développement économique. L'expérience, dans un premier temps malheureuse, de la mise en œuvre de Natura 2000 devrait pourtant servir de leçon aux pouvoirs publics nationaux. Si ce réseau écologique national constitue effectivement un enjeu majeur pour la mise en valeur de la biodiversité, il faut prendre les moyens nécessaires pour qu'il soit mis en œuvre dans des conditions acceptables par tous. En particulier, il doit s'inscrire dans une démarche de développement durable dans laquelle le volet développement économique ne soit pas systématiquement écludé. Ceci est la condition sine qua non de son acceptabilité par le monde rural.

CONCLUSION

Au-delà des réserves portant sur la méthodologie et le contenu du schéma, il convient de regretter que le développement économique soit le grand absent de ce schéma des espaces naturels et ruraux. Cette approche est pourtant dépassée et restrictive car elle ignore la réalité et la problématique du développement économique, de la cohésion sociale de ces territoires.

- Dans leur grande majorité, les contributions des régions ont souligné, pour le regretter, l'absence de diagnostic sur les atouts et les handicaps du développement économique des espaces ruraux.

Ainsi il apparaît très réducteur de n'envisager la fonction économique au sein des espaces naturels et ruraux que sous le seul angle de l'agriculture ou du tourisme. Le schéma est muet sur la présence et le rôle joué par l'artisanat, les PME ou encore les professions indépendantes. Or, il s'agit d'acteurs majeurs pour développer l'emploi et contribuer au maintien des populations. L'implantation d'activités économiques industrielles ou de services, commerciales ou artisanales, peut être conciliable avec les enjeux environnementaux et paysagers. Cette dimension doit impérativement être prise en compte au titre de la renaissance rurale.

- Mais compte tenu des handicaps connus et identifiés du développement économique dans les espaces ruraux, la nécessité d'une politique volontariste s'impose. En particulier, il aurait été très souhaitable de trouver dans ce schéma des engagements précis de l'Etat concernant le maintien des services publics en milieu rural. Or ceci ne semble être envisagé que comme une résultante du maintien des activités, notamment agricoles, alors même que la présence de services publics conditionne souvent la présence d'activités économiques ou le maintien et à fortiori la venue de population.

Il est ainsi regrettable que le schéma ne fasse pas référence au projet de « maisons de services publics à caractère économique et financier », sur lequel un parlementaire a été nommé en mission, et qui devrait apporter une contribution précieuse au maintien des services publics en zone rurale.

Dans le même ordre d'idée, une réflexion sur la délocalisation de services publics en milieu rural aurait été bienvenue.

Enfin, le schéma n'aborde pas le problème des friches constituées par les équipements abandonnés à la suite du retrait de services publics, qui détériorent le paysage et la qualité de l'environnement.

Le schéma ne prend pas suffisamment en compte la nécessité de maintenir l'existant et donc d'aider prioritairement la transmission-reprise des entreprises. Ceci passe par la formation à la succession, par la mise en place d'un système de tutorat, par des aides aux entreprises qui veulent s'installer loin des grandes agglomérations. Ce sont ces idées que le Sénat avait d'ailleurs défendues, lors de l'examen de la proposition de loi de M. Jean-Pierre Raffarin qui avait pour ambition d'améliorer l'environnement et la création du développement d'entreprise. L'avenir des espaces ruraux, comme le soulignait le rapporteur, ne peut se concevoir sans développement économique et leur « sanctuarisation » les priverait de toute vitalité.

ANNEXE N° 1

QUESTIONNAIRE ADRESSÉ PAR LE RAPPORTEUR AUX ACTEURS DES ESPACES NATURELS ET RURAUX

I - LA MÉTHODOLOGIE

1-1- Que pensez-vous du **principe** de l'élaboration d'un schéma de services collectifs de l'information et de la communication définissant les stratégies de l'Etat à moyen terme ? Cette démarche vous paraît-elle opportune ?

1-2- Avez-vous été associé à l'**élaboration** du projet de schéma ci-joint ? Etes-vous, le cas échéant, satisfait des modalités de la concertation sur son contenu ?

II - LE CONTENU DU PROJET DE SCHÉMA

① Première partie : le diagnostic

2-1-1- L'analyse du schéma s'agissant de l'impact de l'agriculture sur l'espace et les ressources naturelles, ainsi que sur son évolution contrastée selon les régions vous paraît-elle pertinente ?

2-1-2- Considérez-vous que l'évolution démographique et les modes d'occupation de l'espace ont entraîné une « surconsommation » des espaces naturels et ruraux préjudiciable à ces derniers ?

2-1-3- Dans le schéma, seuls l'activité agricole et le tourisme sont analysés au titre des fonctions économiques recensées dans les espaces naturels et ruraux. Pour être complet, le schéma devrait-il présenter un volet artisanat et petite industrie, tant en terme d'activité que d'impact ?

2-1-4- L'identification de trois problématiques majeures : accélération de l'urbanisation en tache d'huile, tendance à la déprise des zones rurales difficiles et intensification des processus de production agricole dans les zones les plus favorables vous paraît-elle suffisante pour poser le diagnostic des espaces naturels et ruraux ?

Pour quelles raisons les documents d'urbanisme échouent-ils à contenir l'étalement urbain au détriment des espaces ruraux et agricoles ? Comment renforcer leur efficacité ?

Que pensez-vous du scénario privilégié par le schéma en ce qui concerne le rapport de l'agriculture aux territoires à l'horizon 2015 (agriculture en phase avec la société urbaine et répondant à ses attentes en terme de qualité et de traçabilité) ?

L'agriculture vous paraît-elle devoir assumer un rôle social et environnemental, comme le suggère le schéma ? Pensez-vous qu'elle doit contribuer à développer les « aménités » en assurant, par exemple, une fonction d'entretien des paysages ?

② Deuxième partie : Stratégies d'action

⇒ La stratégie d'action proposée par le schéma se définit autour de cinq dynamiques, dans une perspective de développement durable : services collectifs liés aux ressources naturelles, services collectifs liés à la biodiversité, services collectifs liés aux aménités, services collectifs liés à la prévention des risques naturels et services collectifs liés à la production agricole, piscicole et forestière.

2-2-1- Partagez-vous la philosophie générale qui a prévalu pour la définition de cette stratégie ? Permet-elle effectivement d'encourager le développement économique durable des espaces naturels et ruraux ?

2-2-2- Sur chacun de ces services, quelle est votre opinion sur le contenu des orientations et des engagements de l'Etat. Sont-ils novateurs et apportent-ils une réponse satisfaisante aux enjeux et risques identifiés ?

2-2-3- Les circuits de financement sont-ils correctement identifiés notamment en ce qui concerne les mesures tendant à préserver la biodiversité ou encore à développer les fonctions d'aménité ?

2-2-4- Ne manque-t-il pas un volet spécifique sur l'encouragement au développement économique local ? Quelles seraient vos propositions s'agissant des actions que pourraient mener l'Etat ?

2-2-5- Les mesures proposées vous paraissent-elles suffisantes pour maintenir le potentiel agricole et forestier du pays et développer des productions de qualité ? Quel rôle souhaiteriez-vous voir jouer aux « zones agricoles protégées » créées par l'article 108 de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 ?

⇒ Le schéma identifie également des enjeux stratégiques nationaux à prendre en compte dans toute décision d'aménagement ; ces enjeux sont la maîtrise de la périurbanisation, la prise en compte des grandes vallées fluviales, la restauration des zones humides, le réseau écologique national, le littoral, l'agriculture et la gestion des ressources en eau, les zones menacées de déprise, les zones de montagne.

2-2-6- Partagez-vous les objectifs affichés en ce qui concerne la maîtrise de la périurbanisation, et considérez-vous que les orientations et actions de l'Etat définies par le schéma sont pertinentes et adaptées ?

2-2-7- Etes-vous favorable à un renforcement de l'intervention foncière pour préserver les terrains à vocation agricole ?

2-2-8- La problématique spécifique au littoral est-elle correctement prise en compte ?

2-2-9- Les propositions concernant les zones de montagne qui privilégient une approche contractuelle, et les orientations de l'Etat, prennent-ils en compte le développement économique de ce type de territoire.

2-2-10- Que pensez-vous de l'orientation privilégiée en matière de prévention des incendies de forêts (limiter les risques induits par les opérations d'aménagement et de construction en bordure de forêt)?

III - APPRÉCIATION GÉNÉRALE

3-1- Quelle est votre **appréciation globale** du projet de schéma ?

3-2- Les thèmes de la **ruralité et du développement local** vous semblent-ils abordés de façon satisfaisante ?

3-3- Quels **thèmes complémentaires** devraient à votre sens y être traités ?

ANNEXE N° 2

ORGANISMES AYANT RÉPONDU AU QUESTIONNAIRE DU RAPPORTEUR OU LUI AYANT ADRESSÉ UNE CONTRIBUTION ÉCRITE

I - INSTITUTIONS

- Assemblée permanente des chambres d’agriculture (APCA)
- Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM)
- Fédération nationale des comités départementaux du tourisme (FNCDT)
- Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)
- Office national de la forêt (ONF)

II ASSOCIATIONS D’ELUS

- Associations des Départements de France (ADF)
- Association des Maires de France (AMF)
- Association nationale des Elus de la Montagne (ANEM)

III SYNDICATS ET ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

- Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA)
- Fédération nationale des syndicats d’exploitants agricoles (FNSEA)
- Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs (FNSPFS)
- Union nationale des fédérations départementales de chasseurs
- Union nationale des chasseurs

V Associations pour la protection de l'environnement

- France Nature Environnement (FNE)
- Réserves Naturelles de France
- Association ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire

**RAPPORT
PORTANT AVIS SUR LE PROJET DE SCHÉMA
DE SERVICES COLLECTIFS DU SPORT**

présenté par

Mme Janine BARDOU, Sénateur

Mesdames, Messieurs,

Le schéma de services collectifs du sport tire son origine d'une initiative du Sénat.

Le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, qui devait devenir la loi du 25 juin 1999, ne comportait en effet pas, dans sa rédaction initiale, de disposition relative au sport.

Cette lacune a paru regrettable au Sénat : les équipements sportifs sont en effet des éléments importants de valorisation et d'attractivité des territoires ; les activités sportives jouent un rôle important en termes de cohésion sociale, de développement économique et de créations d'emplois.

Aussi notre Haute-Assemblée a-t-elle souhaité compléter la liste des huit schémas de services collectifs prévue par le gouvernement par un neuvième schéma consacré au sport, et cette initiative qui avait d'abord trouvé le gouvernement hésitant, a reçu l'appui de l'Assemblée nationale.

On rappellera toutefois que dans le projet du Sénat, ce schéma, intitulé « schéma directeur d'équipements et de services sportifs » avait pour vocation de promouvoir les équipements sportifs d'intérêt général, régional ou local, de définir les mesures de nature à favoriser leur répartition équilibrée sur l'ensemble du territoire, et à encourager le développement des pratiques sportives, et enfin, de contribuer, par la concertation, à la coordination des politiques sportives.

Dans la rédaction finalement adoptée par l'Assemblée nationale, et qui figure désormais à l'article 24 de la loi d'orientation n° 99-533 du 25 juin 1999, le « schéma de services collectifs du sport » se propose principalement :

- de développer l'accès aux services, aux équipements et aux espaces permettant l'exercice d'activités sportives sur l'ensemble du territoire, et de favoriser l'intégration sociale des citoyens ;

- d'identifier les territoires d'intervention prioritaires, et d'évaluer les moyens nécessaires pour répondre aux besoins ;

- de coordonner l'implantation des pôles sportifs à vocation nationale et internationale, et de guider la mise en place des services et équipements structurants ;

- de favoriser la coordination des différents services publics impliqués dans les politiques sportives et d'assurer l'information du public sur les services et équipements sportifs ;

- enfin, de contribuer au renforcement et à la coordination des actions menées par l'Etat et les collectivités locales dans la région.

Ce dispositif législatif devait, dans l'esprit de ses concepteurs, correspondre à une « nouvelle logique » de l'aménagement du territoire, centrée sur la demande et non sur l'offre, sur les services et non sur les équipements.

Ces grands principes n'aboutissent toutefois, dans le schéma de services collectifs du sport, qu'à la rédaction d'un texte malheureusement d'un caractère très vague et général, pratiquement dépourvu d'engagements précis, et qui ne répond pas aux attentes légitimes que pouvait susciter un secteur de cette importance.

Le schéma de services collectifs se présente comme un document d'une quarantaine de pages, étoffé de nombreuses annexes dépourvues de tout caractère prospectif.

Le texte du schéma proprement dit, assez bavard, s'articule en quatre parties distinctes.

I. LES CONSTATS ET LES ENJEUX : UNE VOLONTÉ D'ÉVITER DES SUJETS DIFFICILES

Une première partie, consacrée aux « constats et aux enjeux » développe un certain nombre de postulats qui se répondent suivant le balancement d'une rhétorique administrative bien connue :

- les activités sportives ont connu, dans ces dernières années, un développement sans précédent qui en fait un phénomène de masse, mais un effort de l'Etat est nécessaire pour lutter contre la persistance d'inégalités sociales ou territoriales ;

- la diversification des acteurs du sport (collectivités territoriales, associations, entreprises) impose une amélioration de la coordination des politiques sportives qu'ils mènent qui tiennent la médiane entre la voie du tout Etat et le libéralisme.

- les activités sportives de nature suscitent un nouvel engouement mais leur développement soulève les questions complexes de l'usage partagé d'un même espace, et de la préservation de l'environnement.

On n'insistera pas davantage sur ces développements non plus que sur ceux qui sont consacrés aux nouvelles pratiques sportives, au financement du sport professionnel, et aux dérives que constituent le dopage et la violence dans le sport.

Ce préambule, qui évoque en termes généraux des phénomènes bien connus, n'appelle pas de remarque particulière, à l'exception de deux points que votre rapporteur aurait souhaité voir rappelés.

Le poids des collectivités territoriales dans le financement public du sport

Votre rapporteur aurait souhaité que les développements consacrés aux acteurs de la politique sportive évoquent plus complètement qu'ils ne le font le poids des collectivités locales dans le financement public du sport.

Certes, le schéma précise que le **financement du sport par les communes** était évalué, en 1998, à un peu plus de **37 milliards de francs**, mais ce chiffre ne prend sa pleine signification que si on le rapporte au montant du **financement de l'Etat**, évalué à un peu plus de **13 milliards de francs** dont 10 au titre du ministère de l'éducation nationale et 3 seulement, au titre du ministère de la jeunesse et des sports.

Il est également intéressant de constater qu'en l'état actuel des choses, les financements apportés par les **départements** –près de **3 milliards**

de francs– restent trois fois supérieurs à ceux provenant des **régions** – **1 milliard de francs**.

Le financement public du sport en 1998¹

L'Etat et les collectivités territoriales dépensent chaque année de l'ordre de 54 milliards de francs pour le sport. Ce montant doit être appréhendé avec précaution : l'évaluation des dépenses des communes repose en partie sur des extrapolations. En outre, le périmètre des acteurs publics n'est pas encore complètement défini. Les dépenses sportives des organismes sociaux ne sont pas prises en compte.

De tous les financeurs publics, ce sont les communes qui consacrent au sport le budget le plus élevé : autour de 37 milliards de francs en 1998. L'Etat occupe la seconde position et dépense chaque année environ 13,2 milliards de francs, dont 10 milliards au titre de l'éducation nationale. Viennent ensuite les départements et les régions, respectivement pour des montants de 2,85 et de 0,84 milliards de francs :

Les financeurs publics² du sport en 1998

(milliards de francs)

Communes	37,3
Etat :	
Ministère de l'éducation nationale	10,0
Ministère de la jeunesse et des sports	2,9
Ministère de l'agriculture	0,3
Départements	2,9
Régions	0,9
TOTAL	54,2

Le vieillissement du parc des équipements sportifs

Le schéma vante, dans les premières pages, « la richesse du parc des équipements sportifs » de la France qui compterait quelque 150 000 installations sportives dont 35 000 installations couvertes. L'optimisme de ce constat est tempéré, quelques pages plus loin par un second constat qui souligne le vieillissement de ces équipements, souvent réalisés dans les années 1960 ou 1970, et qui ne seraient plus toujours conformes aux normes de sécurité. Les contributions régionales ont, semble-t-il, souvent insisté sur les difficultés que peut entraîner cette situation.

La réhabilitation de ces équipements est sans doute un des principaux problèmes auxquels seront confrontés les acteurs du sport dans les prochaines années. Un récent rapport budgétaire du Sénat³ citant des sources du ministère

¹ Avis n° 93 (2000-2001) de M. James Bordas, au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi de finances pour 2001

² La dépense des collectivités locales est extrapolée à partir d'une enquête partielle menée par le MJS pour les années 1993-94 : l'actualisation 1998 est faite à partir de l'indice constaté sur le poste « loisir, sport et culture » des données de la comptabilité publique.

³ Avis n° 93 (2000-2001) de James Bordas précité.

de la jeunesse et des sports, évaluait à **30 milliards de francs** la remise à niveau technique et réglementaire de ces installations.

Sur ce problème, le schéma ne prend aucun engagement précis, et se contente d'indiquer que *« en matière d'équipements sportifs, il incombera à l'Etat de recentrer prioritairement son soutien et l'accompagnement du Fonds national de développement du sport sur les projets de modernisation et d'adaptation des équipements sportifs, qui déclineront la mise en œuvre de ces politiques sportives territorialisées et inscrites dans la durée »*.

Ces orientations qui évoquent un recentrage plutôt qu'un renforcement de l'aide de l'Etat, paraissent bien décevantes au regard de l'importance d'une charge financière qui pèsera d'abord sur les collectivités locales, et en particulier sur les communes qui sont propriétaires de 90 % de ces équipements.

II. LES OBJECTIFS DU SCHÉMA : UNE LONGUE REDITE ?

La seconde partie, consacrée aux « objectifs » du schéma décline cinq objectifs qui reprennent, sans valeur ajoutée, ni originalité particulière les objectifs poursuivis depuis plusieurs années par le ministère de la jeunesse et des sports.

Un objectif classique du sport de masse : faire du sport un droit pour tous

Le premier des objectifs que s'assigne le schéma est de « faire du sport un droit pour tous, et de renforcer sa dimension éducative. »

Il s'agit de l'objectif traditionnel de la politique sportive en faveur du sport de masse, et l'article premier de la loi de 1984 sur le sport a longtemps proclamé que la pratique des activités physiques et sportives constituait « un droit pour chacun quels que soient son sexe, son âge, et sa condition sociale ». La loi du 6 juillet 2000 lui a substitué une formulation moins ambitieuse et se contente d'affirmer que leur promotion et leur développement sont d'intérêt général, mais sans remettre en cause cette orientation fondamentale et d'ailleurs consensuelle.

Ce premier objectif s'assigne en priorité de contribuer à mettre en œuvre l'obligation sportive scolaire sur l'ensemble du territoire. Il prône à cette fin une amélioration de la concertation entre les différents partenaires intéressés de façon à permettre un meilleur accès aux équipements sportifs.

Les développements suivants, consacrés à la parité dans le sport, à l'accès des handicapés, à la dynamisation de la vie associative, à la médecine

préventive du sport et à la lutte contre le dopage effectuent des variations sans grande originalité sur des thèmes coutumiers.

Une vision diplomatique du sport de haut niveau

Considérant à juste titre que les succès rencontrés par les équipes sportives contribuent à l'illustration de la France sur la scène internationale, le second objectif fixe au sport de haut niveau des buts que ne réprouverait pas M. de La Palice, comme par exemple « *d'obtenir les meilleurs résultats dans les compétitions de référence* » et qui, du moins peut-on le souhaiter rétrospectivement, ne constituent sans doute pas un changement de cap par rapport à la période antérieure.

Le sport au service d'une logique de structuration et de développement du territoire

Dans une perspective d'aménagement du territoire, le schéma propose de tirer parti des possibilités ouvertes par l'intercommunalité, les regroupements de communes et les contrats de pays pour mettre en adéquation la réalité des territoires de pratiques sportives avec l'organisation administrative, ce qui paraît en effet de bon sens.

En application de l'article 24 de la loi d'orientation de 1999, le schéma s'assigne pour objectif de renforcer les pôles régionaux de développement sportif à vocation européenne et internationale, mais, ce principe posé, ne donne aucune précision sur les modalités, les conditions, l'importance du soutien qu'il apportera aux métropoles régionales à cette fin.

Une attitude prudente sur les sports de nature

A l'occasion de la discussion du projet de loi devenu la loi du 6 juillet 2000, l'Assemblée nationale avait proposé d'insérer dans la loi de 1984 sur le sport un dispositif ambitieux destiné à favoriser le développement des sports de nature.

Le Sénat avait souligné que le dispositif proposé, qui n'avait pas fait l'objet d'une concertation préalable très poussée, soulevait de graves problèmes de conflits d'usage (en particulier avec les pêcheurs et les agriculteurs) et portait des atteintes sévères aux droits des propriétaires.

Ces objections ont été en grande partie entendues, et seules les dispositions les moins litigieuses ont finalement été insérées dans les articles 50-1, 50-2 et 50-3 de la loi de 1984.

Le schéma de services collectifs revenant sur ce sujet en termes mesurés se propose de « **reconnaître le droit des sportifs à pratiquer des activités sportives en milieu naturel** » ce qui, juridiquement ne signifie pas grand-chose, et en tout cas pas grand-chose de plus que ce qui figure déjà dans

la loi de 1984– mais reconnaît simultanément la **nécessité d'en maîtriser le développement, au nom de la protection des milieux naturels.**

A ce titre, il insiste sur la nécessité de sensibiliser le public et tous les acteurs du sport à ces préoccupations environnementales, et rappelle que les commissions départementales des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature, créées par la loi du 6 juillet 2000 ont vocation à procéder à la conciliation nécessaire de ces objectifs.

Le rappel des fonctions traditionnelles de l'Etat en matière de formation et d'emploi

Le cinquième objectif visé par le schéma concerne la formation aux métiers du sport et le développement de l'emploi sportif qui relèvent en effet des missions traditionnelles de l'Etat.

III. LES CHOIX STRATÉGIQUES

Le schéma présente les choix stratégiques de l'Etat en distinguant :

- ceux qui s'inscrivent dans le cadre partenarial de l'organisation sportive française ;
- ceux qui relèvent de son domaine d'action propre ;
- la définition des territoires d'intervention prioritaires.

Les mesures qu'il propose portent, pour l'essentiel, sur des questions d'organisation territoriale, et la mise en place de procédures de coordination.

On relèvera en particulier que, s'il désigne la région comme l'échelon territorial privilégié de la coordination des politiques sportives menées par les différents acteurs du sport, il confirme en revanche le département comme échelon territorial de droit commun des interventions de l'Etat, et semble hésiter entre les deux circonscriptions pour la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires.

• Une action partenariale de l'Etat centrée sur l'échelon régional et l'intercommunalité

Le schéma propose aux partenaires de l'Etat de retenir **la région comme échelon territorial privilégié de coordination des politiques sportives**, et décide dans cette perspective, de créer, dans chaque région, **une commission régionale d'aménagement et d'animation des territoires et des espaces.**

Cette commission, à supposer que sa création soit confirmée par un texte juridique, se verrait confier des compétences très étendues : elle serait chargée d'effectuer un diagnostic territorial de la pratique sportive, d'identifier les zones et territoires d'intervention prioritaires, et les axes possibles de coopération interrégionale en particulier pour les grands équipements sportifs structurants. Compte tenu de l'importance de ces missions, il est regrettable que le schéma ne donne aucune indication sur sa composition et son mode de fonctionnement.

Le schéma propose également de procéder dans chaque région au **recensement des équipements sportifs**, et à la réactivation –voire si nécessaire à la création- des **commissions régionales du sport de haut niveau**, chargées de coordonner l'attribution des crédits des différents intervenants.

Le schéma propose également de tirer parti de **l'intercommunalité, de la coopération intercommunale et des contrats de pays pour :**

- procéder à une mutualisation des ressources des communes, en particulier pour la maintenance et la gestion des équipements coûteux, ainsi que pour la formation dans le souci de réduire les inégalités entre communes, et de permettre des économies d'échelle ;

- améliorer la coordination des politiques sportives locales ;

- tirer parti des projets de pays pour développer de nouvelles solidarités entre espaces ruraux et urbains.

Ces transpositions, dans le domaine du sport, de facultés déjà créées et encouragées par la loi ne soulèvent évidemment pas d'objection de principe, mais leur apport, même assorti de la promesse d'encouragements financiers, reste cependant plutôt limité.

On peut en dire autant des développements consacrés à la coordination à mener à l'échelon national. Ceux-ci énumèrent les instruments de l'action contractualisée de l'Etat (documents uniques européens, contrats de plan Etat-Région, conventions d'objectifs pluriannuelles avec les fédérations sportives) et précisent que leurs interventions seront recentrées sur les objectifs du schéma, dont on a vu un peu plus haut qu'ils ne s'éloignaient guère des objectifs traditionnels de la politique du ministère.

- **Les interventions directes de l'Etat**

Peu d'innovations encore, en ce domaine. La réforme des diplômes et de la validation des acquis professionnels a déjà été engagée par la loi du 6 juillet 2000 et le schéma ne précise pas dans quelles directions l'Etat devra poursuivre les réformes entreprises.

Il se propose en revanche de créer des centres régionaux d'éducation populaire et du sport dans les cinq régions qui en sont encore dépourvues, ce qui ne constitue pas une réforme administrative majeure. L'affirmation de la détermination du ministère à réglementer ou à contrôler certaines activités lorsque cela est nécessaire relève plutôt du truisme.

La volonté d'adapter le fonctionnement des services de l'Etat à la mise en oeuvre du schéma de services collectifs du sport, se traduit par des indications parfois contradictoires.

Ainsi, dans une même page, la circonscription régionale, et cinq paragraphes plus loin le département, sont-ils successivement désignés comme l'échelon territorial de mise en oeuvre des politiques nationales et communautaires, sans que l'on sache si ce doublon reflète une hésitation ou deux états successifs du même texte.

C'est certes avec les partenaires régionaux que le directeur régional et départemental de la jeunesse et des sports devra arrêter le schéma régional des formations.

Mais les services déconcentrés du ministère de la jeunesse et des sports sont invités à mettre en oeuvre le projet territorial de l'Etat, avec le préfet, dans le cadre du département dont il est rappelé qu'il demeure l'échelon territorial de droit commun des interventions de l'Etat.

Les aménagements envisagés au niveau de l'administration centrale consistent principalement en un souci de renforcer la concertation interministérielle et le projet de créer une « **convention nationale interministérielle sport et environnement** » pour faire face aux problèmes causés par le développement des sports de nature.

Le choix des territoires d'intervention prioritaires

Contrairement à d'autres schémas, le schéma de services du sport ne donne pas une liste des territoires d'intervention prioritaires, mais précise que leur détermination relèvera d'un diagnostic partagé.

Il détermine trois échelons territoriaux :

1) **L'échelon des territoires de proximité** est privilégié en matière de services collectifs relatifs à la formation et à la récréation sportive.

2) **L'échelon régional** sera plus particulièrement consacré aux fonctions récréatives ainsi qu'à la recherche de la performance ; le schéma « souhaite voir les régions ... disposer des centres d'entraînement et des équipements sportifs de dimension et de capacité d'accueil suffisantes » et

ébauche une liste des équipements existants et de leurs lacunes sans évoquer la moindre orientation sur la façon d'y remédier, à l'exception de l'intention de doter chaque région d'un circuit de formation et d'accessibilité aux sports mécaniques.

Les actions destinées à valoriser des grands espaces naturels et ruraux concernés par les sports de nature restent dans de prudentes généralités.

3) En matière de **coopération interrégionale**, le schéma explore, avec prudence, certaines pistes :

- la mise en réseau des grandes villes de l'Ouest pour la réalisation et l'exploitation de certains équipements importants ;

- un rééquilibrage, jugé souhaitable, des sports mécaniques au profit du grand Est, du Nord, et du Sud-est ;

- une réflexion sur les schémas de développement et de coopération pour les sports aériens ;

- le concept de liaison européenne pour les activités sportives de pleine nature.

IV. LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DU SCHÉMA

Votre rapporteur rappellera ici, en préambule, que les schémas de services collectifs devaient être élaborés pour définir les grandes orientations à long terme des politiques territoriales de l'Etat. A ce titre, ils auraient dû fixer le cadre général dans lequel se seraient inscrits les contrats de plan Etat-Région.

Les retards pris ont imposé une inversion paradoxale de ce calendrier, et la négociation du contrat de plan 2000-2006 a abouti avant la formalisation des schémas.

Le schéma de services collectifs du sport tire les conséquences de ce retard, et renvoie à 2003 la mise en conformité des contrats de plan Etat-Région avec les objectifs qu'il a fixés.

*

* *

Le bilan que l'on peut tirer de l'examen du schéma de services collectifs du sport se révèle assez décevant.

L'ambition de se livrer à un effort de prospective à vingt ans d'un secteur en pleine évolution ne débouche que sur la constatation de tendances présentes généralement admises, et sur la récitation des objectifs traditionnels de la politique sportive du ministère de la jeunesse et des sports. Les mesures présentées comme les grands choix stratégiques se résument le plus souvent à l'évocation des adaptations engagées par des réformes législatives récentes, ou à des mesures de réorganisation administrative envisagées sous un angle très vague et général. Les seules mesures susceptibles d'une traduction concrète portent sur la création de commissions administratives comme « la commission nationale interministérielle sport et environnement » ou la « commission régionale d'aménagement et d'orientation des territoires et espaces », et traduisent une fois de plus le penchant de ce ministère à la multiplication des comités.

SENAT

**Délégation du Sénat à l'aménagement et
au développement durable du territoire**

Analyse des schémas de services collectifs de transport

SOMMAIRE

ANALYSE GENERALE DU DOCUMENT SOUMIS A LA CONSULTATION.....	331
1.1 UNE METHODOLOGIE MANQUANT DE CLARTE.....	332
1.2 UNE METHODOLOGIE AMBIGUË QUI CONDUIT FINALEMENT A UNE ACCELERATION DE LA CROISSANCE DES TRAFICS ROUTIERS	336
1.3 UN DIAGNOSTIC INSUFFISANT DE LA SITUATION ACTUELLE	339
1.4 UNE REFLEXION TROP LIMITEE EN MATIERE DE PROSPECTIVE	341
1.5 UNE ABSENCE, AU MOINS APPARENTE, DE PRISE EN COMPTE DES POLITIQUES DE TRANSPORT DES PAYS	
VOISINS	351
1.6 UNE AMBITION EXCESSIVE POUR LE FRET FERROVIAIRE	355
1.7 L'APPORT DU TRANSPORT FLUVIAL MAL APPRECIE.....	366
1.8 DES OBJECTIFS DE SERVICE TROP GENERAUX ET DES INDICATEURS DE QUALITÉ DE SERVICE PEU QUANTIFIÉS.....	369
1.9 DES CONSEQUENCES EN MATIERE DE BESOINS D'INVESTISSEMENTS MAL, OU INCOMPLETEMENT EVALUEES	371
1.10 UNE QUALITE DE SERVICE DU RESEAU ROUTIER NATIONAL QUI IRA EN SE DEGRADANT	375
1.11 LA NOTION DE SERVICE RESTE AMBIGUË	378
1.12 UNE LISIBILITE INSUFFISANTE.....	379
1.13 UN MANQUE DE DISTINCTION ENTRE OBJECTIFS DE MOYEN TERME ET DE LONG TERME	388
1.14 QUELLE ACCESSIBILITE POUR LES TERRITOIRES MAL DESSERVIS ?	389
1.15 QUELLE DESSERTEDES GRANDS SITES PORTUAIRES ?.....	393
1.16 QUELLE ACCESSIBILITE TERRESTRE AUX PRINCIPALES PLATES -FORMES AEROPORTUAIRES ?	394
1.17 DES CONTRIBUTIONS FINANCIERES DEMANDEES AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES QUI VONT FORTEMENT AUGMENTER.....	396
LECTURE COMMENTEE DU DOCUMENT SOUMIS A LA CONSULTATION.....	77
2.1 LA PREFACE ET L'INTRODUCTION.....	78
2.2 LES OBJECTIFS DE SERVICES DE TRANSPORT DE MARCHANDISES (PREMIERE PARTIE – A)	
80	
2.3 LES OBJECTIFS DE SERVICES DE TRANSPORT DE VOYAGEURS (PREMIERE PARTIE – B)	82

2.4 LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA	POLITIQUE DE TRANSPORT (CHAPITRE 20).....
2.5 LES GRANDS PRINCIPES D’ACTION DE L’ETAT PAR MODE DE TRANSPORT POUR LA MISE EN ŒUVRE DES	
OBJECTIFS DE SERVICE (CHAPITRE 21).....	84
2.6 LES CINQ ENJEUX STRATÉGIQUES MULTIMODAUX MAJEURS (CHAPITRE 22)	87
2.7 LES OBJECTIFS ET ACTIONS POUR LA DESERTE DES TERRITOIRES (CHAPITRE 23)	93
2.8 LES EVOLUTIONS PRÉVISIBLES DE LA DEMANDE DE TRANSPORT ET LE SCENARIO MULTIMODAL	
VOLONTARISTE (CHAPITRE 31)	93
2.9 LA MISE EN ŒUVRE DES SCHÉMAS DE SERVICES (CHAPITRE 32)	98
2.10 COUTS ET MODALITES DE FINANCEMENT DES MESURES PROPOSEES (CHAPITRE 33)	99
RECOMMANDATIONS.....	100
3.1 RAPPEL DES POINTS FAIBLES	101
3.2 PRINCIPALES CONSEQUENCES.....	102
3.3 PROPOSITION POUR UNE APPROCHE METHODOLOGIQUE AJUSTEE	102

Annexe 1 : Liste des projets mentionnés dans le document soumis à consultation

ACRONYMES

ASFA : Association des Sociétés Françaises d'Autoroutes

CEMT : Conférence Européenne des Ministres des Transports

CTN : Comptes des Transports de la Nation

DGAC : Direction Générale de l'Aviation Civile

GTK : Milliards de tonnes-km

GVK : Milliards de voyageurs-km

INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

IRF : International Road Federation

PLNCC : Programme national de lutte contre le changement de climat

SES : Service d'Etude et Statistique du Ministère de l'Equipement

SETRA : Service d'Etude Technique des Routes et Autoroutes du Ministère de l'Equipement

SMSCT : Schémas Multimodaux de Services Collectifs de Transport

SMV : Scénario Multimodal Volontariste

URF : Union Routière de France

VNF : Voies Navigables de France

INTRODUCTION

Le présent rapport a été réalisé par la Société ISIS en vue d'assister la Délégation du Sénat à l'Aménagement et au Développement Durable du Territoire à émettre un avis sur le document, soumis à consultation, des schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de marchandises (nommé « document SMSCT » dans la suite de ce rapport).

Ce document résulte d'un long travail d'analyse qui a débuté au début de l'année 1998 et qui a duré près de trois ans. La richesse des réflexions produites en témoigne.

Comme tout document d'étude, notamment lorsqu'il s'agit de démarche prospective à long terme, des insuffisances se font jour dès lors qu'une analyse attentive en est faite. Ces insuffisances peuvent légitimement poser question, surtout si elles risquent de conduire à des orientations politiques inadaptées aux défis du futur.

C'est donc dans un esprit d'analyse critique constructive que ce rapport a été élaboré. Il doit pouvoir ainsi participer à la mise en œuvre du débat démocratique que le Gouvernement a souhaité instaurer à cet égard.

Par nature, une analyse critique doit être menée en toute objectivité, avec une totale liberté intellectuelle et sans complaisance d'aucune sorte. C'est la règle qu'ISIS s'est fixée.

S'il est clair que les questions que soulève ce rapport sont nombreuses, il est tout aussi patent que le document soumis à consultation concrétise un travail de fond particulièrement important.

*

* *

Le document traite succinctement de l'urbain, de la Corse et des départements d'outre mer. Il est certain que ces territoires relèvent de problématiques spécifiques qui méritent d'être traitées de façon plus approfondie dans un autre cadre. Aussi à l'exception des contournements d'agglomération routiers et ferroviaires, les démarches concernant ces trois catégories de territoire ne seront pas abordées dans le présent rapport.

*

* *

Ce rapport s'articule en trois parties :

- La première partie regroupe, par thème, l'ensemble des questions de fond que soulève le document soumis à consultation.
- La deuxième partie reprend, chapitre par chapitre, les éléments-clefs du document en les assortissant de commentaires et de questions.
- La troisième partie présente une série de recommandations qui viseraient à faciliter l'élaboration d'un document de planification plus pertinent.

**ANALYSE GENERALE DU DOCUMENT
SOUMIS A LA CONSULTATION**



Le document SMSCT apparaît insatisfaisant en regard de trois catégories de considérations :

- Sa méthodologie qui manque de clarté et qui se révèle ambiguë ;
- Sa lisibilité qui est insuffisante ;
- Sa crédibilité qui s'avère contestable à divers égards.

Cette première partie traite de ces insuffisances à travers dix sept thèmes qui touchent parfois de façon mêlée les trois catégories de considération précitées. Toutefois, l'organisation générale de cette partie vise à aborder d'abord les questions de méthode, puis celles de lisibilité et enfin celles touchant à la crédibilité.

I. UNE METHODOLOGIE MANQUANT DE CLARTE

La démarche méthodologique d'ensemble n'est pas présentée clairement. La préface indique que «la démarche des schémas de services collectifs est profondément innovante par rapport aux anciens schémas d'infrastructure. En effet, en mettant l'accent sur le service rendu, elle conduit à rechercher d'abord les modalités d'une meilleure utilisation des réseaux existants avant d'envisager de nouvelles infrastructures, à fixer le cadre de préparation des décisions futures, et à organiser un suivi des résultats des politiques engagées. »

C'est faire un injuste procès aux services de l'Etat qui ont élaboré les précédents schémas directeurs que de considérer qu'ils ne procédaient pas de la sorte.

Traditionnellement, l'élaboration d'un schéma directeur est fondée sur une démarche en trois étapes :

- Le diagnostic de la situation actuelle et des évolutions passées
- L'analyse prospective des besoins
- La recherche des solutions les plus adaptées afin de satisfaire au mieux les besoins futurs tout en respectant un ensemble de contraintes (financières, environnementales, sociales,...) fixées par la Puissance Publique.

Un fil directeur de cette nature, aussi simple que cela, manque particulièrement dans le document.

Les besoins futurs en terme d'objectifs de services de transport de marchandises et de voyageurs sont bien présentés dans la première partie. Les taux de croissance prévisionnels sont bien calculés dans la troisième partie (sans que d'ailleurs le niveau de service recherché soit toujours clairement défini). Les éléments de politique de transport (notamment en terme de régulation générale afin de favoriser un rééquilibrage intermodal) sont bien mentionnés à diverses reprises. Quelques contraintes sont évoquées, à commencer par celle sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Mais l'ensemble de ces éléments, présentés dans un certain désordre, **ne permet pas de comprendre les enchaînements logiques qui in fine conduisent aux schémas directeurs retenus**. Il est certain que la structure générale du document ne facilite pas la compréhension de la démarche méthodologique.

La méthodologie adoptée apparaît particulièrement **confuse et lacunaire dans le domaine du transport de marchandises**. Le scénario D (le plus contraignant pour la route et le plus favorable au fer) permettrait d'atteindre un trafic prévisionnel du fret ferroviaire de 71,9 milliards de tonnes-km en 2020, avec une augmentation du gazole de 143 %. Le scénario MV permettrait, quant à lui, d'atteindre 150 milliards de tonnes-km en 2020 (plus du double !), avec une augmentation du gazole limitée à 61 %, soit la moitié de ce qui était envisagé dans le scénario D. Ce point, qui sera développé dans la section 1.6, laisse perplexe. A tout le moins, il fait reposer essentiellement sur le comportement d'un acteur, la SNCF, l'importance des transferts de la route vers le rail, bien plus que l'influence d'une modification des paramètres économiques de choix. En effet, pour tripler le fret ferroviaire en 20 ans, il faudra que les opérateurs ferroviaires améliorent les services ferroviaires, en quantité et en qualité, dans des proportions considérables et qu'ils réduisent leur coût de revient compte tenu de la concurrence de la route. Or rien n'est dit de précis sur les qualités attendues des services futurs. Il est dès lors à peu près impossible de comprendre **sur quelles bases se fondent les très fortes progressions attendues des trafics ferroviaires de fret**. L'hypothèse la plus probable est l'adoption pure et simple de l'objectif du Ministre du doublement du trafic ferroviaire d'ici 2010 et de la prolongation de cette tendance jusqu'en 2020, ce qui aboutit au triplement du trafic.

Un document soumis à une large consultation doit comporter une dimension pédagogique marquée, notamment en matière de méthode. A cet égard, il est important que le lecteur puisse comprendre aisément quelles ont été les tendances générales passées et quelles sont les conséquences des orientations projetées.

Les figures 1 et 2 ci-après visent à en rendre compte le plus clairement possible. Elles nécessitent trois remarques liminaires :

- Les productions de transport passées, exprimées en tonnes-km et en voyageurs-km, proviennent de diverses sources officielles (Comptes des transports de la Nation, DGAC, SETRA, SES) et de calculs du Consultant pour passer des véh.-km au voy.-km.
- Les valeurs observées s'arrêtent à l'année 1996 dans la mesure où celle-ci est l'année de référence utilisée dans le document SMSCT et que les projections sont établies à partir de cette date.
- Par souci de lisibilité des figures, seuls les scénarios « extrêmes », A et D, qui ont été étudiés par le SES sont mentionnés en projection afin de situer, par comparaison, les ambitions attachées au scénario MV.

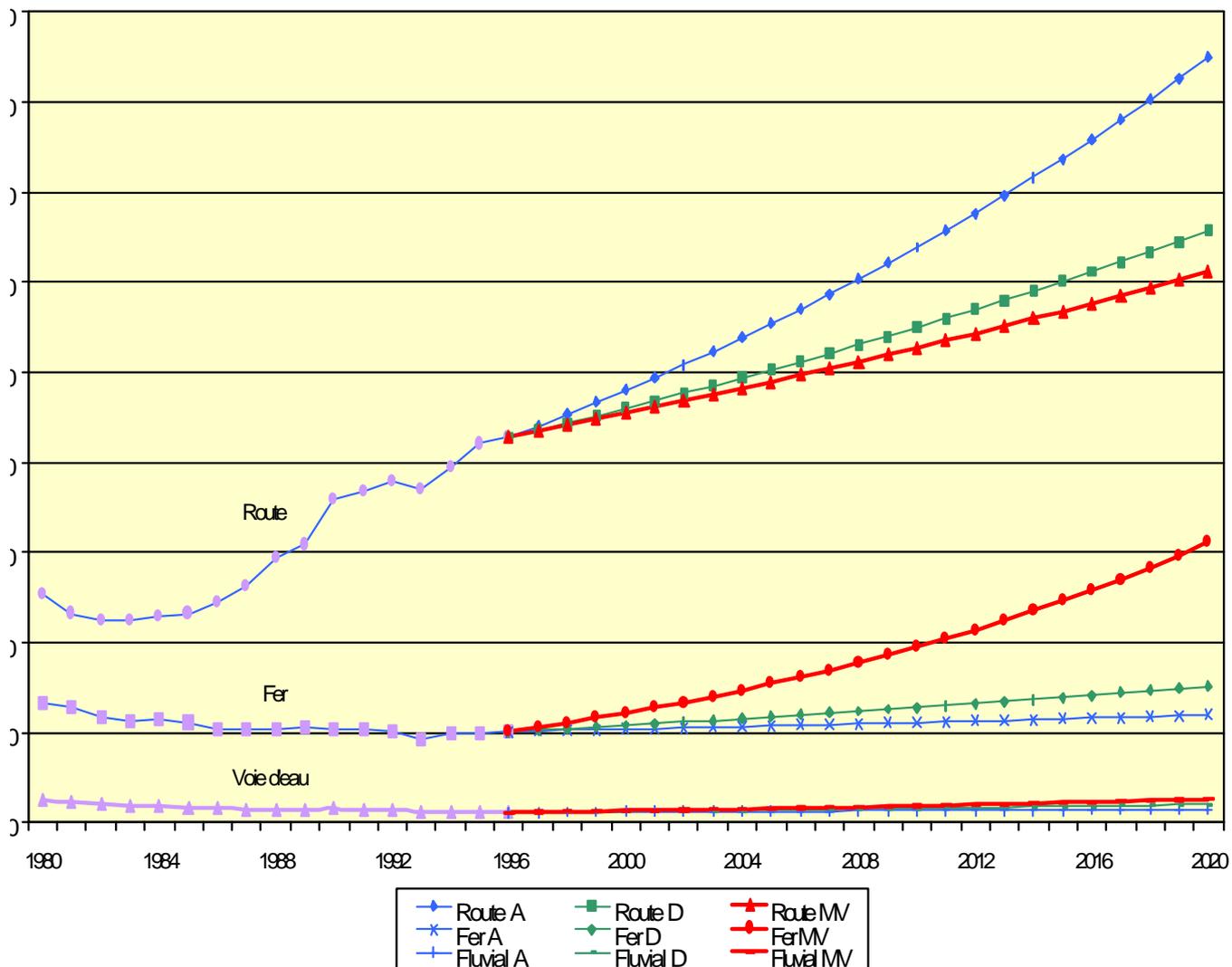
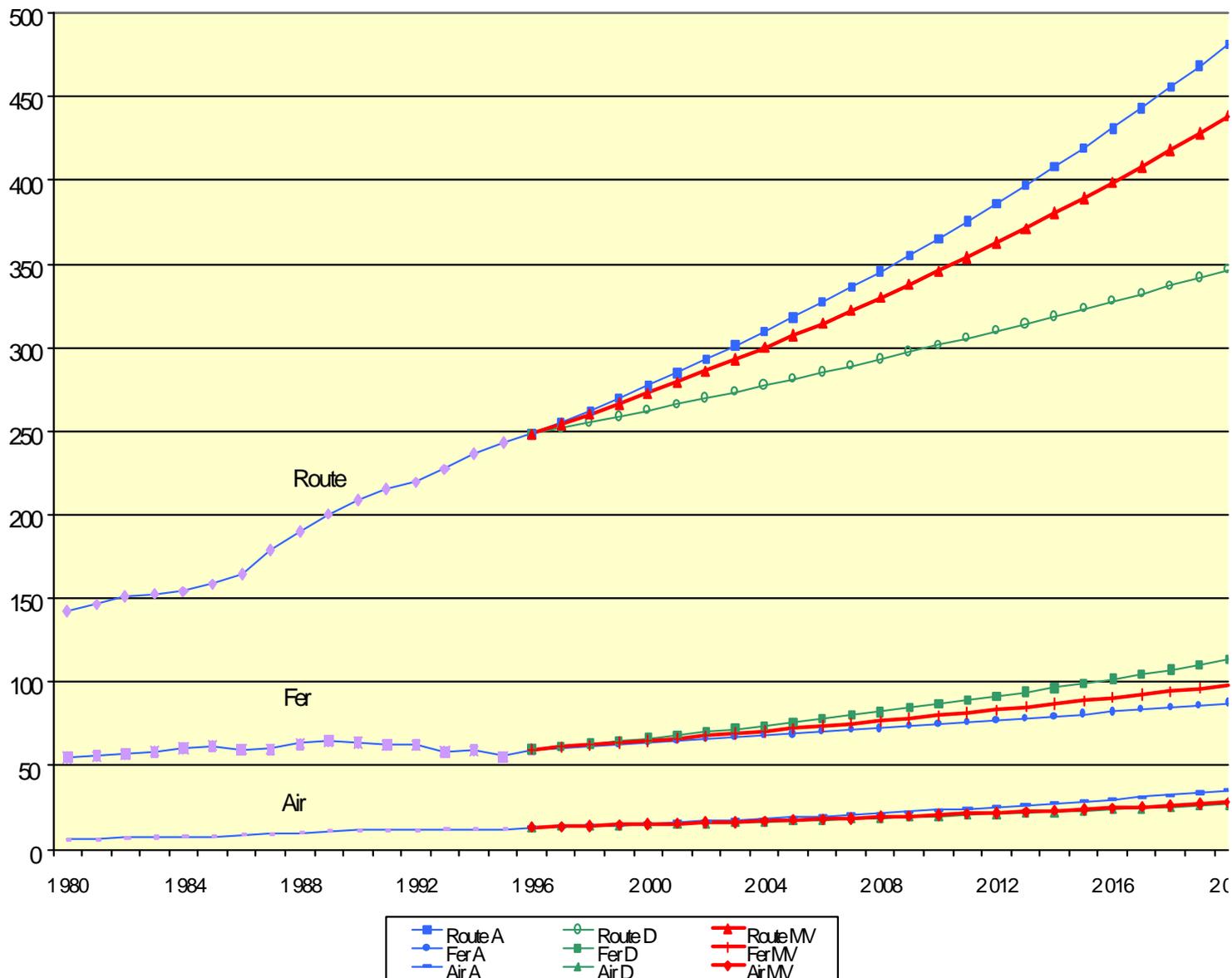


Figure 1 : Evolution passée et projections de la croissance nationale des productions de transport de fret par mode, en milliards de tonnes-km

Sources : CTN, DGAC, SES, SETRA et calculs du Consultant

Figure 2 : Evolution passée et projections de la croissance nationale des productions de transport de voyageurs par mode, en milliards de voyageurs-km

Trafic Voyageurs



Sources : CTN, DGAC, SES, SETRA et calculs du Consultant

Ces deux figures éclairent la démarche méthodologique et expriment bien les ambitions extrêmement contrastées de l'Etat vis à vis des politiques de transport de voyageurs d'une part, et de marchandises d'autre part.

- o Pour les marchandises, le scénario MV présente une rupture nette avec les lourdes tendances passées qui voyaient le transport routier multiplié par 2,5 de 1970 à 1996, tandis que le trafic ferroviaire reculait de 25 % et que le trafic fluvial était divisé par deux.

Il est à souligner qu'il se révèle beaucoup plus ambitieux que le scénario D (objectif de maintien des parts modales) qui correspondait pourtant à une politique très volontariste de l'Etat avec en particulier une hausse de 143 % entre 1996 et 2020, des prix des carburants en francs constants.

- o Pour les voyageurs, le projet de l'Etat fait preuve d'un réalisme, voire d'un conservatisme, presque surprenant puisque, dans ce domaine, le scénario MV s'avère plus proche du scénario A que du scénario D. Il faut croire que les rédacteurs du rapport ont su se convaincre, et convaincre, qu'en économie de marché, les comportements individuels des personnes ne pouvaient être infléchis fortement sans que ne soient mis en œuvre des contraintes majeures politiquement insupportables pour le Gouvernement en place. Mais n'est-ce pas également vrai pour le comportement des entreprises ?

II. UNE METHODOLOGIE AMBIGUË QUI CONDUIT FINALEMENT A UNE ACCELERATION DE LA CROISSANCE DES TRAFICS ROUTIERS

A prime abord, la lecture du document dans sa première moitié laisse imaginer que **les orientations générales des schémas directeurs de marchandises et de voyageurs sont guidées par le souci de satisfaire les besoins futurs** dans un espace européen toujours plus ouvert, tout en restant attentif au nécessaire rééquilibrage intermodal.

La fin du document conduit à penser que le contenu du scénario MV est, pour les marchandises, défini assez arbitrairement avec comme principal souci de se rapprocher des engagements pris à Kyoto, **sans que l'on se soit assuré de sa plausibilité et de ses impacts en termes de services rendus.**

Le malaise méthodologique est renforcé par les textes des chapitres 112 (Perspectives d'évolution de la demande de transport) et par l'annexe 1 qui présentent les projections futures par mode suivant quatre scénarios sans jamais évoquer le scénario retenu MV. Il est patent qu'il n'y a pas de cohérence méthodologique dans le tableau de la page 108 entre les projections des productions de transport, voyageurs et marchandises, en 2020 des scénarios A à D et du scénario MV.

Cette méthodologie montre toute son ambiguïté dans les conséquences du scénario MV (une croissance demeurant très forte, cf. figure 2 page 10, pour les trafics routiers de voyageurs, et un transfert massif vers le rail pour les trafics de marchandises, cf. figure 1 page 9) qui conduisent à **une croissance du trafic routier qui irait globalement en s'accéléralant par rapport à la période passée**, comme le montre le tableau ci-après.

Progressions passée et future avec le scénario MV des véh-km sur le réseau routier national en milliards de véh-km

				Progression annuelle moyenne	
	1970	1996	2020 scénario MV	1970-1996	1996-2020
Véhicules légers	44,8	141,4	249,8	3,7	4,5
Poids lourds	11,4	31	44,4	0,8	0,6
Total	56,2	172,4	294,1	4,5	5,1

Source : Calculs du Consultant à partir des trafics totaux de 1970 et 1996 (SETRA) et des taux de croissance du tableau de la page 108

L'élaboration de ce tableau a nécessité les trois hypothèses suivantes qui, bien que sommaires, ne doivent pas modifier les ordres de grandeur des deux colonnes de droite :

- le taux moyen de poids lourds est estimé à 18 % en 1996¹,
- le taux d'occupation des voitures est supposé constant²,
- la charge utile moyenne des camions est aussi supposée constante dans le temps³.

Le passage d'une croissance annuelle de 4,5 milliards de véh-km au cours des 26 dernières années à 5,1 milliards de véh-km durant la période 1996-2020 montre que la réduction de la croissance des trafics de poids lourds n'arrivera pas à compenser suffisamment la progression soutenue des véhicules légers.

Les études de projections de trafics sur le réseau routier national sont menées actuellement en suivant les directives de la circulaire n°98-99 du 20 octobre 1998 du Ministère de l'Équipement, relative aux méthodes d'évaluation économique des investissements routiers en rase campagne. Cette circulaire indique les taux moyens nationaux de progression des trafics qu'il convient de considérer. Ces taux sont différenciés pour les VL en fonction de la distance de parcours, et pour les PL en fonction de la nature du trajet (interne France, échange et transit international). Des hypothèses de croissance basse, moyenne et haute, sont par ailleurs considérées. Tous trajets et tous véhicules confondus, les taux moyens sont présentés dans le tableau suivant.

¹ Le SETRA ne donne pas la décomposition des trafics entre VL et PL.

² Hypothèse qui permet de dire que la croissance en voyageurs-km sur route est identique à la croissance en VL-km.

³ Hypothèse qui permet de dire que la croissance en tonnes-km sur route est identique à la croissance en PL-km.

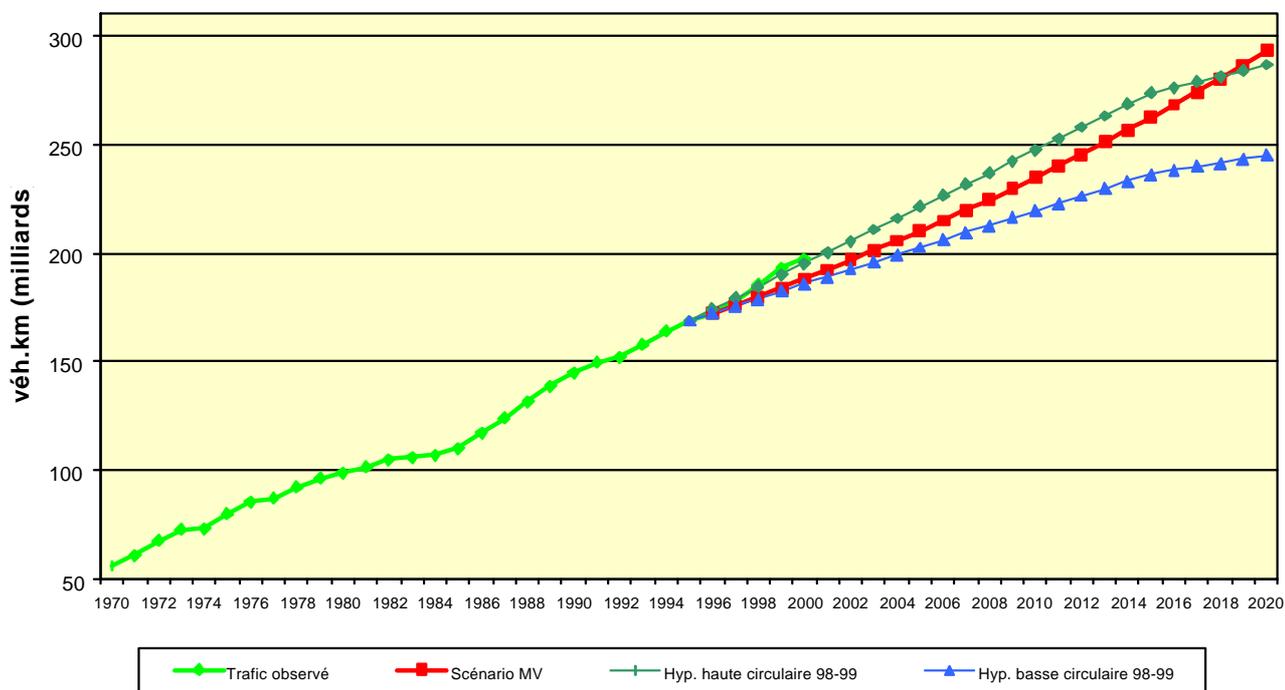
Taux de progression des trafics routiers au niveau national d'après la circulaire 98-99

	Taux annuel de croissance linéaire (base 1995)	
	Période 1995-2015	Période 2015-2025
Hypothèse basse	2,0 %	1,0 %
Hypothèse moyenne	2,5 %	1,25 %
Hypothèse haute	3,1 %	1,55 %

La figure 2 bis ci-après montre que le scénario MV dépasse en 2020 l'hypothèse haute de la circulaire actuellement en vigueur. Il est nettement supérieur à l'hypothèse moyenne (non représentée par souci de lisibilité mais qui se situe approximativement à mi-distance des hypothèses haute et basse) qui est traditionnellement retenue dans la plupart des études de projets routiers et autoroutiers.

Concrètement cela signifie que l'approbation du scénario MV devrait normalement amener le Ministère de l'Équipement à produire une nouvelle circulaire indiquant des taux moyens de croissance futurs des trafics routiers cohérents avec ceux du scénario MV et donc supérieurs aux taux actuellement en vigueur.

Figure 2 bis : Evolution passée et croissances futures des trafics routiers sur le réseau national (RN + autoroutes), en milliards de véh-km



Cette croissance accélérée du trafic routier, qui n'est pas clairement indiquée dans le document SMSCT, soulève donc deux questions de fond vis-à-vis du scénario MV :

- Ce scénario n'apparaît pas cohérent avec l'objectif général de se rapprocher des engagements de Kyoto.
- La réduction importante des investissements routiers risque de conduire à une dégradation marquée des conditions de circulation.

En résumé, il semble que le scénario MV ne présente un schéma pertinent ni vis-à-vis de la satisfaction des besoins futurs en terme de qualité de service, ni vis-à-vis de la nécessaire prise en compte des impératifs environnementaux.

III. UN DIAGNOSTIC INSUFFISANT DE LA SITUATION ACTUELLE

Les chapitres 11 dressent en deux ou trois pages, respectivement pour les transports de marchandises et de voyageurs, les tendances passées et les perspectives d'évolution de la demande.

Ces éléments de synthèse sont trop succincts pour donner une vision correcte du fonctionnement actuel des systèmes de transport (et donc de leurs forces et faiblesses) et de la manière dont les déplacements de personnes et les acheminements des marchandises s'effectuent.

Ils peuvent même conduire à des interprétations éventuellement erronées. Prenons l'exemple des « domaines de pertinence des différents modes de transport ». Au chapitre 114, des objectifs de services de transport de voyageurs, il est indiqué que ces domaines de pertinence pour les services rapides sont :

- « la route (voiture ou autocar) sur les trajets inférieurs à 200-300 kilomètres, ou plus en cas de passagers et de bagages ;
- le chemin de fer pour des trajets de 200 à 800 kilomètres d'une durée inférieure à trois heures, de préférence lorsqu'il existe une ligne à grande vitesse ;
- l'avion pour les trajets d'au moins 2h30 à 3h par voie terrestre, à condition que la clientèle soit suffisante pour justifier un service régulier. »

Si cette affirmation est incontestable, elle peut laisser croire que le domaine de pertinence de la route se situe essentiellement pour les trajets de moins de 300 km. Or, la réalité montre qu'il n'en est rien. La structure des réseaux (routier, ferroviaire et aérien) associée à la commodité et aux coûts de chaque mode, conduit à ce qu'en fait la route (voiture et autocar) assure la majorité du trafic, donc le meilleur service, pour tous les déplacements quelle que soit leur longueur. Cette réalité, que l'on peut assurément regretter pour les déplacements particulièrement longs, est bien mise en évidence par l'enquête Transports 1994 de l'INSEE.

Répartition des transports à longues distances (plus de 80 km) en 1994 (pourcentages des déplacements selon les portées)

	Moins de 100 km	100 à 200 km	200 à 300 km	300 à 400 km	400 à 500 km	500 à 600 km	Plus de 600 km
Déplacements personnels							
Voiture	90 %	88 %	85 %	84 %	78 %	76 %	55 %
Train	2 %	6 %	9 %	11 %	15 %	16 %	18 %
Autocar	8 %	6 %	6 %	4 %	6 %	6 %	6 %
Avion	0 %	0 %	0 %	1 %	1 %	2 %	21 %
Déplacements professionnels							
Voiture	96 %	77 %	69 %	54 %	55 %	54 %	34 %
Train	3 %	22 %	29 %	44 %	36 %	27 %	15 %
Autocar	0 %	1 %	2 %	0 %	1 %	1 %	4 %
Avion	0 %	0 %	0 %	1 %	8 %	19 %	47 %
Tous déplacements							
Voiture	91 %	86 %	82 %	79 %	74 %	72 %	52 %
Train	2 %	10 %	12 %	17 %	18 %	18 %	17 %
Autocar	7 %	4 %	5 %	3 %	5 %	5 %	5 %
Avion	0 %	0 %	0 %	1 %	2 %	5 %	25 %

Source : enquête Transports 1994 de l'INSEE, d'après URF

Ce constat, qui aurait mérité d'être rappelé dans le document SMSCT, n'est pas anodin. Il met bien en évidence que **pour la majorité des déplacements les alternatives à la route n'existent pas ou ne sont pas de qualité suffisante**. Cela apparaît tout particulièrement pour les déplacements de plus de 600 km qui restent majoritairement assurés par la route. Réduire la qualité de l'offre routière, c'est sans conteste dégrader les conditions de vie des populations et réduire la compétitivité des industriels qui ne sont pas en situation de pouvoir utiliser un autre mode que la route. Le prolongement de cette réflexion conduit naturellement à une approche spatialisée de l'analyse des besoins qui n'a malheureusement pas été menée.

Chaque système de transport est suivi par une Direction de l'Administration (Direction des Transports Terrestres, Direction Générale de l'Aviation Civile, Direction des Routes, Directions des Ports Maritimes et du Littoral,...) qui dispose d'indicateurs de synthèse sur la qualité de l'offre et sur son évolution. **La présentation de ces indicateurs¹ aurait été incontestablement d'une grande utilité dans cette phase de diagnostic.**

- Comment par exemple se situent les performances générales (vitesses commerciales moyennes, fiabilité des délais d'acheminement, coûts de revient, coûts environnementaux,...) de chaque mode pour les catégories de services étudiés ?
- Que peut on dire de l'encombrement de l'espace aérien, et de l'évolution du retard des avions. ?
- Comment nos ports, en termes de coûts et de qualité de service, se comparent-ils à leurs concurrents ?
- Quelle place le transport intermodal at-il pu prendre à ce jour ? Quels sont ses atouts et ses handicaps ? Que peut on penser de son caractère déficitaire pour la SNCF, et de la poursuite de ce développement dans ces conditions ? Quelles sont les politiques, en la matière, poursuivies par nos voisins, et tout particulièrement l'Allemagne, sans laquelle le développement prioritaire du rail-route international n'aura qu'un sens réduit ?

IV. UNE REFLEXION TROP LIMITEE EN MATIERE DE PROSPECTIVE

A la question posée par le Sénateur Oudin (courrier en date du 29 novembre 2000) sur l'évaluation des évolutions de la demande de transport à l'horizon 2020, le Ministère de l'Equipement a répondu (réponse en date du 12 décembre 2000) que « le service économique et statistique (SES) du ministère a procédé à des projections des demandes de transport à l'horizon 2020, en s'appuyant sur une approche économétrique fondée sur l'analyse des évolutions passées. »

Cette approche est assurément intéressante dans la mesure où l'on raisonne sur des très grands volumes de transport, exprimés en milliards de voyageurs-km et en milliards de tonnes-km. Mais elle ne paraît pas suffisante comme on le verra dans la seconde partie de cette section.

En matière d'évolution globale, le document SMSCT donne les quelques chiffres qui sont rappelés dans le tableau suivant.

¹ Seule la Direction des Routes a présenté la carte n°7.3 des encombrements sur le réseau routier national. D'autres indicateurs comme le linéaire de routes nationales supportant des trafics supérieurs à certains seuils d'encombrement auraient été aussi utiles.

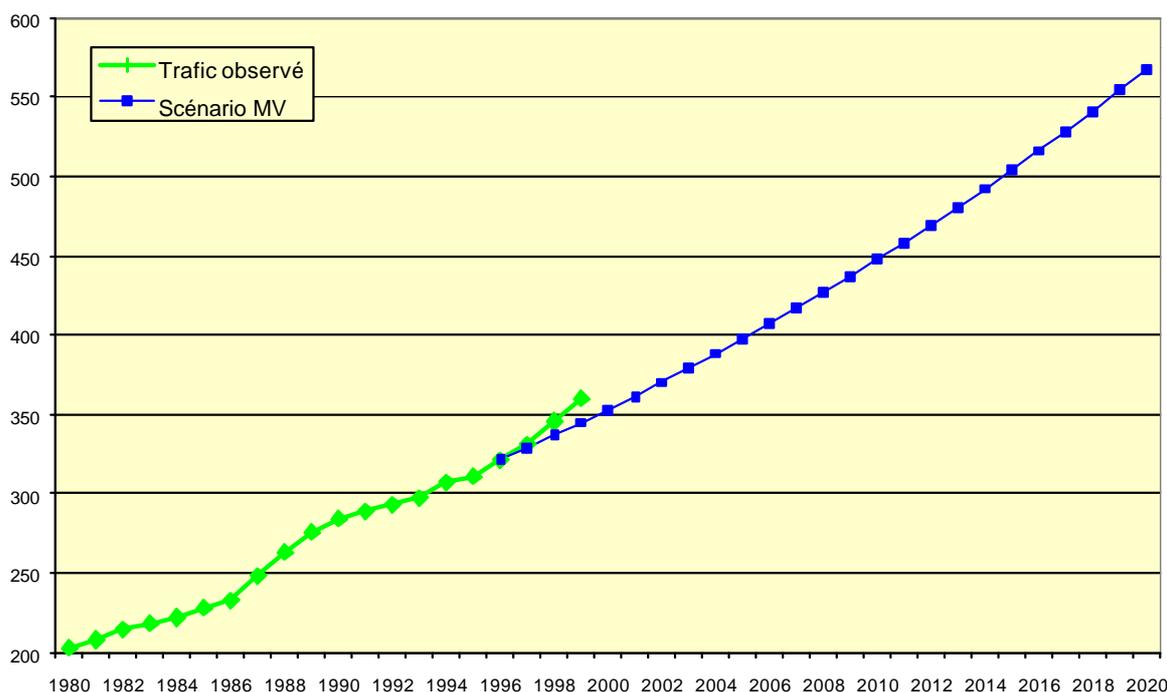
Tableau des croissances, tous modes, des trafics de voyageurs interurbains et de marchandises, exprimés en voyageurs-km et en tonnes-km

	Taux de croissance annuels moyens	
	Période 1971-1996	Période 1996-2020 (scénario MV)
Voyageurs	3,6 %	2,4 %
Marchandises	2,4 %	2,4 %

Ces taux laissent penser que la demande de transport « voyageurs » progressera dans l’avenir à un rythme plus ralenti tandis que la demande de transport « marchandises » augmentera au même rythme que précédemment.

Raisonnement à partir de ces seuls taux peut donner une image trompeuse de la réalité. En effet, la demande nationale de transport croît à un rythme approximativement linéaire pour les voyageurs¹ avec de légères inflexions en fonction de l’activité économique générale (cf. figure 3) et de façon beaucoup plus cyclique pour les marchandises (cf. figure 4) dans la mesure où pour ces dernières il y a un phénomène d’amplification marquée par rapport à l’évolution nationale du PIB.

Figure 3 : Evolution passée et projection future (scénario MV) de la demande de transport interurbain de voyageurs, en milliards de voyageurs-km

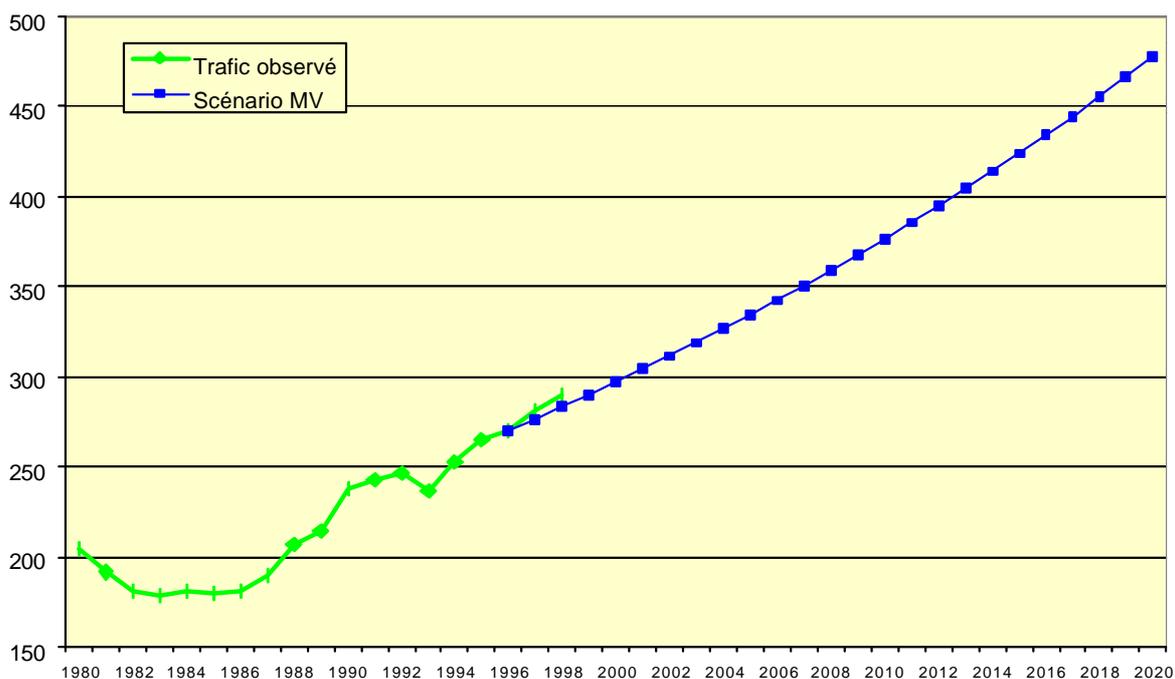


Source :

Comptes transport de la Nation, calculs du Consultant et document SMSCT

Figure 4 : Evolution passée et projection future (scénario MV) de la demande de transport de marchandises, en milliards de tonnes-km

¹ Pour des faibles taux de croissance et des analyses sur des courtes périodes, il est possible d’assimiler des taux géométriques et les taux linéaires. Une telle approximation n’est pas possible dans le cas présent.



Source : Comptes transport de la Nation, calculs du Consultant et document SMSCT

Contrairement donc à l'impression qui ressort du document SMSCT, l'examen des tendances passées montre que dans le scénario MV :

- La demande « voyageurs » continuerait à croître en moyenne à un rythme légèrement plus élevé que dans le passé.
- La demande « marchandises » progresserait à un rythme beaucoup plus soutenu qu'au cours des dix huit dernières années.

Le tableau suivant illustre d'une autre façon ce constat.

Tableau des croissances, tous modes, des trafics interurbains passés et futurs (scénario MV)

		Traffics interurbains			Croissance annuelle moyenne	
		1980	1998	2020	1980-1998	1998-2020
	Unité					
Voyageurs	Milliards voy-km	203	345	556	+ 7,9	+ 9,6
Marchandises	Milliards tonnes-km	205	290	469	+ 4,7	+ 8,1

Source : Comptes transport de la Nation, calculs du Consultant et document SMSCT

On notera toutefois que le scénario MV considère une croissance moyenne du PIB de 2,3% par an alors que la croissance annuelle moyenne entre 1980 et 1998 s'est établie à 2,0 %. Il est donc normal que les croissances futures des productions de transport, notamment de marchandises, soient légèrement plus élevées que durant la période 1980-1998, mais probablement pas, en dehors de tout autre facteur de rupture, dans les proportions indiquées dans le tableau ci-dessus.

En résumé sous l'hypothèse majeure d'une croissance du PIB de 2,3 % par an, il ressort de ces observations que :

- La progression légèrement accélérée au cours des vingt prochaines années de la demande « voyageurs » reste plausible en dépit d'une croissance du prix du supercarburant de 17 % et du gazole de 61 % en francs constants (de 1996 à 2020).
- En revanche, l'hypothèse d'une croissance « marchandises » qui se maintiendrait à un rythme moyen assez nettement plus élevé que par le passé semble peu probable, d'autant que l'augmentation du gazole de 61 % et des coûts routiers de 18 % (de 1996 à 2020) considérée dans le scénario MV provoquera une majoration des prix des transports routiers mais aussi des prix ferroviaires, ces derniers ayant tendance à s'aligner sur les premiers ¹.

Les progressions des trafics de ces trois dernières années qui situent les croissances globales au-dessus des taux (2,4 % par an) annoncés dans le document SMSCT (cf. figures 3 et 4) ne doivent pas faire illusion. Elles sont dues à une croissance très forte de l'économie française et des échanges extérieurs qui sont bien au-delà des taux moyens pris en compte dans le scénario MV comme le rappelle le tableau suivant.

Taux de croissance de l'économie française de 1997 à 2000 et hypothèses moyennes du SMV

	1997	1998	1999	2000	Moyenne SVM
PIB	2,3 %	3,2 %	2,9%	3,2 %	2,3 %
Importations	6,9 %	11,0 %	3,6 %	n.c.	4,4 %
Exportations	11,8 %	7,8 %	3,7 %	n.c.	4,5 %

Source : INSEE

n.c. : non connu

¹ Avec la suppression de la tarification routière obligatoire (TRO) à la fin des années 80, le prix des transports de marchandises a diminué, ce qui a favorisé, toutes choses égales par ailleurs, la croissance des trafics. Au cours des vingt prochaines années, l'augmentation des prix des transports aura tendance à ralentir la croissance des trafics.

Au-delà de ces réflexions macro-économiques globales, des inflexions par rapport aux tendances passées peuvent survenir du fait de certains facteurs structurels qui sont liés aux évolutions de **la démographie**, du **parc de véhicules**, du **prix des carburants** et de **l'offre de transport**. Ces évolutions sont à regarder pour les vingt prochaines années non seulement pour la France mais aussi pour les pays européens limitrophes qui génèrent d'importants volumes de trafics en France.

La démographie, qui est un des facteurs les plus importants, mériterait un examen approfondi au titre de l'évolution générale de la population et de son vieillissement.

En France, la croissance démographique ne se ralentira que légèrement au cours des vingt prochaines années d'après l'INSEE¹, mais **on assistera à un vieillissement important de la population** : la part des plus de 65 ans passera ainsi de 16 % en 2000 à 21 % en 2020. Or, d'après les études de l'INRETS et du SES, la mobilité des personnes décroît vite au-delà de 65 ans. Il y a donc là un facteur limitant à la croissance des trafics qui devrait être examiné.

Année horizon	Population au 1 ^{er} janvier (en milliers)	Part des 20-64 ans %	Part des 65 ans et plus %
1950	41 647	58,5	11,4
1990	56 577	58,3	13,9
2000	58 744	58,4	16,0
2010	61 061	59,2	17,0
2020	62 734	56,5	21,0
2030	63 927	53,8	24,9
2040	64 468	51,5	28,0
2050	64 032	50,7	29,2

Source : INSEE, avril 2001 – Scénario central de projections à partir de 2000

La plupart des pays limitrophes de la France ont des évolutions démographiques beaucoup moins favorables que la France². Le cas de l'Espagne est révélateur à cet égard. Avec un taux de fécondité parmi les plus faibles au monde, les dernières projections officielles oscillent pour 2025 entre 35,8 et 41,7 millions d'habitants (avec un scénario central de 38,5 millions d'habitants) alors que la croissance démographique était restée soutenue jusqu'à présent (1970 : 33,7 ; 1981 : 37,7 ; 1991 : 39,4 et 1999 : 40,2 millions d'habitants).

Comme pour les autres pays européens, les évolutions futures dépendront beaucoup des soldes migratoires. Ainsi dans le cas de l'Espagne, stagnation, voire baisse démographique, et vieillissement de la population pourraient se conjuguer pour engendrer un ralentissement de la demande de transport. L'Allemagne³ et l'Italie pourraient être dans des situations assez proches de celles de l'Espagne si l'immigration venait à se réduire trop fortement.

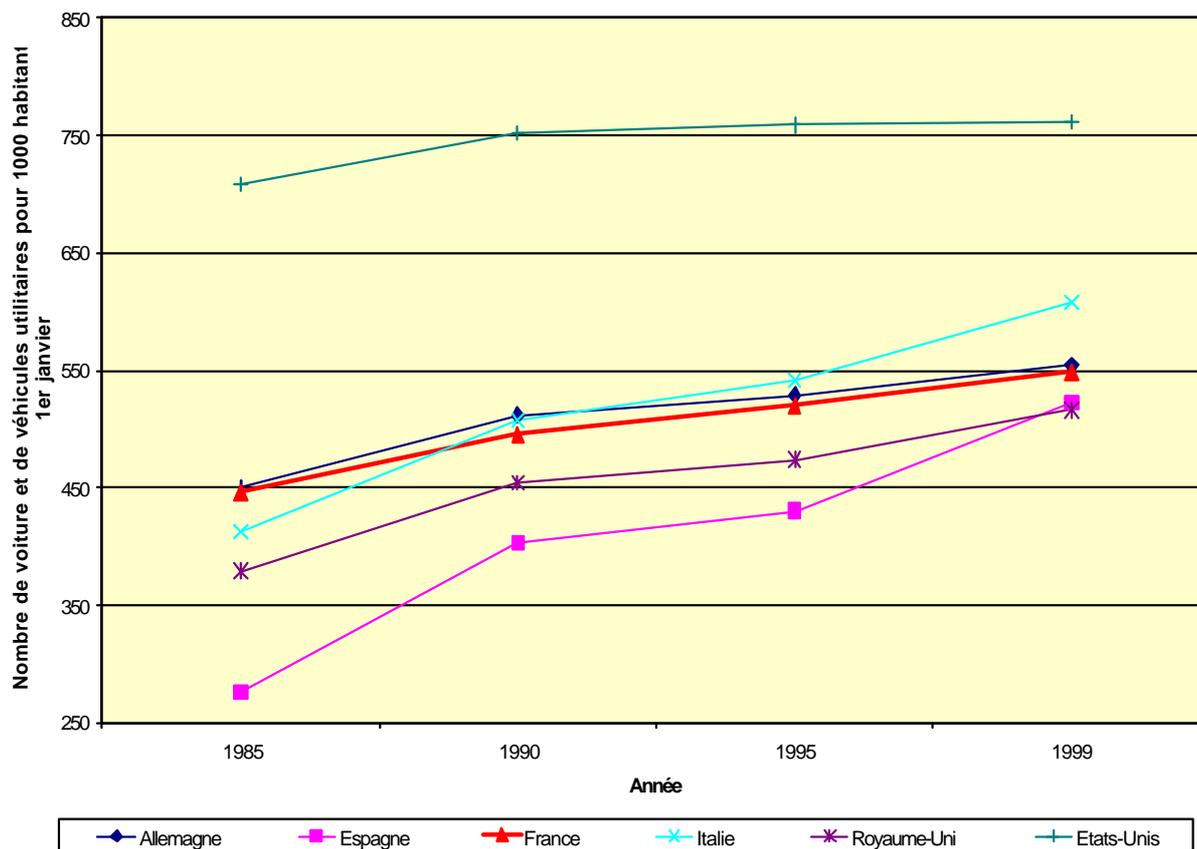
¹ Suivant les quatre scénarios du modèle OMPHALE de l'INSEE, la population de la France métropolitaine (54,3 millions en 1982, 56,6 millions en 1990 et 58,4 millions en 1999) pourrait se situer entre 60,6 et 65,9 millions en 2020.

² En 2000, la France a eu le taux de natalité le plus élevé dans l'Europe des 15 (13,1 pour 1000 habitants) derrière l'Irlande (14,6). L'Allemagne a connu le taux le plus bas (9,2).

³ Les dernières projections démographiques pour l'Allemagne prévoient une population de 76,4 millions d'habitants en 2020, contre 81,1 millions d'habitants en 2000.

Comme l'indique la figure 5, la **croissance du taux de motorisation** (nombre de voitures pour 1000 habitants) a tendance à se ralentir très légèrement en France comme dans les pays limitrophes¹; toutefois ce taux reste encore assez éloigné du taux américain qui stagne désormais. D'ici 2020, la croissance du parc automobile, l'un des facteurs explicatifs de la croissance de la demande de transport, progressera donc moins vite sous le double effet du ralentissement des progressions du taux de motorisation et de la démographie².

Figure 5 : Taux de motorisation dans des pays européens et en Amérique du Nord de 1980 à 1999



Le prix des carburants est un facteur dont les effets semblent avoir été bien appréhendés dans le document SMSCT.

En ce qui concerne la **qualité de l'offre de transport**, il est difficile de juger de son évolution globale d'ici 2020. Les orientations et les éléments contenus dans le document SMSCT permettent toutefois de dégager quelques tendances générales :

- Pour le ferroviaire, la qualité de l'offre pourrait s'améliorer compte tenu des objectifs forts et volontaristes de l'Etat.
- Pour le routier, la limitation de l'extension du réseau autoroutier (150 km par an en moyenne durant les vingt prochaines années au lieu de 280 km par an au cours des dix dernières années), alors que la demande de transport devrait continuer de croître à un rythme très soutenu, risque de conduire à des développements de la congestion au moins sur certains corridors interurbains (A7, A8, A9, A10 sur

¹ Il faut considérer pour cela que 1995-1999 est une période de forte croissance économique qui succède à une période (1990-1995) de faible croissance économique.

² Pour être complet, il faut aussi considérer le kilométrage moyen annuel effectué par chaque automobile. D'après les Comptes Transport de la Nation, ce kilométrage annuel était de 13 020 km par véhicule en 1980, 12 760 en 1985, 13 643 en 1990, 14 005 en 1995 et 14 103 en 1999. Excepté un léger déclin en 1985 dû au renchérissement des carburants, on constate une tendance à la progression qui en vingt ans a atteint 8 %.

Paris – Tours) et dans de nombreuses traversées d'agglomérations (Ile de France, Lille, Rouen, Caen, Metz, Strasbourg, Rennes, Nantes, Tours, Limoges, Bordeaux, Toulouse, Clermont-Ferrand, Lyon, Grenoble, Montpellier, Aix en Provence et Nice).

- Pour l'aérien, l'encombrement déjà très important de l'espace aérien européen et certaines limitations des capacités aéroportuaires peuvent conduire, sans politique plus volontariste, à une dégradation du niveau de service.

Il en résulterait que, contrairement aux vingt dernières années où la qualité de l'offre s'est améliorée dans la plupart des secteurs – sous l'impulsion notamment du développement des réseaux TGV et autoroutier et de la libéralisation du transport aérien – une situation inverse pourrait se produire d'ici 2020.

En résumé, l'évolution des quatre facteurs indiqués (démographie, parc de véhicules, prix des carburants et qualités de l'offre de transport) pourraient conduire à un léger ralentissement de la demande future de transport par rapport aux décennies passées. Ces facteurs limitant interviendront plutôt au cours de la période 2010 – 2020. C'est donc au cours de cette décennie que l'on pourrait tenir compte de ce léger ralentissement de la demande future. Toutefois, il est certain que la croissance économique demeure le facteur explicatif dominant de la croissance des trafics. La présente conclusion ne vaut donc que pour une croissance moyenne du PIB qui serait d'environ 2,3 % par an au cours des vingt prochaines années (rappelons que de 1970 à 2000, la moyenne a été de 2,4 %).

En dernier lieu, en matière de prospective il conviendrait aussi d'examiner **certains phénomènes de rupture** qui pourraient survenir, ou être provoqués pour une meilleure efficacité des systèmes de transport. Citons en particulier :

- La France est actuellement la première destination touristique mondiale avec 73 millions de visiteurs étrangers en 1999¹. Depuis 1990, la progression est importante (52,5 millions en 1990). **Il n'est pas certain que cette croissance continuera au même rythme d'ici 2020**. En effet, en dehors de ses atouts nombreux, la France a bénéficié aussi de l'instabilité dans de nombreux pays touristiques du pourtour méditerranéen, d'Europe Centrale² et Orientale, d'Afrique et d'Asie.
- **L'apparition des voitures à pile combustible pourrait peut-être révolutionner la problématique environnementale du transport routier avant 2020**. En effet, ce procédé ne produit que du courant électrique, de la chaleur et de l'eau. Les programmes de recherche, très importants, visent à en améliorer les performances et à faire baisser le coût du kWh produit. Parmi les grands constructeurs automobiles, Daimler Chrysler va prochainement équiper 30 bus de piles à hydrogène pour neuf villes européennes et a déjà produit un véhicule expérimental (le modèle Necar). Le Président de Toyota Motor Corporation, Monsieur Hiroshi Okuda, déclarait aux Echos en février 2001 : « C'est un dossier technique difficile, coûteux en argent et en hommes. Nous y consacrons environ 1 % de notre chiffre d'affaires, alors que notre budget total de recherche et développement est de 5,5 à 6 %. La plupart des constructeurs ne seront pas prêts pour une production de série rentable avant 2010. Mais il n'est pas impossible que certains, dont Toyota, soient prêts dès 2003-2004 ».
- **Des actions innovantes pour la promotion de l'intermodalité**, tant voyageurs que marchandises, pourraient fortement accroître l'intérêt de ces systèmes pour les longs déplacements qui restent trop pénalisés par les contraintes et les coûts des changements de mode.
- Des mesures d'ordre général pourraient réduire les pointes de trafics des grandes migrations saisonnières³.
- Et bien entendu, il aurait été souhaitable que les diverses évolutions technologiques évoquées dans les chapitres 114, soient mieux prises en considération quant à l'appréciation de leur efficacité potentielle.

¹.Notons toutefois qu'elle est dépassée par les Etats-Unis et l'Espagne en termes de recettes du tourisme international.

² A titre d'exemple de 1990 à 1999, les touristes étrangers en Hongrie et en Croatie sont respectivement passés de 20,5 millions à 12,9 millions, et de 7 millions à 3,4 millions

³ Par exemple, la répartition équilibrée sur les samedis et dimanches des arrivées et départs dans les stations de sports d'hiver améliorerait considérablement l'efficacité et la rentabilité des acheminements ferroviaires, réduirait les encombrements routiers et limiterait les dépenses d'investissement et d'exploitation.

En conclusion, quelques enseignements généraux peuvent être soulignés :

- o Les projections des demandes de transport, voyageurs et marchandises, mériteraient d'être approfondies.
- o Les croissances futures considérées (période 1998-2020) dans le scénario MV se révèlent plus soutenues que celles observées dans le passé (période 1980-1998, cf. tableau page 18), légèrement pour les voyageurs et de façon plus marquée pour les marchandises.
- o Certains facteurs (démographie, parc de véhicules, prix des carburants et qualités de l'offre de transport) pourraient conduire à un léger ralentissement de la demande future, notamment au cours de la décennie 2010-2020.
- o Toutefois, en matière d'évolution de la demande de transport, le taux de croissance de l'économie nationale jouera un rôle déterminant, tout spécialement pour les marchandises. De 1996 (date initiale considérée pour les projections dans le document SMSCT) à 2006, les fortes croissances du PIB enregistrées ces quatre dernières années associées aux bonnes perspectives pour les prochaines années vont probablement conduire à une croissance moyenne assez nettement supérieure au taux de 2,3 % considéré dans le scénario MV. Un taux annuel moyen qui se situerait entre 2,7 % et 3,0 % au cours de cette décennie est fort plausible. Les croissances de production de transport annoncées dans le scénario MV sont donc, durant cette première période, tout à fait réalistes, voire légèrement sous-estimées. En revanche, si la croissance économique moyenne devait s'élever à 2,3 % durant la période 2006-2020, les croissances de trafics qui en résulteraient durant cette seconde période, seraient probablement plus faibles que ce qui est annoncé dans le scénario MV, légèrement pour les voyageurs et de façon plus significative pour les marchandises.
- o Au vu de ces conclusions, il conviendrait de reprendre les projections établies dans le document SMSCT en considérant :
 - L'année 2000 comme année de référence au lieu de 1996 ;
 - Une croissance du PIB plus forte que 2,3 % pour les cinq ou dix prochaines années du fait des bonnes orientations de l'économie européenne ;
 - Au-delà, et par mesure de prudence, une croissance moyenne de 2,3 % de l'économie nationale ;
 - L'intégration, au cours de cette seconde période qui ira jusqu'en 2020, des différents facteurs évoqués précédemment.

V. UNE ABSENCE, AU MOINS APPARENTE, DE PRISE EN COMPTE DES POLITIQUES DE TRANSPORT DES PAYS VOISINS

La politique française ne peut se définir que dans un cadre européen, à double titre :

- par rapport à la politique européenne de transport,
- vis à vis des politiques de nos principaux voisins.

Dans ses grandes orientations (développement du fret ferroviaire, priorité aux transports collectifs en urbain, tarification d'usage des infrastructures, fiscalité sur les carburants, renforcement des règles sociales et de sécurité dans le transport routier), la politique proposée par les SMSCT s'avère en cohérence avec les orientations communautaires. **Il reste à savoir si les rythmes d'évolution indiqués dans le document SMSCT seront effectivement ceux de l'Union Européenne.** Il s'agit là d'une interrogation de fond compte tenu de l'extrême dépendance des premiers à l'égard des seconds. En l'occurrence il n'y a pas lacune méthodologique, mais **fragilité de la démarche** tant que la Commission Européenne n'aura pas fixé plus précisément le cadre de sa politique de transport pour les dix ou vingt prochaines années.

Le nouveau Livre Blanc sur la politique commune des transports sera bientôt publié. Il opterait pour un scénario volontariste qui **visé à maintenir durant la prochaine décennie, les parts modales constatées en 1998.** Il indiquerait d'ailleurs à ce titre « qu'il s'agit d'un coup d'arrêt aux évolutions constatées depuis vingt ans qui nécessitera un rude effort de toutes les parties intéressées ». Le 14 février 2001 lors d'une conférence organisée par la BEI à Strasbourg sur les réseaux transeuropéens de transport, Mme LOYOLA DE PALACIO, Commissaire de la DG Transport et Energie, précisait à ce propos que **l'objectif pour le trafic ferroviaire de fret d'ici 10 ans serait une augmentation de 40 %.** On est donc bien loin du doublement indiqué par le document SMSCT.

Si une telle option est prise, on mesure les écarts avec les orientations françaises qui s'avèreraient alors trop « timorées » pour les voyageurs et trop « excessives » pour les marchandises.

Vu la proximité de la parution du Livre Blanc, le bon sens voudrait que l'on se donne le temps de certains ajustements qui toucheraient pour l'essentiel les taux de croissance du scénario MV pour les rapprocher des orientations européennes.

Cette question des taux est certainement plus importante qu'il n'y paraît¹. En effet, ces taux serviront de lignes directrices pour le dimensionnement des grandes infrastructures de transport². S'ils sont trop éloignés, dans un sens ou dans l'autre, des besoins à satisfaire, **il y aura nécessairement sous-investissement ou surinvestissement, et dans le premier cas dégradation de la qualité de service.**

La politique française des transports doit nécessairement s'inscrire dans un cadre européen. Le document SMSCT le souligne bien lorsqu'il mentionne «l'augmentation au niveau européen du prix moyen des carburants terrestres » ou «l'harmonisation communautaire de la législation sociale ». Il le met aussi en avant en présentant la carte n°21 du Réseau trans-européen de fret ferroviaire ».

A l'inverse, il est surprenant que la carte du schéma directeur du réseau routier trans-européen (jointe ci-après), qui fait partie des orientations communautaires arrêtés par la décision n°1692/96/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 juillet 1996, ne figure pas dans le document. La comparaison de cette carte et des projets mentionnés dans le document SMSCT fait apparaître que cinq liaisons d'intérêt communautaire ne font pas partie des projets retenus à l'horizon 2020 :

- Limoges – Agen – Tarbes
- Troyes – Auxerre
- Cuneo – Nice
- Toulouse – Barcelone par la RN20
- Pau - Saragosse

¹ Les Consultants en transport sont trop concernés par ces dérives des « politiques d'offre », qui prennent trop le pas sur l'analyse des besoins et les études de marché, pour ne pas évoquer ici cet aspect. Une Maîtrise d'Ouvrage prendra rarement le risque d'être en décalage prononcé avec des taux de croissance qui émanent de documents officiels.

² Dans sa réponse en date du 12 décembre 2000 à Monsieur le Sénateur Oudin, le Ministère de l'Équipement précisait que « les hypothèses à retenir pour le cadrage du volet socio-économique des études des grands projets d'infrastructure seront par ailleurs harmonisées avec les analyses et projections globales prises en compte dans les schémas de services de transport ».

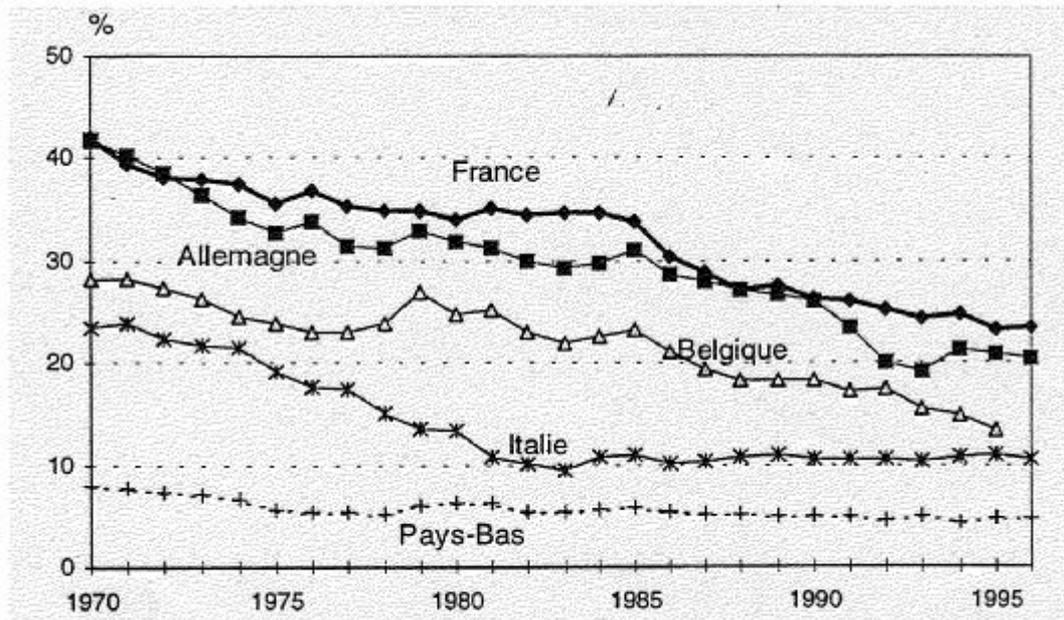
Pour le développement du fret ferroviaire tout particulièrement, l'examen des situations dans les pays limitrophes mériterait d'être présenté dans la mesure où celui-ci s'appuie sur de très fortes croissances du trafic international (objectif de triplement d'ici 2010). Que sait-on des orientations des pays voisins ?

A la question de Monsieur le Sénateur Oudin sur l'harmonisation des prévisions retenues pour la croissance des différents modes de transport en France vis à vis des voisins européens (Péninsule Ibérique, Italie, Allemagne, Bénélux, Royaume-Uni), le Ministère de l'Équipement a répondu que « Il n'y a actuellement pas de lieu d'harmonisation des prévisions de la demande de transport réalisées par la Commission européenne et par les différents Etat membres. Ces comparaisons sont par ailleurs difficiles dans la mesure où les champs géographiques et temporels sont différents, ainsi que les hypothèses économiques et environnementales. A défaut d'harmonisation, les auteurs des schémas se sont assurés que les ordres de grandeur des prévisions réalisées dans d'autres pays européens n'étaient pas en contradiction avec les différents avènements analysés dans ces schémas ».

La dernière assertion mériterait une réponse plus circonstanciée.

La part modale du fret ferroviaire est en déclin dans tous les pays limitrophes comme le rappelle la figure 6 ci-après.

Figure 6 : Evolution de la part modale du ferroviaire de 1970 à 1996



Source : CEMT

Qu'en sera-t-il dans l'avenir ? A défaut de pouvoir présenter les orientations des Etats voisins, quelques éléments des tendances actuelles peuvent être indiqués :

- Avec le Royaume-Uni, le trafic routier progresse fortement (53,2 millions de tonnes en 1995 et 65 millions de tonnes en 1999, soit + 22 % en 4 ans) tandis que le fret ferroviaire stagne à 3 millions de tonnes depuis l'ouverture du tunnel sous la Manche en 1995.
- Au Bénélux, le trafic ferroviaire montre une dynamique certaine encouragée notamment par les politiques portuaires à Rotterdam et à Anvers. Ainsi pour ce dernier, les acheminements terrestres des conteneurs se font de plus en plus par voie fluviale et ferroviaire. En 2000, les 5,1 millions de TEU pré ou post-acheminés se répartissent entre 29 % pour la voie d'eau (qui a les progressions les plus fortes), 10 % pour le fer et 61 % pour la route qui a perdu 11,5 % de part de marché entre 1995 et 2000.
- En Allemagne, le trafic ferroviaire a globalement progressé de 6,6 % de 1995 à 1998. Avec 71,5 milliards de tonnes-km réalisés en 1999, DB Cargo reste le premier transporteur ferroviaire d'Europe. La rentabilité demeure toutefois insuffisante, notamment du fait du trafic important de « wagons isolés » qui représente 40 % du trafic total mais mobilise plus des trois quarts des trains. Comme ailleurs, l'avenir passe par le développement des trains complets, du transport combiné, et du trafic international. Le montant élevé des péages risque toutefois, comme au Royaume-Uni, de pénaliser l'expansion du trafic.
- Avec l'Italie, un seul point de passage (le tunnel ferroviaire du Mont Cenis) permet l'acheminement pour l'essentiel¹ du trafic de fret international. Depuis 1984, le trafic n'a progressé que de 20 % environ pour stagner depuis plusieurs années aux alentours de 10 millions de tonnes. L'objectif politique de 20 millions de tonnes en 2010 apparaît très ambitieux du fait des saturations de la ligne « Ambérieu – Chambéry - Modane - Turin ».
- Avec l'Espagne, le trafic ferroviaire subit la double contrainte d'un changement d'écartement des voies et de l'omniprésence d'un transport routier qui est réputé pour être un des plus compétitifs aux yeux des grands affréteurs européens.

Le tour d'horizon ci-dessus, extrêmement succinct et partiel, montre bien que les situations avec les pays voisins sont contrastées. Une analyse approfondie est donc nécessaire et une concertation avec nos voisins doit être menée si l'on veut crédibiliser les orientations du SMSCT.

¹ La ligne ferroviaire Marseille – Vintimille – Impéria, en partie à voie unique et surchargée de circulations voyageurs, n'assure qu'un trafic très modeste de moins d'un million de tonnes par an.

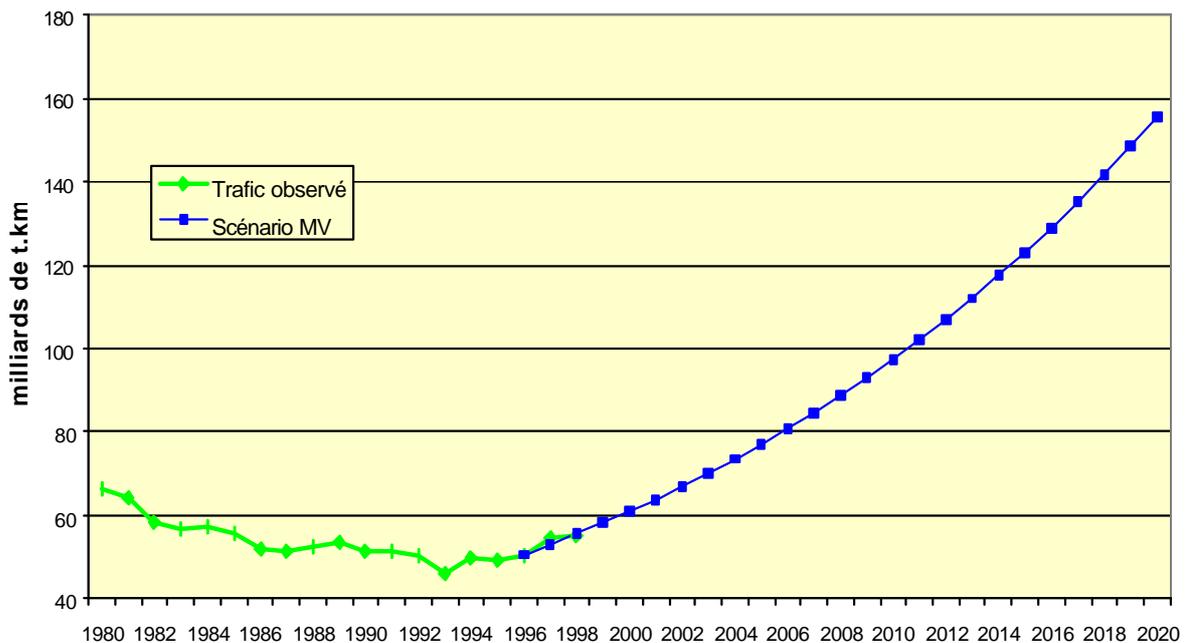
VI. UNE AMBITION EXCESSIVE POUR LE FRET FERROVIAIRE

Les SMSCT se donnent pour objectif :

- Un doublement d'ici 2010 du fret ferroviaire (soit un passage de 50 GTK à 100 GTK), ce qui nécessite un triplement durant la même période du fret international.
- Un triplement d'ici 2020, soit 150 GTK à cet horizon.

Nul ne conteste le besoin de rééquilibrage intermodal ni la politique volontariste affichée par l'Europe de promouvoir le développement du trafic ferroviaire de fret à longue distance. Les atouts du mode ferroviaire pour la longue distance sont suffisamment importants pour que ce mode de transport prenne une part majeure sur un certain nombre de segments de marché. Après la lente mais continue érosion enregistrée jusqu'en 1993 (cf. figure 6 bis), un renouveau du fret ferroviaire est possible, tiré en particulier par la croissance des échanges intra-européens, par la mondialisation de l'économie qui peut profiter en particulier aux ports français et par la technique du transport combiné.

Figure 6 bis : Evolution passée des tonnes-km sur le réseau ferroviaire français, et progression future suivant le scénario MV



Toutefois, pour être lisible et crédible une politique volontariste qui annonce une rupture aussi rapide et brutale par rapport aux lourdes tendances du passé, doit s'appuyer sur un diagnostic approfondi des forces et des faiblesses, puis une définition aussi précise que possible des voies et moyens pour atteindre par grand segment de marché l'objectif général.

- Quelles sont les causes du recul du fret ferroviaire ?
- Quelles sont les évolutions en volume des segments de marché les plus porteurs pour le ferroviaire ?
- Quelles sont les principales contraintes à lever (techniques, commerciales, sociales, économiques) pour atteindre l'objectif du scénario MV ?
- De combien devra-t-on baisser les coûts de revient de la tonne-km ?
- Avec quels pays les trafics internationaux devraient progresser très fortement ?

Abordons sommairement certaines de ces questions.

La croissance du transport de marchandises est liée aux mutations de l'économie et du système de production dans l'Union Européenne. L'industrie et la distribution sont passées d'une « économie de stock » à « une économie de flux » qui a permis une baisse radicale des coûts de stockage, et partant des coûts de production. La dématérialisation de l'économie a tendance à réduire la croissance des trafics de pondéreux. Les industries légères se dispersent sur les territoires et gèrent de plus en plus leur flux suivant le principe du « juste à temps ». Simultanément à l'expansion de ces segments de marché les plus porteurs, le fret ferroviaire aura aussi à gérer la décroissance de certains de ces flux traditionnels (produits agro-alimentaires, chimie de base, minerais,...).

Le SES qui a analysé ces phénomènes considère que le recul des parts modales du ferroviaire depuis 1971 est liée à deux éléments majeurs :

- Les mutations de l'appareil productif et le recul des transports de produits pondéreux¹ : cet effet de structure entre pour un quart dans les pertes de part de marché du ferroviaire.
- Un effet de compétitivité correspondant aux autres facteurs d'évolution du partage modal, et notamment les prix et la qualité du service : cet effet de compétitivité explique les trois quarts des évolutions.

¹ A noter que dans l'avenir certains trafics de pondéreux pourraient croître. C'est le cas en particulier du charbon, nécessaire à la sidérurgie de Lorraine, qui devra être totalement importé d'outre mer (à raison de 4 millions de tonnes par an) lorsque les mines françaises seront définitivement fermées (horizon 2005). Tout dépendra alors du port de débarquement: Dunkerque favorisera le transport ferroviaire tandis que Rotterdam conduira à un transport par voie d'eau.

Ce dernier effet intervient davantage quand l'environnement économique est favorable, les périodes de croissance favorisant la route, mode le plus dynamique ; le partage modal se déforme ainsi plus pendant les périodes de croissance (par exemple 1975 – 1980 puis 1985 – 1992) que pendant les périodes de stagnation du potentiel transportable (par exemple, entre 1980 et 1985).

Phénomène plus difficilement quantifiable, le développement des flux tendus, la réduction des stocks et l'intégration de plus en plus poussée des transports dans la production ont également pesé sur l'évolution des trafics et du partage modal favorisant le fractionnement des envois et la progression du mode routier, considéré comme le plus souple et plus réactif aux demandes des chargeurs.

Si la répartition entre les modes de transport est assez différente dans les principaux pays de l'Union européenne, les évolutions sont relativement proches et, surtout, le sens de ces évolutions est le même partout.

La part relative du rail a été divisée par deux au Royaume-Uni, en Espagne et en Italie ; elle a reculé de plus d'un tiers en Allemagne, en France et en Belgique.

Les transports à longue distance sont le domaine de prédilection du ferroviaire. Mais contrairement à l'Amérique du Nord, les acheminements sont courts la plupart du temps, même si les longueurs ont tendance à s'allonger comme le rappelle le tableau ci-après :

Distances moyennes de transport tous modes en France, en km

	1974	1982	1990	1995
Trafic national	70	80	80	100
Trafic international	240	250	275	275
Trafic total	80	98	100	120

Source : SES

Par mode les distances moyennes d'acheminement montrent bien la segmentation entre la route et le rail (cf. tableau suivant). Il est toutefois symptomatique de voir que la longueur moyenne des acheminements en transport combiné (631 km) n'est que très légèrement supérieur à son seuil de pertinence traditionnellement estimé à 500 km. Ceci prouve bien qu'il est impératif de s'appuyer sur l'international pour conquérir de nouveaux trafics.

Distances moyennes de transport par mode, en km

	1980	1990	1998
Routier pour compte d'autrui	114	120	131
Routier pour compte propre	43	39	42
Ferroviaire hors transit	305	345	366
Ferroviaire transit	605	606	664
Ferroviaire trains entiers	238	299	314
Ferroviaire transport combiné	600	598	631
Ferroviaire wagons isolés	389	401	433
Navigation intérieure	132	115	122

Source : SES, d'après URF

L'interopérabilité transfrontalière est certainement un frein majeur au développement du fret international. La différence d'écartement des voies avec l'Espagne est l'exemple le plus connu¹. Mais les incompatibilités techniques des systèmes ferroviaires européens sont légions : existence de cinq systèmes électriques différents, de seize systèmes de signalisation électronique, de systèmes informatiques ferroviaires non interconnectés qui obligent à des échanges « papier » d'informations aux frontières.

L'Association Européenne pour l'Interopérabilité Ferroviaire (AIEF) a été créée pour mettre en œuvre l'interopérabilité du système ferroviaire à grande vitesse. Toutefois, l'interopérabilité ferroviaire conventionnelle progressera plus lentement compte tenu des charges financières qu'elle générera. A ce propos, la Commission Européenne considère qu'accélérer le remplacement des équipements existants « imposerait, en règle générale, une charge financière importante sur les entreprises ferroviaires et les gestionnaires de l'infrastructure et grèverait les finances publiques des Etats membres sans générer les bénéfices correspondants. »

¹ Notons au'il commence à être levé avec la LGV mixte entre Perpignan et la région de Barcelone.

A ces difficultés d'ordre technique, il faut aussi ajouter des défauts de coordination entre les opérateurs de chaque côté d'une frontière. Ainsi, certains trains de marchandises attendent aussi longtemps à la frontière franco-allemande qu'à la frontière franco-espagnole, où il faut changer l'écartement des essieux. La vitesse moyenne sur les parcours Allemagne – Espagne ne dépasse pas 30 km/h. De plus, les clients n'ont pas, en cas de retard, une information précise sur l'ampleur de celui-ci, ni sur la situation exacte du train. On notera toutefois que les projets de repérage des locomotives par GPS vont permettre d'améliorer cette situation.

En conséquence, quels sont les progrès envisageables à l'horizon 2010 et quels sont les gains et les avantages que l'on peut en attendre ?

La saturation dès à présent de nombreuses lignes et nœuds ferroviaires, comme le rappelle la figure 7 de l'UIC, limitera nécessairement la croissance du fret ferroviaire d'ici 2010. Ainsi, les trafics avec l'Italie ne pourront au mieux que doubler (passage de 10 à 20 millions de tonnes), et certainement dans des conditions de qualité de service assez dégradées.

Ces saturations s'amplifieront bien entendu avec la croissance des trafics, voyageurs et marchandises. **La situation en 2010 sera probablement pire qu'actuellement** car très peu d'aménagements lourds auront pu être achevés à cette date. C'est seulement durant la période 2010 - 2020 que des améliorations majeures de capacité rendront les contraintes d'offres moindres (LGV «Tours – Bordeaux », LGV « Nîmes – Montpellier – Narbonne », « Lyon – Turin », contournements de Turin et Milan, ...).

Les figures 7 à 10 montrent que les situations dans les pays voisins ne sont pas meilleures.

Figure 7 : Déficiets actuels de capacité sur le réseau de base du fret ferroviaire : France et régions limitrophes

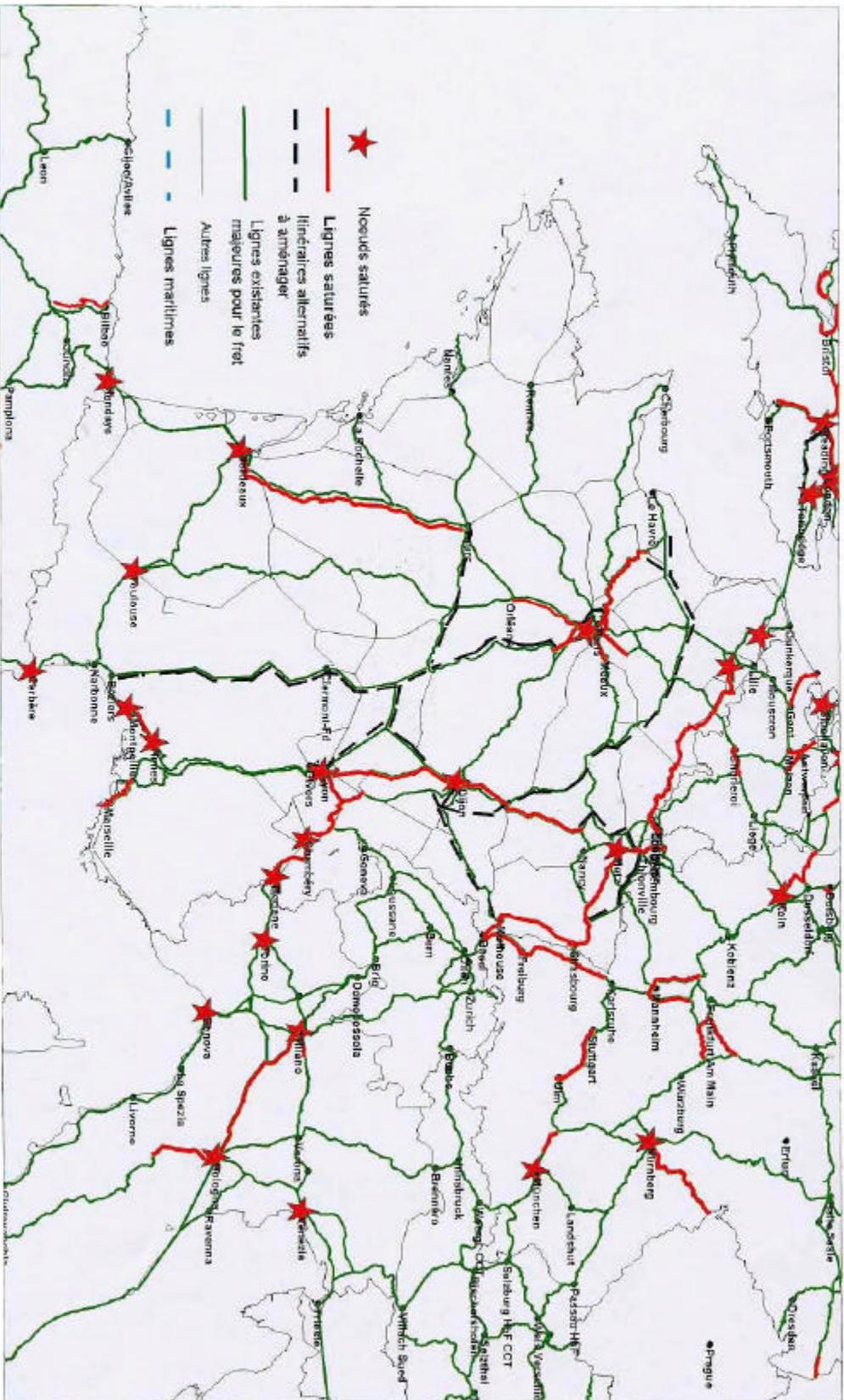
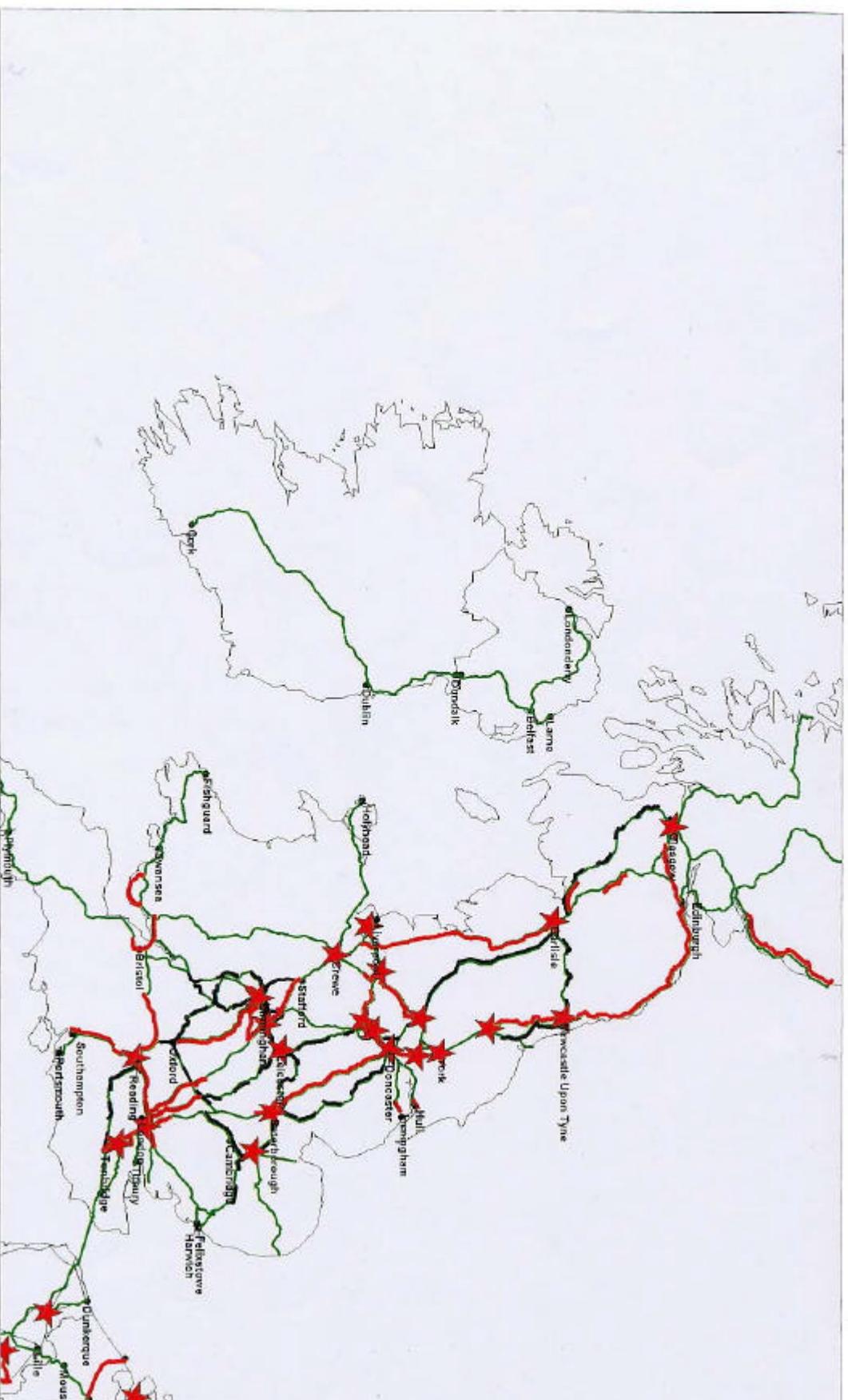


Figure 7: Déficiets actuels de capacité sur le réseau de base du fret ferroviaire
France et régions limitrophes



Rés

**Figure 9 : Déficiets actuels de capacité sur le réseau de base du fret ferroviaire
Royaume-Uni**



Réseau Transeuropéen de Transport de Fret Ferroviaire, CCFE / Commission Fret de l'UITC, 5 novembre 1999.

La qualité de service **reste bien sûr un des éléments-clefs de la reconquête de parts de marché sur la route. A cet égard, comme chacun le sait, les reproches des chargeurs à la SNCF sont nombreux. Ils s'articulent autour de quatre thèmes :**

- La fiabilité et le respect des délais
- La sécurité de la marchandise
- Les délais d'acheminement
- La réactivité

L'accord 95/20 (20 % de remise de caisses mobiles en plus pour 95 % de ponctualité des trains) qui a bientôt un an montre la voie vers laquelle il faut aller. Malheureusement, les résultats sont encore peu probants. La Fédération Nationale des Transporteurs Routiers vient de réaliser très récemment une enquête à ce sujet (réponses de 300 entreprises) :

- Majoritairement ces entreprises manifestent un intérêt marqué pour le multimodal. Une sur cinq l'utilise.
- Les principaux freins qui limitent l'usage du combiné sont :
 - Le défaut de ponctualité des trains (40 %¹)
 - La longueur excessive des délais de mise à disposition des caisses mobiles (40 %)
 - Les tarifs trop chers (30 %)
 - L'insuffisance de fréquence des trains (30 %)
 - L'organisation terminale défectueuse (20 %)
- Une ponctualité sans faille des opérateurs ferroviaires², à l'instar des TGV, et la mise en place de délais garantis sont les deux principales demandes des transporteurs.

Quels niveaux d'amélioration des qualités de service sont présumés dans le scénario MV ?

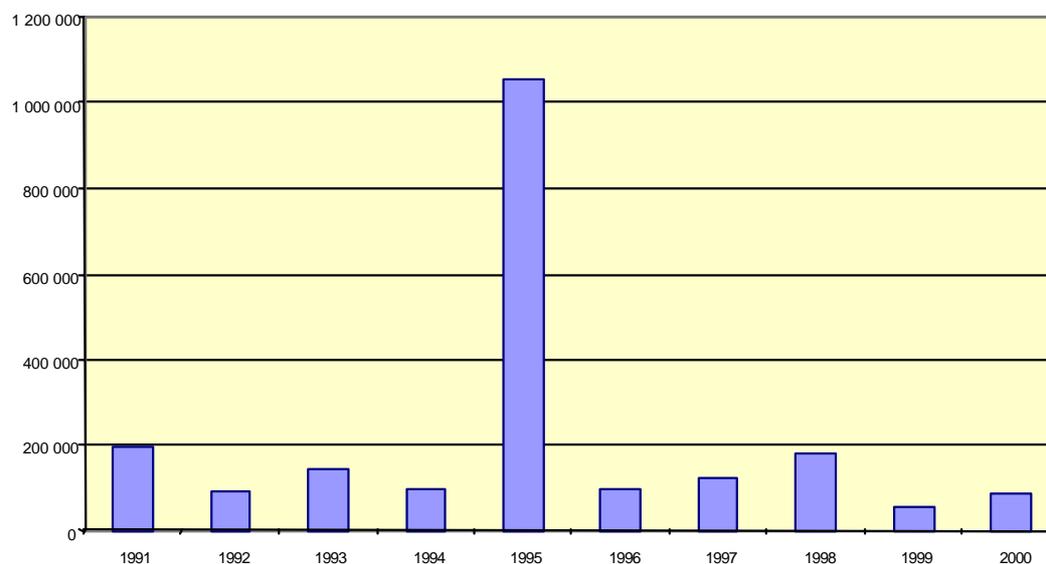
¹ Nombre de sondés ayant indiqué ce frein, sachant que plusieurs réponses étaient possibles.

² Contrairement à une idée parfois répandue, la ponctualité du « tout routier » est excellente et de l'ordre de 98 % d'après la FNTR.

L'actualité récente montre aussi combien **les grèves** peuvent être dévastatrices vis-à-vis de tous les efforts déployés par la Direction du Fret pour gagner cette bataille de la qualité du service rendu : le jeudi 29 mars, 500 trains de marchandises ont été « calés » (sur 1300 trains de marchandises circulant un jour normal) et dès vendredi la SNCF décidait de suspendre tout le trafic fret jusqu'au mercredi 4 avril. Au bout de 10 jours de graves perturbations, les pertes financières pour les industriels qui sont trop dépendants du ferroviaire commencent à être particulièrement lourdes. Certains d'entre eux réviseront leur répartition d'acheminement rail/route.

Dans Le Monde du 8 février 2001, le Président de la SNCF indiquait que « *la tendance reste (ces dernières années) à la diminution du nombre de conflits. Ceux-ci sont de plus en plus locaux, liés en particulier aux agressions contre les agents* ». Le mois suivant ne lui donnera malheureusement pas raison, et la figure 11 ci-après rappelle que ce qui est à remarquer dans ces statistiques annuelles, c'est bien **la permanence année après année** de mouvements sociaux qui pénalisent particulièrement les chargeurs.

Figure 8 : Nombre de journées de grève à la SNCF par année¹



Source : SNCF

Assurément, cette situation contraste avec les deux modes concurrents, la route et la voie d'eau, qui d'ailleurs bénéficient de progressions plus fortes de trafics.

Que propose le scénario MV pour réduire ces situations de blocage complet du transport de marchandises ferroviaires qui, si elles perdurent, empêcheront à elles seules les croissances fortes espérées ?

A la question du Sénateur Oudin sur les modalités du basculement du fret routier vers le ferroviaire et sur les conséquences financières, le Ministère de l'Équipement répond en évoquant des croissances très fortes du fret à longue distance (plus de 500 km) et conclut rapidement en indiquant que « les études ne sont pas suffisamment avancées pour répondre à la question posée ».

Là réside bien la faille majeure de ce scénario MV qui, pour le fret ferroviaire du fait de l'ambition considérable affichée, aurait nécessité une réflexion approfondie qui pour le moins aurait dû se faire par

¹ L'échelle de la figure est liée à l'année 1995 où les grèves SNCF ont représenté à elles seules 40 % des journées de grève dans l'ensemble du navs. Les volumes des autres années (40 000 à 200 000 journées perdues) pour cause de grève restent importants.

grandes catégories de flux et par corridor, et qui aurait dû évaluer l'ampleur des progrès possibles et nécessaires, à 10 ans et à 20 ans, pour reconquérir les parts de marché perdues.

Le « paquet infrastructure » de décembre 1999 ouvre des perspectives intéressantes pour le fret international. Le Livre Blanc va prôner un scénario volontariste qui viserait à maintenir en 2010 les parts modales de 1998. Ce qui pour la France conduirait à une croissance du fret ferroviaire d'environ 33 %. Cela paraît déjà une belle ambition et un beau challenge pour les opérateurs ferroviaires¹. Cela rend les objectifs du scénario MV encore plus contestables.

VII. L'APPORT DU TRANSPORT FLUVIAL MAL APPRECIÉ

Le transport fluvial ne représente qu'une part modeste (7,2 milliards de t-km en 2000, soit 2 % environ) des acheminements de marchandises au niveau national. A cela deux principales raisons :

- Le réseau à grand gabarit, seul vecteur possible du développement du fret fluvial, n'irrigue qu'un nombre limité de départements, et a le désavantage de se répartir entre divers bassins (Seine - Oise, Moselle, Rhin, Saône – Rhône) non interconnectés.
- Les opérateurs fluviaux français n'ont pas la tradition et la puissance des compagnies belges, hollandaises et allemandes.

Toutefois, après une baisse régulière entre 1980 et 1996 (- 40 % sur toute la période), une dynamique nouvelle, forte et durable, est apparue à partir de 1998 (1998 : + 9,2 % ; 1999 : + 10 % ; 2000 : + 6 % en t-km). La réorganisation de la profession, la suppression du « tour de rôle » à partir de janvier 2000 et des politiques commerciales efficaces des ports fluviaux et des armateurs ont largement contribué à cette évolution qui a permis :

- d'élargir les marchés traditionnels (charbon, matériaux de construction, granulats, céréales, produits sidérurgiques,...) à de nouveaux marchés (conteneurs, colis lourds, déchets ménagers, déchets industriels, produits chimiques,...) ;
- de développer le transport fluvio-maritime, notamment sur le Rhône et sur la Moselle.
- Et finalement, d'afficher une croissance continue entre 6 et 10 % par an au cours de ces dernières années (+ 28 % en t-km de 1997 à 2000) , sans infrastructure fluviale nouvelle.

Face à ce constat, les ambitions du document SMSCT restent assez modestes pour un mode de transport alternatif à la route qui devrait être réellement favorisé² :

- L'objectif de croissance moyenne de 3,5 % sur la période 1996-2020³ est très en dessous de ce qui est constaté actuellement.
- Un seul grand projet est évoqué, Seine-Nord, avec une double incertitude qui tient à l'évocation d'un « aménagement progressif » et un financement (15 milliards de francs) non assuré⁴.

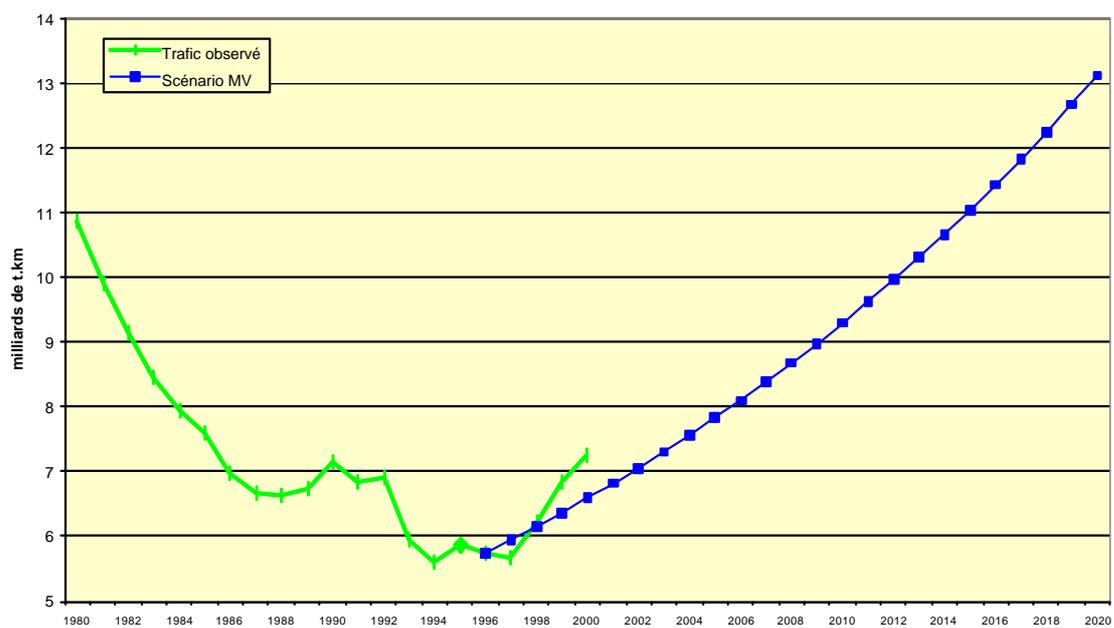
¹ Si une telle inversion de tendance réussit, c'est que les conditions d'un changement durable, qui nécessairement prendront du temps, aurait été acquises. Un objectif de reconquête de part modale durant la période 2010-2020 pourra alors être raisonnablement ambitionné ; ce qui pourrait se traduire par un objectif encore très volontariste de 100 GTK.... En 2020.

² A noter que la multiplicité des opérateurs facilite pour les chargeurs une qualité de service qu'il est plus difficile d'atteindre dans le cas où l'opérateur modal dispose d'un monopole.

³ A noter qu'il n'y a pas cohérence entre ce chiffre du tableau récapitulatif de la page 108 et l'objectif de doublement en 10 ans indiqué à la section 222 page 65. Une croissance de 3,5 % par an conduit à une progression de 41 % en 10 ans, ce qui est bien éloigné d'un doublement !

⁴ « Le financement impliquerait une ressource publique spécifique ». page 123. section 333.

Figure 9 : Evolution passée des tonnes- kilomètres sur le réseau fluvial français, et progression future suivant le scénario MV



Le scénario de VNF présenté le 15 juin 2000 (scénario qui considère une "dynamisation des politiques publiques en faveur de la voie d'eau"), estime atteignable un trafic de **13 milliards de t-km en 2010**, hors apport de la liaison Seine-Nord.

L'étude économique de la liaison Seine - Nord, réalisée par VNF en 1998, montre qu'à l'horizon 2015, dans l'hypothèse d'une mise en service en 2010, 13 millions de tonnes de marchandises pourraient emprunter le canal Seine - Nord, contre 3 millions aujourd'hui sur le canal du Nord.

En conséquence, avec Seine - Nord en service, l'objectif de 13 milliards de t-km prévu en 2020 par le scénario MV a toute chance d'être largement dépassé. Il y a là une anomalie vis-à-vis de l'objectif général de développement des modes alternatifs à la route pour le fret ; objectif qui devrait d'ailleurs normalement conduire à affirmer dans les schémas de services la réalisation rapide du canal Seine-Nord.

Il convient de rappeler que le transport fluvial continue à progresser dans les pays où les zones industrielles et les ports maritimes sont accessibles aux convois à grand gabarit. La part de ce mode peut alors non seulement s'avérer important (comme l'illustre le tableau ci-après) mais aussi être la condition indispensable pour des créations ou des extensions d'industries lourdes.

Répartition par mode de transport dans les pays européens proches de la France disposant d'un réseau à grand gabarit, en % des t-km

Pays	Route	Rail	Fluvial	Pipeline	Total
Allemagne	67,4 %	15,7 %	13,7 %	3,2 %	100%
Belgique	69,3 %	15,1 %	12,5 %	3,1 %	100%
France	75,0 %	16,5 %	1,9 %	6,6 %	100%
Luxembourg	70,9 %	18,9 %	10,1 %	0 %	100%
Pays Bas	47,9 %	3,9 %	42,0 %	6,2 %	100%

Source : Eurostat

Le taux de 1,9 % pour la France métropolitaine devient 9 % (source VNF en 1998) si l'on considère la France « mouillée », c'est à dire les territoires desservis par la voie d'eau.

Le projet de canal à grand gabarit « **Saône – Moselle** » est inscrit au schéma directeur européen. La connexion entre les bassins de la Moselle et du Rhin et du bassin Saône – Rhône revêt un intérêt évident et créerait l'infrastructure nord-sud européenne qui manque à ce jour (cf. carte du réseau fluvial européen à la section 1.12). Il serait légitime que les SMSCT évoquent ce projet, ne serait-ce que pour permettre l'engagement des études qui permettraient d'apprécier son utilité¹.

VIII. DES OBJECTIFS DE SERVICE TROP GENERAUX ET DES INDICATEURS DE QUALITÉ DE SERVICE PEU QUANTIFIÉS

Ce document de planification se projette à l'horizon 2020 pour dresser les grands contours d'un système de transport qui vise à être performant tout en satisfaisant au mieux aux exigences environnementales nouvelles.

Dans ce cadre, définir les critères de qualité de service est indispensable tant pour apprécier la situation actuelle et les évolutions passées (identification des dysfonctionnements et estimation de leur ampleur) que pour se fixer des objectifs à vingt ans.

Or, ces critères sont évoqués très partiellement et souvent en termes vagues.

Le chapitre 322 (Modalités de suivi de l'efficacité des actions réalisées) résume les principaux critères « qui doivent permettre d'observer la qualité des services de transport et suivre les résultats des actions mises en œuvre » :

- « la commodité et la fiabilité des transports : fréquences, confort, régularité et autres critères de qualité de service ;
- le coût des services, pour l'utilisateur (tarification) et pour la collectivité (investissement et fonctionnement) ;
- le rééquilibrage intermodal, au profit des modes de transport ferroviaires, maritimes et fluviaux alternatifs à la route ou à l'avion ;
- la fluidité des infrastructures, pour adapter leur qualité de service à la croissance et à la diversité des demandes ;
- la qualité environnementale, pour diminuer les effets négatifs globaux et locaux des transports sur l'environnement, la sécurité et la santé ;
- l'accessibilité du territoire, au profit d'une organisation équilibrée s'appuyant sur des grands ensembles régionaux. »

¹ Par ailleurs si le projet Seine-Nord est réalisé au cours de la prochaine décennie, il pourrait être regrettable qu'aucun projet ne puisse être engagé avant 2020 si l'efficacité économique et environnementale du transport fluvial se confirme.

Dans la suite de ce chapitre, les formulations qui suivent pour chacun des cinq grands enjeux stratégiques restent tout aussi générales.

Ce même texte du chapitre 322 reconnaît explicitement cette lacune à deux reprises :

- « les méthodes et les systèmes d'observation seront précisés et mis en œuvre postérieurement à l'approbation de ces schémas »
- « Ces critères seront déclinés selon les orientations et axes stratégiques présentés en deuxième partie. Leur expression sous forme d'indicateurs susceptibles de mesure et de suivi régulier nécessite un long travail de méthode et d'organisation dont la mise en œuvre opérationnelle sera progressive ».

Il en résulte nécessairement **une image bien floue de ce que sont les réels objectifs de l'Etat à l'horizon 2020**, et a fortiori de ce que pourraient être les performances attendues à cette échéance :

- Est-ce que les volumes d'encombrements routiers actuels, présentés dans la carte 7.3 doivent être stabilisés, réduits ou n'augmenter que dans une certaine proportion ?
- Quelles sont les progressions des vitesses commerciales de train de fret que l'on souhaite atteindre en 2020 ? Les temps de parcours «voyageurs» actuels et futurs au départ de Paris (carte 32) sont indiqués avec une grande précision. Dans la mesure où le développement du fret ferroviaire s'avère un axe central de la politique gouvernementale, il aurait été utile qu'une carte nous présente aussi pour les grands flux internationaux de fret (ceux sur lesquels l'Etat compte s'appuyer au premier chef pour doubler d'ici 2010 et tripler d'ici 2020 les trafics ferroviaires totaux) la progression des vitesses commerciales, au moins sur le territoire français.
- Dans quelles proportions les niveaux de services en transport collectif (vitesse, fréquence) des accès terrestres aux principaux aéroports français seront améliorés d'ici 2020 ?
- Quels niveaux de desserte vise-t-on en 2020, par le fer et par la voie d'eau, pour les pré et post-acheminements des grands ports français ?
- Pour les transports aériens, rien n'est indiqué en ce qui concerne les statistiques de ponctualité des avions. On sait pourtant qu'une des causes majeures de retard provient du contrôle aérien et que les passagers exaspérés par la détérioration de qualité qui en résulte. Il est indiqué que la technologie permettra une augmentation continue de la qualité. Mais on sait que d'autres moyens sont envisagés chez nos voisins (Grande Bretagne) en touchant aux structures et à l'organisation.

L'énumération des questions en suspens pourrait être longue.

Une bonne méthodologie de schéma directeur doit bien évidemment associer des **expressions quantitatives de critères techniques** à des **objectifs qualitatifs d'essence plus politique**. En d'autres termes, conjuguer la prévision du technicien et la vision du politique.

Cette vision du politique, qui ne peut résulter que d'une large concertation partenariale entre l'Etat et les Collectivités Territoriales d'une part et les opérateurs d'autre part, apparaît ici et là sans pour autant s'affirmer avec la vigueur nécessaire. Ainsi l'amélioration de la desserte des territoires enclavés (« 20 % du territoire et 8 % de la population », tels que l'indique le document SMSCT) est arrêtée à partir des trois objectifs suivants :

- « Prévoir les infrastructures ou services complémentaires qui apparaissent économiquement justifiés à terme pour améliorer leurs chances de développement local ;
- Favoriser les aménagements qualitatifs nécessaires pour accéder à ces territoires dans des conditions de viabilité et de sécurité convenables, lorsque leur environnement ou la faiblesse des trafics s'opposent à la réalisation d'investissements lourds ;
- Assurer la complémentarité entre les transports collectifs routiers, ferroviaires et aériens pour la desserte de certains territoires peu peuplés. »

Quelles seront en conséquence les qualités de desserte de ces territoires en 2020 ? Où se situeront les améliorations majeures ? Que peuvent espérer des bassins d'activités dont la mise à l'écart des réseaux de transport à haut niveau de service réfrène dès à présent les possibilités de développement ?

La plupart des formulations du chapitre 23 (les objectifs et actions pour la desserte des territoires), qui a vocation à préciser le contenu physique des aménagements projetés, restent délibérément vagues. Parmi bien d'autres, citons le cas de la liaison Toulouse-Lyon (RN88) qui doit largement contribuer au désenclavement de six départements (Tarn, Aveyron, Lozère, Haute-Loire, Ardèche et Loire) et dont il est dit que l'aménagement en route express à 2 fois 2 voies sera réalisé « progressivement en fonction des besoins du trafic ».

En opposition à cette démarche hésitante, rappelons le projet politique fédéral américain, lancé juste après la seconde guerre mondiale, qui visait à construire un réseau autoroutier national conçu de sorte que soient desservies par ce réseau toutes les agglomérations de plus de 50 000 habitants. C'est ainsi qu'a été réalisée en 35 ans, grâce à une vision politique forte d'aménagement du territoire, le réseau de base d'un pays immense (70 000 km d'autoroutes ont été construites) qui a reçu ainsi des infrastructures essentielles sur lesquelles ont pu s'appuyer les Collectivités Territoriales et les acteurs locaux pour favoriser le développement économique et social de leur territoire.

Il est regrettable que l'aspect novateur de ces schémas de service, dans la mesure où il donne des objectifs généraux par grands services à satisfaire et déterminent les enjeux nationaux, se réduit pour finir à une liste très générale de critères de qualité de service, alors que les chiffres des niveaux de service attendus sont fondamentaux tant pour débattre de l'intérêt des orientations proposées que pour donner une vision claire des réels objectifs que l'Etat se fixe à l'horizon 2020.

IX. DES CONSEQUENCES EN MATIERE DE BESOINS D'INVESTISSEMENTS MAL, OU INCOMPLETEMENT EVALUEES

Le chapitre 33 présente les dépenses actuelles en investissements ainsi que les besoins de financement pour les schémas de services.

Est-il possible d'en déduire le rythme d'évolution générale des dépenses, indépendamment dans un premier temps de la répartition entre contributeurs ? La plupart des informations semblent être à

disposition, mais aucun tableau de synthèse, ni aucun texte, ne permet de le savoir. On retrouve là encore une fois la lisibilité insuffisante du document.

Tentons la démarche pour essayer de comprendre.

Le rassemblement des données disponibles dans le document SMSCT, assorties de quelques hypothèses complémentaires qui sont mentionnées dans la colonne de droite, conduit au tableau suivant.

Tableau récapitulatif des financements des investissements en infrastructure de 2000 à 2020, en milliards de francs

	Financements totaux	Hypothèses complémentaires
Infrastructures routières nationales		
- Autoroutes déjà décidées		
. concédées	40	
. non concédées	20	
- Autoroutes nouvelles		
. déjà planifiées	56	
. contournements urbains	45	
. liaisons interurbaines	23	
- Grandes liaisons interrégionales	46	
Total « Routes nationales »	230	
Infrastructures ferroviaires		
- Lignes nouvelles à grande vitesse	170	
- Modernisation du réseau classique	90	Extrapolé à partir des 30 GF du XIIème CPER
- Transport combiné	8	Base de 400 MF/an
Total « Rail »	268	
Voies navigables		
- Réseau existant	19	Extrapolé à partir des 6,4 GF de la période 2000-2006
- Seine-Nord	15	
Total « Voie d'eau »	34	
Ports maritimes		
Financements CPER	15	Extrapolé à partir des 5GF du XIIème plan
Port 2000 (Le Havre)	3	
Total « Ports »	18	
Aéroports	60	Maintien de l'effort moyen de 3 GF par an
Total Général	610	

Source : SMSCT et synthèse par le Consultant

En prenant l'hypothèse d'une dépense annuelle assez uniforme au cours des vingt prochaines années, le tableau ci-après compare les besoins futurs aux dépenses passées telles qu'elles sont indiquées dans le tableau de la page 117 du document SMSCT. Il en résulte que les dépenses annuelles en investissement passeraient d'une moyenne de 45 milliards de francs au cours de la décennie passée à une moyenne de 30 milliards de francs durant les vingt prochaines années.

Dépenses annuelles en infrastructures de transports, en milliards de francs

	Moyenne 90-94	Moyenne 95-98	Moyenne 2000-2020
Réseau routier national (RN + autoroutes)	24,1	27,7	11,5
Réseau ferroviaire	16,2	12	13,4
Voies navigables	0,7	0,9	1,7
Ports maritimes	1,6	1,3	0,9
Aéroports	2,7	3,1	3,0
Total	45,3	45	30,5

Source : SMSCT et calculs du Consultant pour la colonne de droite à partir du tableau de la page précédente

Ce tableau soulève deux questions :

- L'investissement annuel moyen dans les infrastructures ferroviaires serait du même ordre que dans les périodes antérieures. **Est-ce réellement suffisant par rapport aux objectifs très ambitieux annoncés pour ce mode, en particulier en ce qui concerne le transport de fret ?** Ne va-t-on pas constater au cours de la prochaine décennie un besoin réel nettement supérieur ?
- L'investissement routier serait considérablement réduit. Une des raisons en est le fort ralentissement du programme autoroutier (150 km d'extension annuelle au lieu des 280 km de la décennie passée). Avec un tel ralentissement, alors que les trafics interurbains continueront à croître à un rythme légèrement supérieur que dans le passé avec le scénario MV, **ne va-t-on pas inévitablement vers une forte dégradation de la qualité de service ?**

X. UNE QUALITE DE SERVICE DU RESEAU ROUTIER NATIONAL QUI IRA EN SE DEGRADANT

L'analyse menée à la section 1.2 montre que le trafic routier sur le réseau national progresserait environ de 70 %¹ en 24 ans suivant le scénario MV, passant de 172 à 294 milliards de véh-km. On notera toutefois que, compte tenu des fortes croissances enregistrées durant la période 1996-2000 liées à une croissance économique très soutenue, la progression sur 20 ans (2000 – 2020) ne devrait plus s'élever qu'à 49 % (trafic constaté de 197,4 milliards de véh-km en 2000).

Les dépenses annuelles d'investissement sur le réseau routier national (RN + autoroutes concédées et non concédées) devraient approximativement être divisées par deux par rapport à la dernière décennie, comme l'indique la section 1.9. Cette perspective est cohérente avec une moyenne future de 150 km d'autoroutes construites par an au lieu de la moyenne de 280 km annuels de la période 1990-2000.

La conjugaison d'une croissance très soutenue du trafic routier supérieure aux croissances passées² et la réduction de moitié des dépenses d'investissement va conduire inéluctable à une baisse de la qualité de service, en dépit de tous les efforts qui pourront être menés pour mieux exploiter le réseau routier et bien tirer parti du maillage autoroutier qui ouvre des perspectives intéressantes. L'écart entre les évolutions de l'offre et de la demande sera trop important.

A cet égard, l'expérience passée est un bon révélateur de ce qui risque très probablement de se produire. Le choc pétrolier de début des années 80 a provoqué un renchérissement des carburants et une croissance molle de l'économie nationale qui ensemble ont conduit à une faible progression de la circulation routière (cf. croissance des trafics de 1980 à 1985 sur la figure 2 bis de la page 14). A partir de 1986, la baisse des prix des carburants et la relance économique ont provoqué une forte accélération des trafics routiers (cf. même figure 2 bis). Concomitamment, les dépenses en infrastructure routière ont été particulièrement faibles pour ne se relever nettement qu'après 1990 comme le rappelle le tableau ci-après.

Dépenses moyennes annuelles d'investissements sur le réseau routier national, en milliards de francs

	1981-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1998
Réseau national non concédé	7,3	8,9	12,2	11,6
Autoroutes concédées	4,7	6,8	11,9	16,1
Total	12,0	15,7	24,1	27,7

Source : Schémas de services de transport

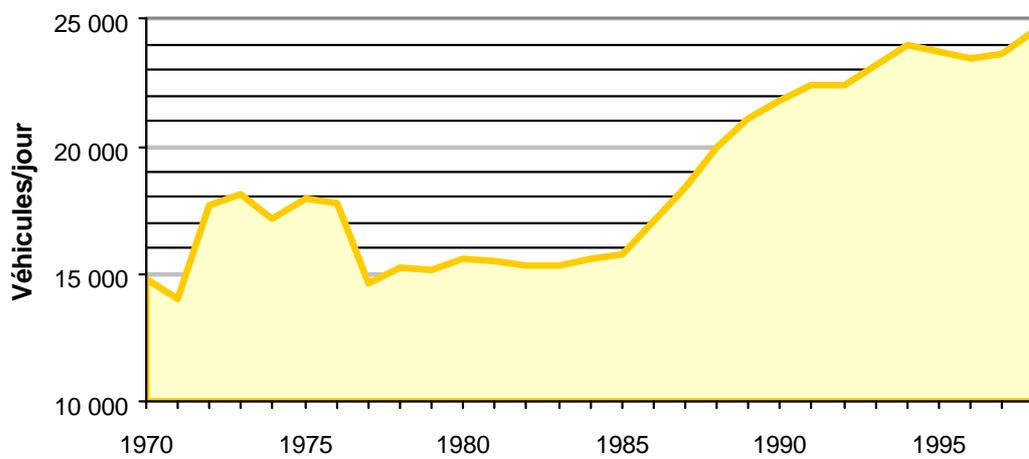
Ces différents facteurs ont conduit à de très fortes progressions des intensités de trafics sur le réseau autoroutier et des encombrements sur les routes nationales³ comme le soulignent les deux graphiques suivants.

Figure 10 : Densité du trafic sur les autoroutes concédées

¹ Pour les spécialistes qui raisonnent en unité de voiture particulière (uvp), sachant que 1 PL = 2 uvp, le trafic routier passerait de 203 à 339 milliards d'uvp-km, soit une progression de 66 % en 24 ans.

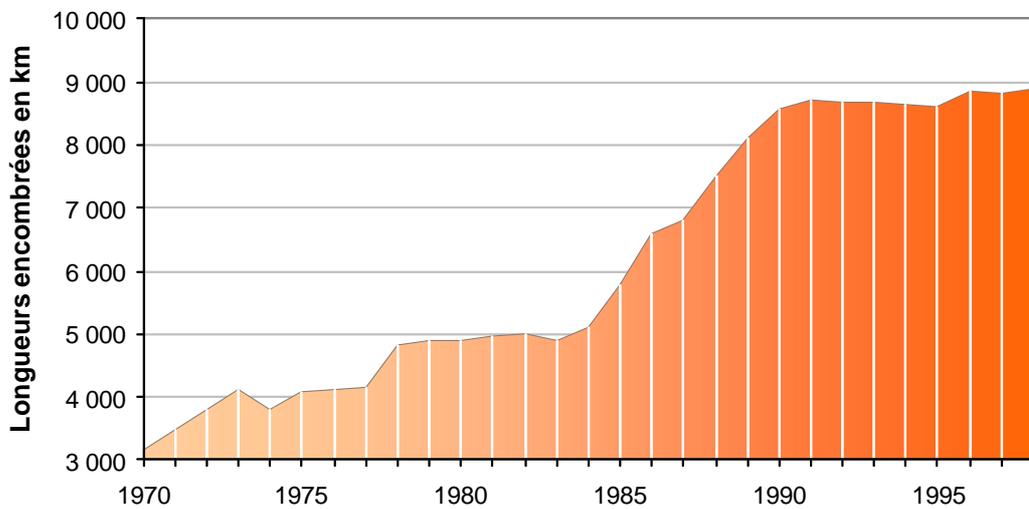
² Rappelons les chiffres de progression moyenne annuelle : 5,1 milliards de véh-km sur la période 1996-2020, contre 4,5 milliards de véh-km sur la période 1970-1996.

³ Une section de route nationale est dite encombrée si son trafic moyen journalier annuel est supérieur à 8 500 véh/jour (2 voies), 13 000 véh/jour (3 voies), 16 000 véh/Jour (4 voies) et 20 000 véh/jour (2x2 voies)



Source : Direction des Routes

Figure 11 : Longueur en km des routes nationales dont le trafic journalier annuel moyen est supérieur au seuil d'encombrement



Source : Direction des Routes

Le graphique de la figure 13 mérite quelques explications :

- La densité du trafic autoroutier correspond au volume des circulations, exprimé en véh-km, divisé par la longueur du réseau. Il est donc normal que cette densité puisse baisser lorsque des fortes extensions du réseau ont lieu (cas de la fin des années 70).
- Il n'y a pas de relation directe entre la croissance de la densité du trafic et la progression des encombrements pour deux raisons : cette croissance peut se produire préférentiellement sur des autoroutes peu circulées, d'une part et les élargissements de 2x2 à 2x3 voies (cas de nombreuses autoroutes depuis le début des années 80) offrent des capacités accrues d'environ 50 %, d'autre part. Toutefois, il est certain qu'à une forte progression de densité des trafics correspond globalement une tendance à l'augmentation des encombrements¹.

En dernier lieu concernant l'analyse de cette situation passée, on notera que l'augmentation des encombrements sur le réseau routier national au cours de la période 1985-1990 n'a pas profité au trafic ferroviaire qui a continué à fléchir au cours de ces années (cf. figure 1 et 2 pages 9 et 10). Une fois encore, cela prouve bien qu'espérer des reports modaux du fait de la dégradation des conditions de circulation routière est à la fois un mauvais calcul et une mauvaise politique en regard des besoins à satisfaire des populations et des acteurs économiques.

Cette question fondamentale de l'évolution de la qualité de service du réseau routier mériterait d'être traitée dans le document SMSCT, d'autant que les données existent pour le faire. La carte n°7.4 du document SMSCT indique les trafics en 2020 sur le réseau routier national². Compte tenu des caractéristiques attendues du réseau national (profil en travers des routes et autoroutes), il serait possible de déterminer les longueurs de sections encombrées en 2020 et surtout de les localiser sur l'ensemble du territoire national. Dès lors les politiques volontaristes de report modal s'appuieraient sur une analyse prospective des corridors routiers qui subiront des dégradations de qualité de service ; analyse qui fait pour l'instant défaut.

En conclusion, il faut retenir que :

- La forte baisse future des investissements routiers associée à une croissance soutenue des trafics routiers suivant le scénario MV conduira à une dégradation marquée des conditions de circulation, dégradation préjudiciable aux populations et aux activités économiques.
- Dans la mesure où le mode routier est largement dominant, il est certain que l'objectif prioritaire d'amélioration de la qualité de service des transports ne sera pas atteint.
- Des analyses prospectives spatialisées de l'évolution des encombrements routiers pourraient être réalisées suivant le scénario MV. Elles permettraient de fixer des orientations plus précises et plus pertinentes, dans le respect bien entendu d'une politique de rééquilibrage intermodal.
- La réussite de la politique de rééquilibrage intermodal proviendra de **l'amélioration de la qualité de service du transport ferroviaire**, soutenue par des volumes d'investissement nettement supérieurs à ceux du passé, mais certainement pas d'une dégradation des conditions de circulation routière en interurbain³

¹ Un indicateur d'encombrement similaire à celui des RN pourrait être calculé. A notre connaissance, il n'existe pas.

² Deux valeurs sont systématiquement données, suivant les hypothèses basse et haute de la circulaire 98-99 évoquée dans la section 1.2. Cette même carte peut être refaite avec les hypothèses du scénario MV et le réseau autoroutier futur considéré dans le document SMSCT.

³ Il ne faut surtout pas faire des assimilations avec des politiques urbaines de restrictions de la circulation routière qui sont associées à des renforcements de l'offre en transport collectif. Les niveaux de congestion et de substituabilité entre modes n'ont rien à voir avec les situations rencontrées en interurbain.

XI. LA NOTION DE SERVICE RESTE AMBIGUË

Le document soumis à la consultation s'intitule «Schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises ». Il eût été normal, comme le font traditionnellement les anglo-saxons, de définir au préalable le sens des termes qui fondent la démarche. Comme il n'en est rien, le lecteur s'engage en profondeur dans la lecture du document sans une compréhension claire et simple de ce que recouvre la notion de « services collectifs ».

- Les chapitres 13 des parties A et B relatives aux services de transport de marchandises puis des voyageurs laissent comprendre que la notion de «service » doit, semble-t-il, être entendue comme une grande fonction de transport à assurer. Mais le doute sur le sens précis de cette notion subsiste.
- Le qualificatif « collectif » s'oppose traditionnellement à celui « d'individuel ». Où se situe la frontière, dans le cadre de ce document de planification des transports, entre les services collectifs, objet de l'intervention de l'Etat, et les services individuels ? Doit-on comprendre, en particulier, que la fourniture d'infrastructures est un service collectif ?
- La définition des services peut, semble-t-il, s'entendre à deux niveaux :
 - Les services que les Pouvoirs Publics (Etat et Collectivités Territoriales) s'engagent à donner aux utilisateurs d'infrastructures : usagers ou entreprises, elles même prestataires de services ;
 - Les services qui correspondraient à des attentes des populations et des agents économiques qui ne seraient pas considérés uniquement comme des usagers de ces services mais comme des clients des prestataires (terme au demeurant totalement absent dans le document SMSCT).

Dans ce second cas, il conviendrait d'apprécier les besoins des différentes catégories de clients. Une telle démarche conduirait à mettre en avant les utilités économiques et sociales du transport qui dans le document est essentiellement présenté sous l'angle des nuisances qu'il engendre. S'interroger sur l'influence qu'auront à l'avenir la qualité et les prix de services du transport sur la compétitivité des entreprises françaises s'intégrerait alors normalement au diagnostic général tant « voyageurs » que « marchandises » alors que les deux chapitres 11 n'en disent rien. Dans ce contexte la définition des services peut être réalisée suivant une approche "d'offre" (option adoptée par les auteurs des SMSCT) ou par une approche de "demande".

Qu'il soit bien clair que les observations formulées ci-dessus ne contestent pas le principe de mettre les services de transport au cœur de la réflexion de ces schémas de transport. Il s'agit là d'une volonté extrêmement louable. Ces observations renvoient à l'impérative nécessité d'améliorer la compréhension et la facilité de lecture d'un document qui, dans une perspective de débat démocratique, doit être, le moins possible, porteur d'ambiguïté et d'incompréhension.

XII. UNE LISIBILITE INSUFFISANTE

Il est inutile de s'appesantir sur la présentation générale du document qui ne facilite pas une compréhension aisée et rapide. Citons en particulier :

- Une préface qui semble jouer un rôle de synthèse, sans en être totalement une.
- Des thèmes qui sont parfois évoqués dans plusieurs parties du document mais avec des appréciations, voire des chiffrages (cas du transport fluvial), sensiblement différents.
- Un scénario MV qui fonde l'essentiel de la politique générale et qui n'est réellement évoqué qu'à partir de la page 105, alors que sont étudiés plus en détails quatre scénarios A à D qui ne sont pas repris.
- De nombreuses imprécisions tant sur la définition des termes employés (cf. section 1.10) que sur le contenu des objectifs.

Tout ceci n'exclut pas une richesse indéniable du document qui ne se découvre qu'à force d'une lecture assidue et répétée.

Pour le moins, l'acte de communication n'est pas correctement servi par ce document dont le premier objet vise pourtant à permettre une vaste consultation nationale.

Au-delà de ces observations générales, quatre aspects méritent d'être soulignés :

1. **Les liens entre les objectifs de service et les projets d'infrastructure sont peu explicites.** Les objectifs de services font l'objet des deux chapitres 13 tandis que les projets d'infrastructure sont présentés pour l'essentiel au chapitre 23. Or il est difficile de faire le lien entre projets d'un côté et objectifs de l'autre, et comprendre notamment comment les uns participent à la réalisation des autres. Ces liens seraient certainement plus faciles à comprendre si des analyses spatialisées avaient été réalisées et si les principaux flux concernés par chacun des services étaient précisés, et même cartographiés.

2. **Textes et cartes ne sont pas toujours en harmonie.** Les cartes sont très utiles lors de la présentation de schémas directeurs car elles donnent la dimension spatiale que le texte rend bien imparfaitement. Les cartes A, B et C, qui illustrent les trois premiers enjeux stratégiques multimodaux majeurs, participent à ce souci. Les écarts entre les textes et les cartes sont précisés dans la section 2.6 du présent rapport. Rappelons toutefois un point qui nécessite une clarification. Alors que le principe de structuration de l'arc méditerranéen, de l'Espagne à l'Italie, est souligné à plusieurs reprises, les cartes A et B n'expriment nullement cette orientation. Pire, la carte C ne peut que soulever une légitime inquiétude quant aux difficultés croissantes de circulation dans cet espace. Qu'est-il possible de faire à cet égard ? Quels sont les moyens d'action envisageables pour palier, au moins partiellement, les difficultés qui s'annoncent ? Ces questions qui préoccupent aussi l'Italie du Nord qui souhaite en particulier de meilleures accessibilités vers la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur mériteraient peut-être un développement spécifique dans la section 223, à l'instar de la réflexion (page 71) sur les corridors rhodanien et languedocien.

3. **Des synthèses manquent.**
 - La liste précise et complète des projets majeurs doit être dressée sans ambiguïté aucune, même si la plupart des projets sont évoqués dans le chapitre 23. Par souci de lisibilité, ces listes par mode devraient être accompagnées de cartes dans la mesure où ces dernières constituent de très bonnes représentations visuelles de synthèse. Les tableaux qui font l'objet de l'annexe 1 et les six cartes qui suivent visent à pallier ce manque.

 - Comme cela a été évoqué à la section 1.9 du présent rapport, les chiffrages du chapitre 33 ne permettent pas de reconstituer l'ensemble des dépenses estimées sur la période 2000 - 2020 bien que la plupart des investissements prévus soient indiqués.

- En ce qui concerne la présentation de la situation actuelle et des évolutions passées, de nombreuses figures et cartes de synthèse (certaines sont présentées dans ce rapport), qui sont disponibles auprès des organismes internationaux (IRF, EUROSTAT, CEMT,...) ou qui sont produites par les services de l'administration française, participeraient à une meilleure compréhension des fonctionnements des systèmes de transport. Pour ne pas alourdir le rapport principal, elles pourraient être mises en annexe.

4. **La cartographie mériterait d'être plus européenne.** La plupart des problématiques et des enjeux ne peuvent se comprendre qu'à l'échelle de l'Europe de l'Ouest.

La carte n°4.1 (principaux ports français dans l'ensemble européen) est trompeuse car trop tronquée. Les principaux ports du Royaume-Uni ne sont pas mentionnés ; le plus important port espagnol (Algésiras¹) n'est pas indiqué alors qu'il joue dès à présent un rôle important au niveau du feedering dans l'Europe du Sud.

L'avenir du transport fluvial (carte n°6.1) ne peut être bien compris que si le réseau à grand gabarit de l'Europe de l'Ouest est présenté (cf. carte ci-après).

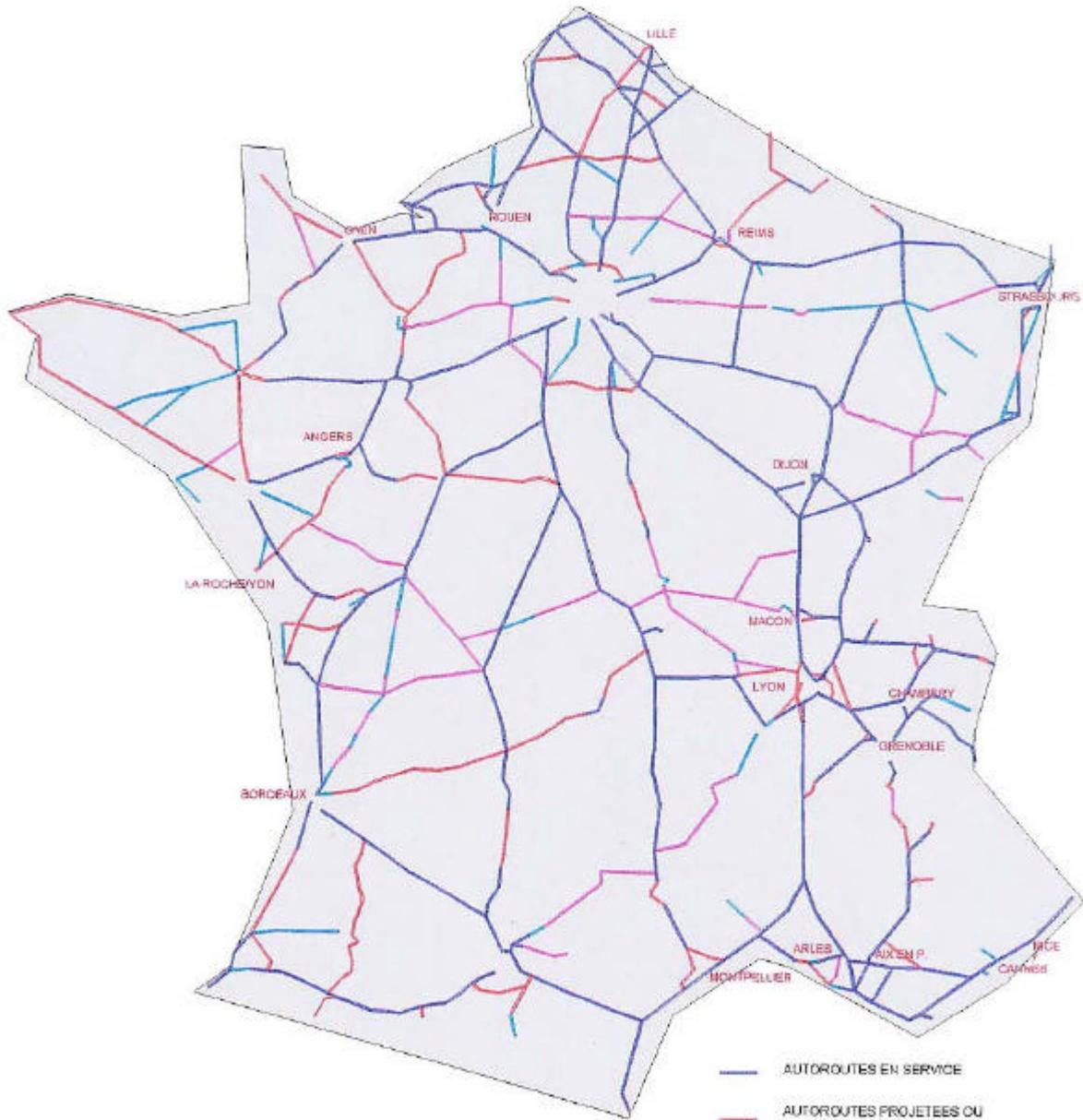
Le plan de développement des plates-formes de transports combinés (carte n°5) doit s'inscrire et être présenté dans un cadre européen à l'image du développement du fret ferroviaire. Pensons simplement au port sec d'Anvers à Atus, situé juste à la frontière franco-belge, qui a vocation à desservir par le rail l'hinterland français du port d'Anvers.

¹ *Marchandises diverses (22,1 millions de tonnes en 1999 contre 16,2 et 12,9 pour le Havre et Marseille) ; Conteneurs (18,8 millions de tonnes en 1999 contre 12,8 et 6,6 pour le Havre et Marseille)*

Projets ferroviaires mentionnés dans le document
des schémas de service

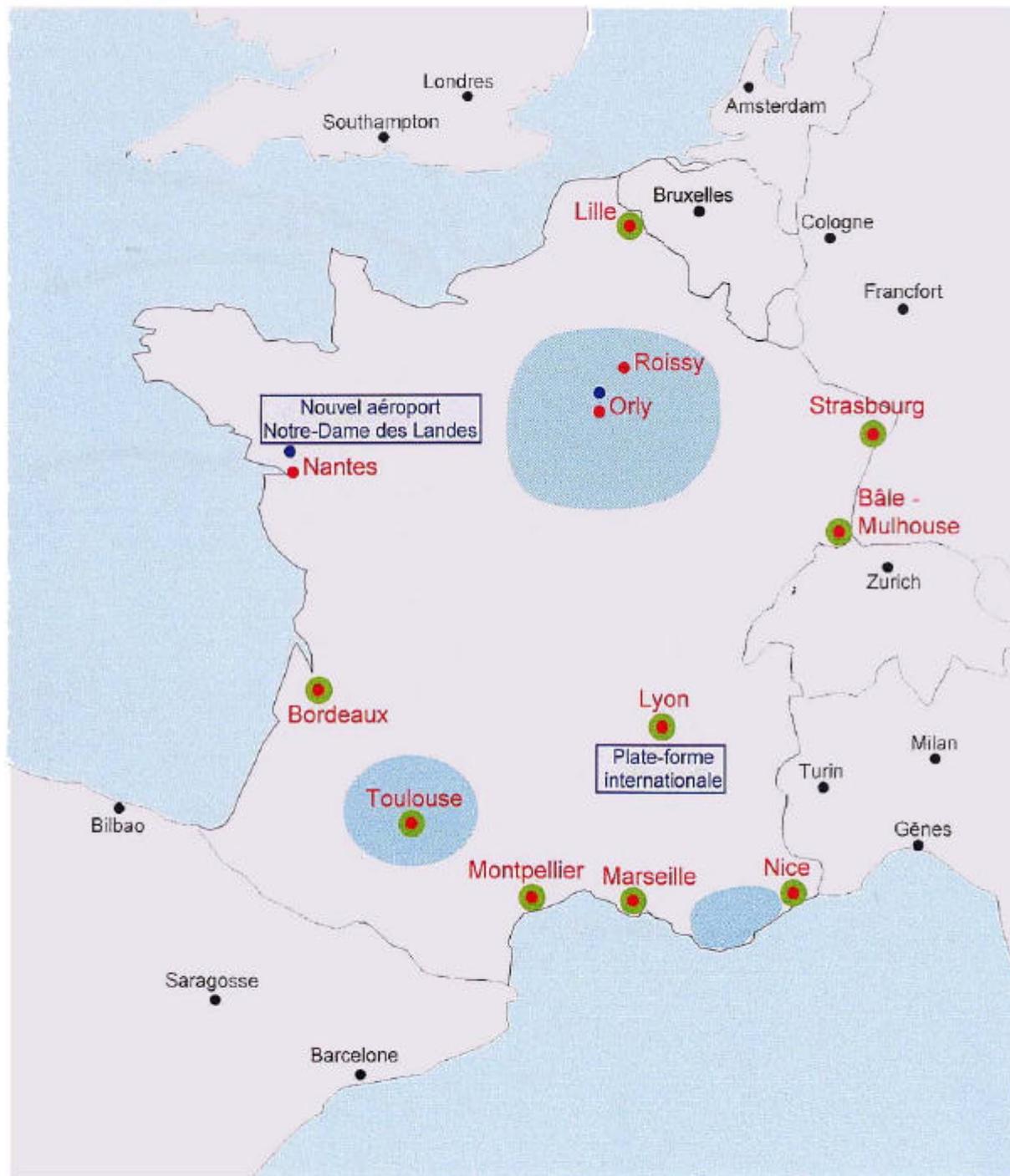


Projets routiers mentionnés dans le document des schémas de service



**Projet fluvial mentionné dans le
document des schémas de service**

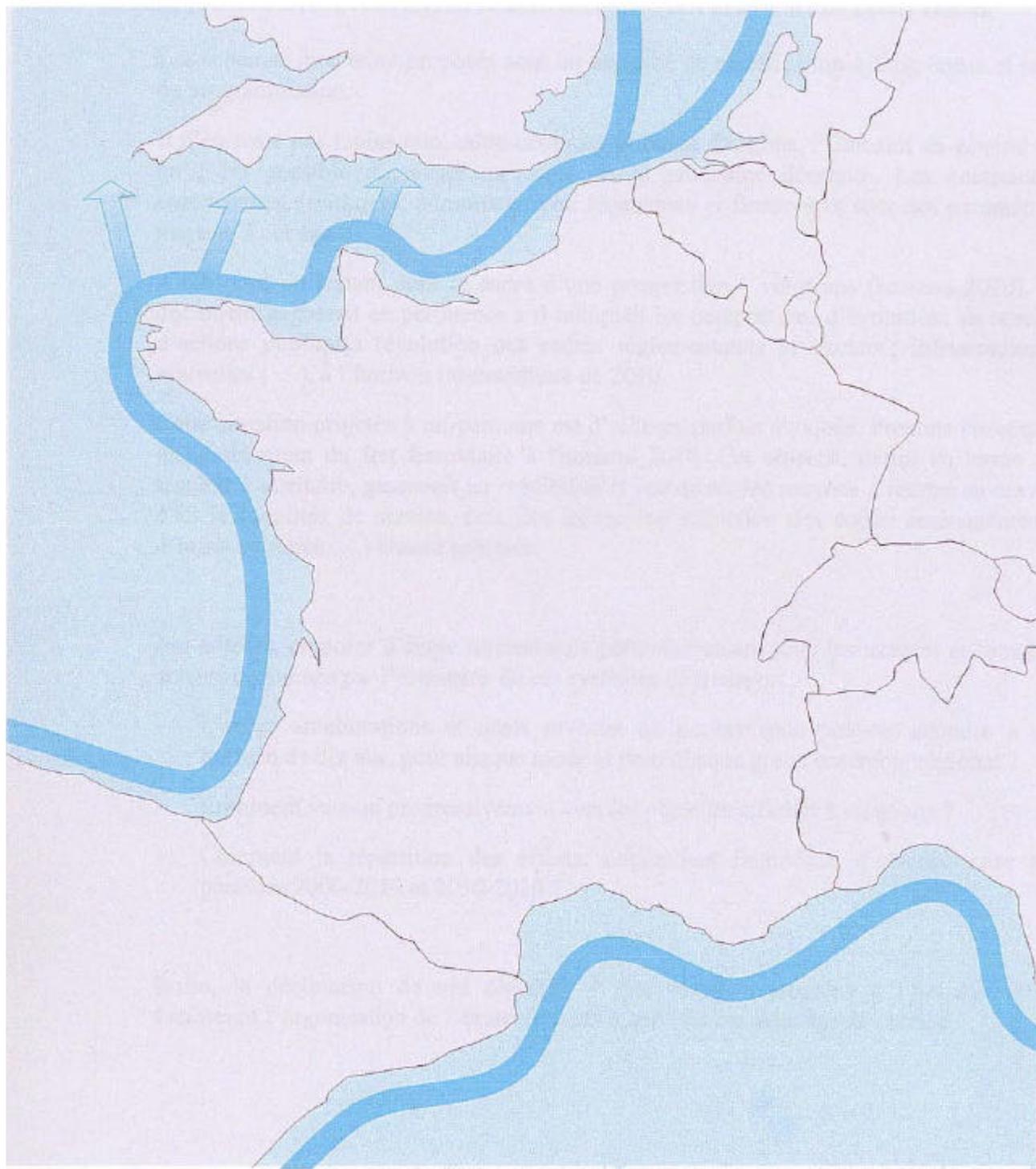
Projets aéroportuaires mentionnés dans le document des schémas de service



-  Aménagements de capacité
-  Recherche d'un nouveau site aéroportuaire

Projets maritimes mentionnés dans le document
des schémas de service

Projets de cabotage maritime mentionnés dans le document des schémas de service



— Développement du cabotage maritime

XIII. UN MANQUE DE DISTINCTION ENTRE OBJECTIFS DE MOYEN TERME ET DE LONG TERME

Les schémas directeurs proposés sont un exercice de planification à long terme et non de programmation.

Il n'en reste pas moins que, outre certaines priorités d'actions, l'Etat sait en général ce qu'il est possible d'engager au cours de la prochaine décennie. Les contraintes européennes, juridiques, administratives, techniques et financières sont des paramètres majeurs à cet égard.

Aussi, tout en restant dans le cadre d'une prospective à vingt ans (horizon 2020), le document gagnerait en pertinence s'il indiquait les perspectives d'évolution, en termes d'actions publiques (évolution des cadres réglementaires et fiscaux ; infrastructures nouvelles ; ...), à l'horizon intermédiaire de 2010.

Cette situation projetée à mi-parcours est d'ailleurs parfois évoquée. Prenons l'exemple du doublement du fret ferroviaire à l'horizon 2010. Cet objectif, défini en terme de résultat à atteindre, gagnerait en crédibilité si justement les moyens à mettre en œuvre d'ici là (qualités de service, prix des transports, réduction des coûts, aménagements d'infrastructures,...) étaient précisés.

Par ailleurs, ce point d'étape intéresserait particulièrement tous les usagers et tous les acteurs concernés par l'évolution de ces systèmes de transport :

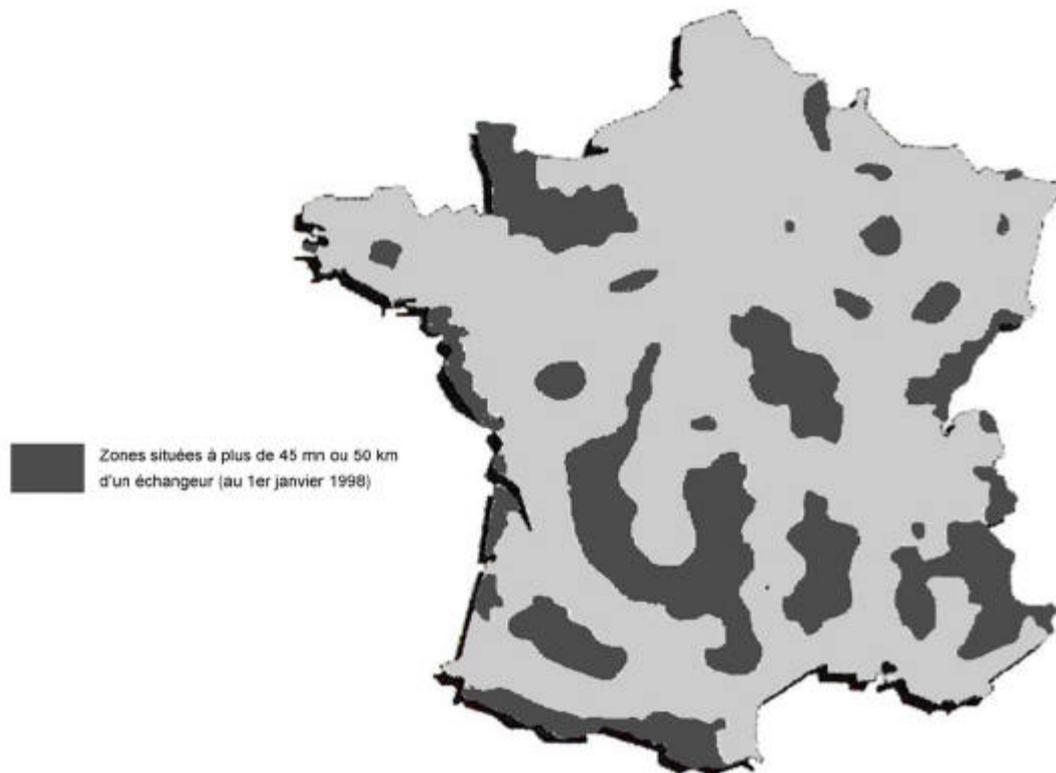
- Quelles améliorations et quels niveaux de performance peut-on attendre à un horizon de dix ans, pour chaque mode et pour chaque grand ensemble régional ?
- Comment va-t-on progressivement vers les objectifs affichés à vingt ans ?
- Comment la répartition des efforts, notamment financiers, s'articule entre les périodes 2000-2010 et 2010-2020 ?

Enfin, la déclinaison de ces objectifs et des résultats attendus à l'horizon 2010 faciliterait l'organisation de l'évaluation et du suivi de ces schémas de service.

XIV. QUELLE ACCESSIBILITE POUR LES TERRITOIRES MAL DESSERVIS ?

Cette question est abordée spécifiquement (comme les deux suivantes sur les dessertes des grandes zones portuaires et des plates-formes aéroportuaires) car elle préoccupe particulièrement la Délégation du Sénat à l'Aménagement et au Développement durable du Territoire.

La carte ci-après rappelle que des territoires très vastes (20 % du territoire métropolitain et 8 % de la population) restent encore très éloignés de toute autoroute. Leur mauvaise desserte routière est en général renforcée par de mauvaises dessertes ferroviaires et aériennes.



A cet égard, la France est en retard par rapport à des pays comme le Bénélux, l'Allemagne ou l'Autriche. Elle pourrait le devenir par rapport à des pays comme l'Espagne ou le Portugal dont les efforts actuels pour le développement des grandes infrastructures de base sont considérables.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995 affirmait la volonté de relier l'ensemble du territoire aux grands axes nationaux et transeuropéens.

L'objectif fixé par le SDRN qui date de 1992, voulait qu'en 2015, aucune partie du territoire français ne soit éloignée de plus de 50 kilomètres ou de 45 minutes d'automobile, soit d'une autoroute, soit d'une route express à deux fois deux voies.

Ces objectifs ont été remis en cause ces dernières années et l'actuel projet de schémas de services collectifs de transport n'affiche plus cette volonté de ne pas laisser des territoires à l'écart. Au contraire, la section 136-c (« La desserte des pays isolés ou à faible densité » pages 44 et 45) laisse entendre que les investissements dans ce domaine pourront rester très limités :

- « Cette situation peut résulter de la vocation de certains territoires, dont l'écart des réseaux rapides peut même être un atout : zone de calme, réserve écologique, nature touristique particulière s'accommodant d'un relatif isolement ».
- « Afin de réduire les déficits d'accessibilité de certains territoires aux grands réseaux de transports, le schéma de services de transport de voyageurs a pour objectifs de prévoir les infrastructures ou services complémentaires qui apparaissent économiquement justifiés à terme pour améliorer leurs chances de développement local. »

Le terme « économiquement justifiés », interprété dans un sens étroit, peut à lui seul réduire à très peu de choses les investissements futurs dans ces territoires.

Aux questions de Monsieur le Sénateur Oudin à ce propos, les réponses du Ministère de l'Équipement peuvent confirmer les inquiétudes des habitants et des acteurs économiques de ces territoires :

- Question : Dans les secteurs géographiques où la desserte est insuffisante, comment ont été évalués et comparés les aménagements nécessaires pour atteindre un niveau de service satisfaisant ou suffisant ?

Réponse : Le projet de schémas de services fixe un objectif général d'amélioration de la desserte des secteurs géographiques « à l'écart », et identifie les principaux secteurs concernés.

Il ne précise pas, sauf exceptions, la nature et les conditions de réalisation des aménagements qui seront nécessaires pour satisfaire cet objectif. Il ne définit pas actuellement d'indicateurs de niveau de services permettant de suivre sa mise en œuvre.

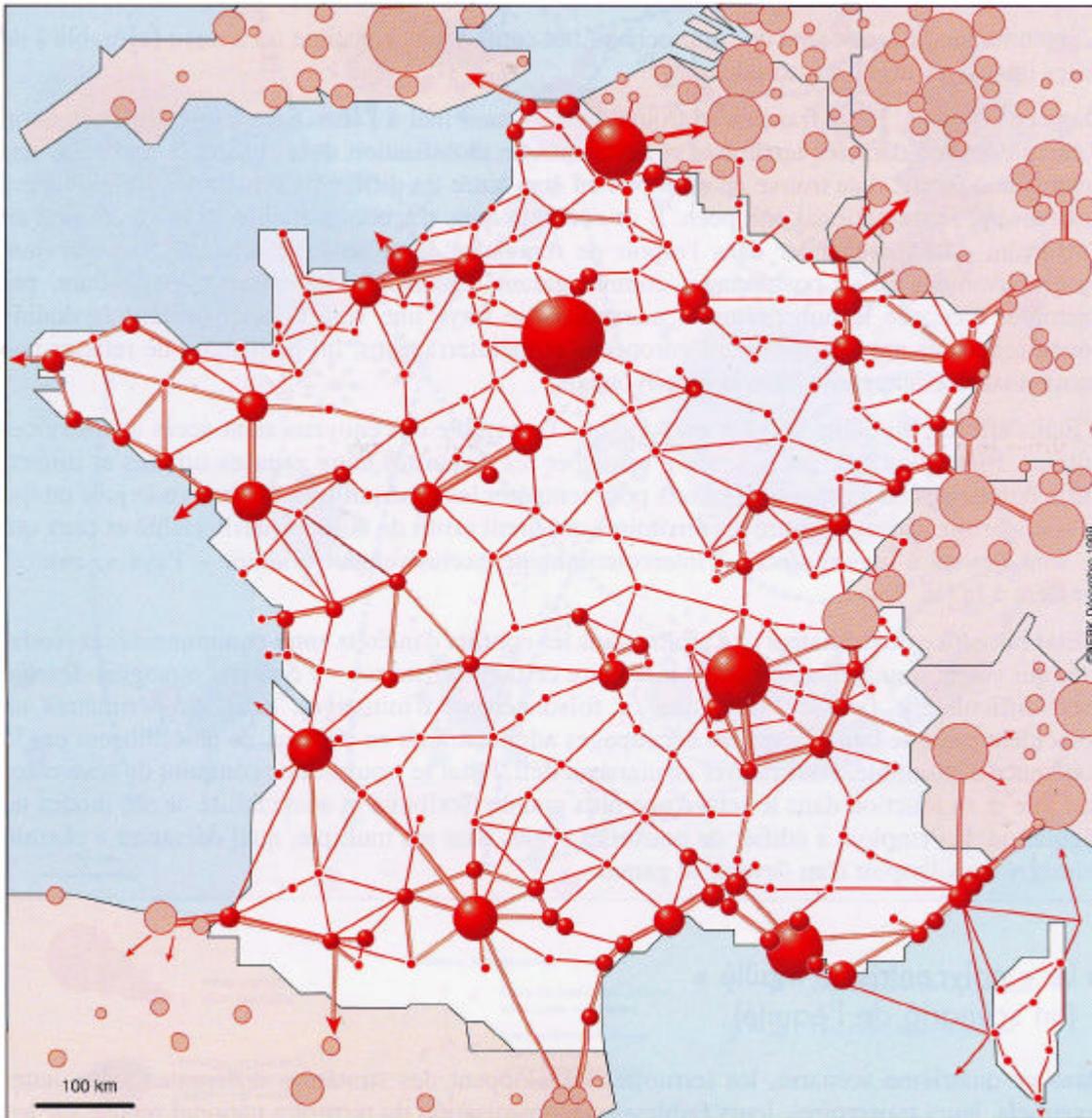
- Question : A l'échéance du schéma, peut-on être assuré que tous les pôles du territoire bénéficieront d'un service de desserte d'un niveau équivalent ou quasi-équivalent tant pour les voyageurs que pour les marchandises ?

Réponse : Le projet de schémas de services est un document de planification qui propose des objectifs à l'ensemble des acteurs du transport (État, Collectivités Territoriales, opérateurs...) et fixe un cadre plus lisible à l'action de l'État à horizon de 20 ans.

Il engage l'Etat sur la cohérence de son action à venir, mais pas sur un résultat à atteindre ni sur une programmation d'investissements. De ce fait, il ne donne pas d'assurances sur le niveau de desserte des territoires qui sera effectivement réalisé à un horizon de 20 ans.

Si nul ne conteste que des espaces sensibles puissent rester à l'écart de tout réseau rapide, peut-on imaginer pour autant qu'en 2020 d'importants bassins de vie continueront à subir le lourd handicap d'une desserte très insuffisante qui les priverait de toute réelle possibilité de développement et d'accès aisé aux services supérieurs (hôpitaux, universités,...) ?

La vision politique de ces schémas de services voudrait qu'un objectif réaliste de desserte de ces territoires soit clairement affiché comme le fut celui du projet politique fédéral américain mentionné à la fin de la section 1.8 de ce rapport. Quelle formulation pourrait-il prendre ? Il pourrait tourner, par exemple, autour de l'idée que toute agglomération d'une certaine taille (par exemple supérieure à 50 000 habitants) soit en 2020 raccordée à au moins un réseau rapide européen routier ou ferroviaire et/ou que toute agglomération d'une certaine taille (par exemple 30 000 habitants) soit en 2020 à moins d'une demi-heure d'un réseau rapide européen. D'autres formulations sont certainement possibles. Mais il n'est sans doute pas acceptable que la solution de ces problèmes soit esquivée, d'autant que l'option du polycentrisme maillé (cf. carte ci-après) accentuera les besoins d'une bonne qualité de service entre les pôles urbains qui devront fonctionner ensemble en jouant au mieux de leurs complémentarités.



Le développement est structuré par un réseau urbain dont le polycentrisme s'est affirmé à deux échelles territoriales : celle des ensembles interrégionaux, cadres de coopération-concurrence entre les villes, et celle des agglomérations et pays, nouvelles mailles de gestion des projets locaux.

XV. QUELLE DESSERTE DES GRANDS SITES PORTUAIRES ?

Avec ses trois façades maritimes, la France est remarquablement placée pour jouer un rôle de premier plan vis-à-vis des échanges de l'Europe avec le reste du monde.

Néanmoins le rapport du groupe de travail «Desserte des ports maritimes » du Conseil National des Transports¹ (CNT) constate que « *malgré ces conditions naturelles favorables, le système portuaire français n'a pas gagné les parts de marché que celles-ci devraient lui permettre d'attendre de sa compétitivité, bien qu'il ait fait, sur le long terme et globalement, jeu égal avec ses principaux concurrents. Sa situation s'est nettement détériorée sur certains trafics et sur certaines parties du territoire. Aussi, le repositionnement de nos ports au sein du Grand Marché Européen constitue-t-il un enjeu national en matière d'activité économique et d'emplois* ». Il précise par la suite que « *le système portuaire français est confronté à la concurrence des ports européens qui sont mieux placés sur les axes de pénétration terrestre, d'où l'ampleur des trafics français captés par les ports étrangers concurrents. Les flux de marchandises échangées par la France avec les pays tiers et acheminées par l'intermédiaire des autres pays de l'Union Européenne, entraînent un manque à gagner considérable pour les ports français et pour l'économie nationale* ».

La qualité de la desserte terrestre joue à cet égard un rôle essentiel dans la mesure où les pré et post-acheminements terrestres comptent pour près du tiers, voire de la moitié du coût global dans les acheminements maritimes intercontinentaux. A cet égard, Anvers et Rotterdam sont considérablement avantagés par rapport aux ports français² du fait de la qualité de leurs dessertes fluviales et ferroviaires. Le tableau ci-après est éloquent.

Nombre de rotations hebdomadaires de trains fret existant de ou vers les ports de la rangée nord-européenne

Année	Anvers	Hambourg	Le Havre	Rotterdam
1996	236	268	15	280
1997	275	274	18	307
1998	280	274	18	318

Source : Port autonome du Havre, d'après le rapport CNT précité.

Pour développer l'arrière-pays des principaux ports français, le mode ferroviaire, et éventuellement le cabotage maritime et le mode fluvial, sont à privilégier sans conteste d'autant que les trafics maritimes présentent le grand avantage de fournir des trafics déjà massifiés. Or, le rapport du CNT souligne « *qu'il paraît choquant de constater que la part de marché du mode ferroviaire sur les acheminements terrestres des trafics des ports français est comparable à la part de marché du mode ferroviaire sur la globalité des trafics fret. Il y a donc un potentiel largement sous-exploité, essentiellement en raison du faible niveau de service ferroviaire* ».

Il y a donc là un effort considérable à engager qui est d'ailleurs indiqué au niveau du deuxième enjeu stratégique majeur « l'organisation multimodale du transport de fret à l'échelle nationale et européenne ».

Quelles améliorations des dessertes ferroviaires en résultera-t-il en 2020 pour les dessertes des grands sites portuaires français ?

¹ Rapport réalisé en 1999 et présidé par Monsieur Jean CHABRERIE

² D'après l'annexe 3 du rapport SMSCT, les acheminements terrestres des ports français sont d'une trentaine de GTK par la route et seulement d'une douzaine de GTK par le fer (soit quand même près d'un quart du total du fret ferroviaire français) et moins d'un GTK pour le fluvial et le fluvio-maritime.

Le document SMSCT ne donne d'élément de réponse ni en terme de qualité de service (par exemple isochrones ferroviaires, 2000 et 2020, à partir des principaux ports français et étrangers proches), ni en terme de priorité du fret ferroviaire vis-à-vis des circulations voyageurs¹.

En revanche, ce document apporte deux séries d'informations :

1. Le chapitre 23 mentionne les renforcements de capacité des dessertes terrestres des ports :
 - Pour le Havre : ligne Paris –Rouen, grande ceinture d'Ile de France, ligne Le Havre – Rouen – Amiens – Reims – Dijon, ligne Rouen – Le Mans – Tours – Lyon.
 - Pour Dunkerque : ligne Dunkerque – Calais – Reims – Dijon et l'artère ferroviaire nord-est (Dunkerque – Thionville).
 - Pour Marseille – Fos : aucune indication.
 - Pour Nantes – Saint Nazaire : ligne Nantes – Lyon.
2. La carte n°22 (Affectation des 100 GTK sur le réseau actuel) indique les augmentations de circulations de trains de fret par rapport à 1997 (50 GTK) et identifie les zones de congestion. Cette carte, fort intéressante, montre des progressions tout à fait importantes des circulations journalières à partir des grands ports (Le Havre : + 56 ; Dunkerque et Nantes : + 30 ; Marseille – Fos : + 92). Pour le Havre et Dunkerque, les zones de congestion (Ile de France et région lilloise) semblent pouvoir être contournées grâce aux itinéraires alternatifs. Pour Nantes – Saint Nazaire, aucune difficulté majeure semble se présenter. Pour Marseille – Fos, les zones de congestion de Nîmes – Narbonne et de la région lyonnaise risquent de poser de grandes difficultés aux acheminements terrestres ferroviaires du grand port méditerranéen.

En conclusion, en l'absence d'une synthèse claire produite dans le rapport SMSCT et sans avoir d'information sur les qualités de service ferroviaires projetées en 2020, il semblerait que les dessertes ferroviaires des principaux ports maritimes français pourraient bénéficier d'améliorations significatives, sauf dans le cas du port de Marseille – Fos.

XVI. QUELLE ACCESSIBILITE TERRESTRE AUX PRINCIPALES PLATES-FORMES AEROPORTUAIRES ?

Le document SMSCT indique qu'un des objectifs de l'Etat consistera à « améliorer la desserte terrestre, en priorité par les transports collectifs, des principaux aéroports français » (page 60).

Au niveau du premier enjeu stratégique majeur (« Le développement des liaisons internationales de voyageurs »), il souligne le principe du « renforcement de la desserte terrestre de ces aéroports, en priorité par les transports collectifs ainsi que le développement de l'intermodalité entre le TGV et l'avion pour favoriser le pré ou post acheminement » (page 64).

Par la suite au chapitre 23 (« Les objectifs et actions pour la desserte des territoires »), les actions envisagées sont légèrement précisées pour cinq aéroports :

- Roissy : « Renforcer la capacité et les performances des liaisons ferroviaires entre d'une part les pôles de l'agglomération francilienne, notamment le pôle de Roissy, et d'autre part les principales villes du bassin parisien : en particulier les liaisons Normandie –Val de Seine, Paris-Troyes, Paris-Orléans, Amiens-Creil-Roissy » (page85).
- Lille : « Adapter les capacités de l'aéroport de Lille à la croissance des trafics (essentiellement moyens courriers) et améliorer sa desserte terrestre » (page 87).

¹ Cet arbitrage, délicat en général, le sera tout particulièrement pour les principales lignes ferroviaires qui desserviront les ports du Havre, de Dunkerque, de Marseille et de Nantes.

- Strasbourg et Bâle – Mulhouse : « Adapter les capacités des aéroports de Strasbourg et de Bâle – Mulhouse à la croissance des trafics (essentiellement moyens courriers) et améliorer leur desserte terrestre » (page 89).
- Lyon : « Favoriser son accès par des services ferroviaires rapides avec les principales villes de son aire d'influence, en correspondance avec les services aériens » (page90).

En résumé, l'objectif d'amélioration des dessertes terrestres est, certes, clairement affiché, mais le document SMSCT ne donne d'information, ni sur les modalités d'obtention de ces objectifs, ni sur des niveaux de qualité de service à atteindre en 2020, notamment pour les relations entre Roissy et la Capitale.

XVII. DES CONTRIBUTIONS FINANCIERES DEMANDEES AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES QUI VONT FORTEMENT AUGMENTER

Le document SMSCT annonce à trois reprises dans son chapitre 33 que les contributions financières des Collectivités Territoriales vont augmenter :

- Autoroutes nouvelles : « *Les autoroutes nouvelles à concéder le seront dans le cadre de concessions particulières (non adossées à des concessions existantes), ce qui rendra généralement nécessaire l'attribution de subventions publiques aux nouveaux concessionnaires. Le financement de ces subventions publiques sera partagé entre l'Etat et les régions comme le sont les investissements routiers non concédés* » (page 119).
- Infrastructures ferroviaires : « *Par ailleurs, les ambitions partagées de l'Etat et des collectivités locales concernant le rééquilibrage en faveur du fer font que les projets ferroviaires sont désormais cofinancés de façon quasi-systématique par celles-ci (et notamment par les régions). Cette pratique de cofinancement est devenue courante pour les projets de modernisation du réseau classique, généralement réalisés dans le cadre des contrats de plan Etat-région qui ont vu les crédits ferroviaires multipliés par dix entre les périodes 1993-1999 et 2000-2007. Elle est également appelée à se développer pour les projets de lignes nouvelles à grande vitesse, à l'image du partenariat financier retenu pour la première phase du TGV Est-européen* » (page 121).
- Voies navigables : « *Ces décisions marquent une implication nouvelle des régions dans le financement des voies navigables et un accroissement de l'aide de l'Etat déjà perceptible en 1999. Il s'agit là d'une multiplication par cinq des investissements par rapport aux précédents contrats de plan* » (page 123).

Quelle sera la part des investissements à charge des Collectivités Territoriales durant la période 2000 – 2020 ?

Des éléments de réponse sont contenus dans le chapitre 33. Le tableau de la page suivante tente d'établir des ordres de grandeur en faisant des hypothèses complémentaires sur les taux de co-financement lorsque ceux-ci ne sont pas indiqués. D'une façon générale, ils reprennent les taux moyens antérieurs (cas des CPER) ou les orientations que l'Etat souhaite fixer (par exemple, financement des subventions d'équilibre des nouvelles concessions autoroutières à parité entre l'Etat et les Collectivités Territoriales¹).

¹ Pour les 1614 km d'autoroutes nouvelles (déjà planifiées et complémentaires), il est dit que l'opportunité de concéder sera appréciée ultérieurement. Le taux de 70 % de financements publics (Etat + Collectivités Territoriales) indiqué dans le tableau tient compte du fait que certaines autoroutes ne seront pas concédées.

**Estimation sommaire des répartitions de financement entre contributeurs pour les investissements en infrastructure de transport
sur la période 2000-2020, en milliards de francs**

	Financement totaux	Hypothèses de clef de financement				Montants de financement			
		Etat	Collectivités territoriales	Union Européenne	Autres	Etat	Collectivités territoriales	Union Européenne	Autres
Infrastructures routières nationales									
- Autoroutes déjà décidées									
concedées	40				100%	SCA			40,0
non concedées	20	50%	50%				10,0	10,0	
- Autoroutes nouvelles									
déjà planifiées	56	35%	35%		30%	SCA	19,6	19,6	16,8
complémentaires									
contournements urbains	45	35%	35%		30%	SCA	15,8	15,8	13,5
liaisons interurbaines	23	35%	35%		30%	SCA	8,1	8,1	6,9
- Grandes liaisons interrégionales	46	50%	50%				23,0	23,0	
Total "Routes nationales"	230						76,4	76,4	77,2
<i>Moyenne annuelle</i>	<i>11,5</i>						<i>3,8</i>	<i>3,8</i>	<i>3,9</i>
Infrastructures ferroviaires									
- Lyon-Turin	45	40%	20%	20%	20%		18,0	9,0	9,0
- Lignes nouvelles à grande vitesse	125	38%	28%	10%	24%	RF	47,5	35,0	30,0
- Modernisation du réseau classique	90	42%	42%		17%	RF+SNCF	37,5	37,5	15,0
- Transport combiné	8	50%	50%				4,0	4,0	
Total "Rail"	268						107,0	85,5	54,0
<i>Moyenne annuelle</i>	<i>13,4</i>						<i>5,4</i>	<i>4,3</i>	<i>2,7</i>
Voies navigables									
- Restauration	7,2	100%					7,2		
- Réseau existant CPER	12	50%	50%			VNF	6,0	6,0	
- Seine-Nord	15	80%	20%				12,0	3,0	
Total "voies d'eau"	34,2						25,2	9,0	0,0
<i>Moyenne annuelle</i>	<i>1,7</i>						<i>1,3</i>	<i>0,5</i>	<i>0,0</i>
Ports maritimes									
- Financements CPER	15	26%	26%		48%	Ports	3,9	3,9	7,2
- Port 2000 (Le Havre)	3	20%	20%		60%	Ports	0,6	0,6	1,8
- Cabotage maritime	2								
Total "ports"	18						4,5	4,5	9,0
<i>Moyenne annuelle</i>	<i>0,9</i>						<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,5</i>
Aéroports									
- Plates Formes métropole et outre-mer	60	5%	5%		90%		3,0	3,0	54,0
Total "aéroports"	60						3,0	3,0	54,0
<i>Moyenne annuelle</i>	<i>3</i>						<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>2,7</i>
Total général	610,2						216,1	178,4	21,5
<i>Moyenne annuelle</i>	<i>30,5</i>						<i>10,8</i>	<i>8,9</i>	<i>1,1</i>

Au vu de ce tableau, le montant global de la participation des Collectivités Territoriales au financement des infrastructures de transport (hors entretien et exploitation) pourrait se situer aux alentours de neuf milliards de francs par an.

Dans la décennie passée, la participation financière annuelle devait s'établir autour de 7 milliards de francs, l'essentiel (entre 5 et 6 milliards) étant lié aux investissements sur le réseau routier national (RN et autoroute non concédée) à travers les CPER.

Bien que ces évaluations soient très approximatives, il en ressort une double conclusion :

- Comme indiqué à la section 1.9, les dépenses totales annuelles en infrastructures de transport diminueront assez nettement passant d'une moyenne annuelle de 45 milliards de francs sur la période 1990-1998 à une moyenne annuelle qui se situerait autour de 30 milliards de francs durant la période 2000-2020.
- Les montants apportés par les Collectivités Territoriales pourraient, quant à elles, augmenter de l'ordre de 30 %, passant de 7 milliards à 9 milliards de francs. En d'autres termes, la part des collectivités locales passerait de 15% (7/45) à 30% (9/30) du total !

Trois raisons principales peuvent expliquer cette forte progression :

1. Les autoroutes concédées n'étaient auparavant nullement cofinancées par les Collectivités Territoriales. La réforme du système autoroutier conduit à l'attribution de subventions publiques d'équilibre qui seraient partagées entre l'Etat¹ et les Collectivités Territoriales. Le tableau précédent conduit à un pur ajout de dépenses supplémentaires qui pourrait s'élever à une quarantaine de milliards sur 20 ans², soit 2 milliards supplémentaires par an³.
2. La pratique qui serait désormais systématique des cofinancements Etat-Régions dans les projets ferroviaires (modernisation du réseau classique et lignes nouvelles à grande vitesse) conjuguée aux forts investissements ferroviaires des vingt prochaines années générerait une dépense annuelle d'un peu plus de 4 milliards de francs pour les Collectivités Territoriales, alors que par le passé leur contribution annuelle ne devait pas excéder le milliard de francs. On peut en outre sérieusement douter que la contribution constatée des régions au financement des lignes nouvelles à grande vitesse ne s'applique aussi aisément à celui des investissements nécessaires au fret ferroviaire, qui bénéficieront moins directement aux populations de ces régions.
3. En dernier lieu, les Collectivités Territoriales participeraient à hauteur de près de 500 millions de francs par an au développement du réseau de voies navigables alors que leur contribution passée était excessivement modeste.

¹ On notera que la réforme autoroutière générera des distributions de dividendes pour l'Etat qui lui permettront de financer sa part de subvention dans les nouvelles concessions alors que les Collectivités Territoriales ne disposeront pas de recettes supplémentaires à cet égard.

² $19,6 + 15,8 + 8,1 = 43,5$. En fait, ce montant inclut la participation au financement des 1614 km de nouvelles autoroutes dont une partie pourrait ne pas être concédée.

³ En revanche, les contributions aux financements des RN et autoroutes non concédées baisseraient considérablement du fait du fort ralentissement de ces investissements. Ce qui globalement pourrait amener une certaine baisse pour ce qui concerne le réseau routier.

Cette forte progression des participations demandées aux Collectivités Territoriales semblent cependant inquiéter l'Etat - sans pour autant que des conclusions en soient tirées - puisqu'à deux reprises, au cours du chapitre 33, le document SMSCT émet des doutes sur les capacités de celles-ci à pouvoir dégager les financements nécessaires.

- Routes et autoroutes : « *Le rythme de réalisation de ces investissements dépendra fortement des capacités de financement des collectivités publiques, y compris pour la réalisation de certains ouvrages concédés* » (page 120).
- Infrastructures ferroviaires : « *L'ensemble de ce programme représente un volume d'investissements très important. Son rythme de réalisation dépendra fortement de la capacité de financement des collectivités publiques. Il sera donc nécessaire de rechercher des réalisations par étapes des différents projets* » (page 122).

*

* *

**LECTURE COMMENTEE DU DOCUMENT
SOUMIS A LA CONSULTATION**



Cette deuxième partie a deux objets :

- Faire ressortir les éléments-clefs du document SMSCT compte tenu de sa lisibilité insatisfaisante.
- Commenter certains aspects, en complément de la partie 1, et aborder des points particuliers qui touchent pour l'essentiel à la compréhension du texte ou des cartes. Pour en faciliter la lisibilité, ces commentaires sont encadrés.

Elle suit la structure générale du document.

I. LA PREFACE ET L'INTRODUCTION

La préface, sans doute écrite après la rédaction de l'ensemble du rapport, tente de dégager quelques lignes de force. A cet égard, elle met en avant deux aspects essentiels de ces schémas de service :

- **une priorité de rééquilibrage modal**, ciblée principalement sur le fret ferroviaire et les transports collectifs urbains et qui prend particulièrement en compte les liaisons internationales de voyageurs, les grands corridors de transport internationaux de fret (Belgique – Paris – Bordeaux – Espagne, Allemagne – Lyon – Marseille, et arc méditerranéen) et les traversées alpines et pyrénéennes.
- **Une nouvelle approche des choix publics** qui, en mettant l'accent sur le service rendu, conduit à rechercher d'abord les modalités d'une meilleure utilisation des réseaux existants avant d'envisager de nouvelles infrastructures, à fixer le cadre de la préparation des décisions futures, et à organiser un suivi des résultats des politiques engagées.

L'introduction rappelle le contexte juridique de ces schémas de service (qui vont se substituer aux schémas sectoriels d'infrastructure définis par la loi du 4 février 1995), décrit succinctement l'organisation du document, indique les étapes passées de leur préparation, présente leur champ et leur portée, et enfin les resitue dans la hiérarchie des prescriptions et des documents de planification.

Les cinq paragraphes suivants rappellent les principaux champs et portées de ces schémas.

« La loi d'orientation du 25 juin 1999 définit les schémas de services de transport comme **des documents de planification à long terme** permettant à l'Etat d'explicitier ses politiques, en termes d'orientations générales et de localisations de mesures concrètes, en vue de cadrer les études et la programmation de ses actions et d'informer les collectivités publiques et les acteurs socio-économiques et ses intentions, afin de leur permettre de mieux positionner leurs propres projets ».

« L'intervention de l'Etat porte sur **l'organisation institutionnelle, la régulation des marchés, l'orientation et l'incitation des collectivités territoriales et des acteurs économiques, la tutelle des opérateurs publics ou la délégation de services publics, et la maîtrise d'ouvrage directe de certaines infrastructures** ».

« Dans ce but, les schémas de services de transport de marchandises et de voyageurs présentent **les orientations générales de l'Etat** en matière d'évolutions institutionnelles, réglementaires ou fiscales visant à adapter le cadre général d'organisation des transports.

Ils déterminent les **principales dispositions présentant un intérêt national**, sur lesquelles l'Etat est fondé à intervenir, sachant que ces dispositions devront s'inscrire dans les perspectives décrites par le **scénario multimodal volontariste (MV)** ».

« Ils fixent le principe, les objectifs et le cadre dans lequel sera conduit **le processus d'élaboration et d'instruction des grands projets d'infrastructure**, depuis le débat public susceptible d'être engagé en application de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 jusqu'au choix du tracé ou du site et de la consistance du projet, fixés par la déclaration d'utilité publique. »

« **Ils explicitent les projets qui présentent une importance majeure au niveau national** et sont susceptibles d'être mis en œuvre dans les vingt ans à venir, tels que les lignes ferroviaires nouvelles, les nouveaux sites aéroportuaires majeurs, les autoroutes nouvelles ou les grandes liaisons routières interrégionales à 2 fois 2 voies ; **les projets majeurs non inscrits dans les schémas de services seront considérés comme incompatibles** et le processus conduisant à leur réalisation éventuelle nécessitera la révision préalable des schémas. »

Commentaires :

- Page 9 (2^{ème} paragraphe) : La LOADDT indique que « ces schémas déterminent... les différents objectifs de services de transport aux usagers, leurs modalités de mise en œuvre ... ». Les modalités de mise en œuvre ne sont présentées que très partiellement dans le document soumis à consultation.
- Page 11 (8^{ème} paragraphe) : « Les projets majeurs non inscrits...seront considérés comme incompatibles ». La définition d'un projet majeur n'est pas donnée, la liste des projets inscrits n'est pas dressée. De telles approximations peuvent ouvrir la porte par la suite à des contestations dont on aurait pu se passer.

II. LES OBJECTIFS DE SERVICES DE TRANSPORT DE MARCHANDISES (PREMIERE PARTIE – A)

Quatre orientations générales sont énoncées :

- Répondre aux évolutions de la demande de transport
- Promouvoir des alternatives performantes au transport routier
- Améliorer la sécurité des transports, avec un objectif de réduction de moitié du nombre de morts sur la route (sans qu'il soit bien précisé si cet objectif est fixé à l'échéance 2020)
- Préserver à long terme les ressources et la qualité environnementale, sachant que cette orientation est explicitement liée à l'objectif premier de limitation de l'effet de serre.

Le chapitre 13 (objectifs d'amélioration des services de marchandises) décline les objectifs à partir d'une segmentation des flux de transport en six catégories :

- Les flux internationaux à l'échelle mondiale
- Les transports rapides à l'échelle nationale et européenne : services routiers à longue distance et services de transport combiné
- Les transports massifiés à moyenne et longue distance : services ferroviaires, maritimes et fluviaux
- Les services à courte distance : liaisons intervilles de proximité, distribution en zone urbaine
- La desserte de la Corse
- La desserte des départements d'outre-mer

Commentaires :

- *Les diagnostics, bien que succincts, s'avèrent en général clairs et précis. Toutefois, les objectifs, encadrés dans le texte pour une meilleure lisibilité, restent souvent trop généraux pour fournir les prémices d'une mise en œuvre opérationnel le.*
- *On notera que le scénario MV n'est pas évoqué dans ce chapitre alors que les scénarios A à D le sont. Dans le mesure où ce scénario se révèle être un objectif politique majeur, il devrait être annoncé dès le départ d'autant qu'il structure de fait la suite des réflexions et des orientations.*
- *Section 112 : « le choix du mode de transport sera principalement lié à la qualité de l'offre des opérateurs de transport : régularité, fiabilité, ponctualité, flexibilité et vitesse et autres critères qui ont permis au transport routier de devenir la référence. S'il satisfait ces conditions, le trafic ferroviaire fret devrait cesser de régresser, et pourrait bénéficier de l'accroissement du transport à longue distance qui lui sera plus favorable que par le passé ». Dans quelle mesure le fret ferroviaire satisfera ces conditions dans le scénario MV ? Le document SMSCT n'y répond pas.*

- *Section 114 : Les évolutions techniques seront importantes au cours des vingt prochaines années et devraient orienter certains choix dans les SMSCT. Il aurait été souhaitable que le document rentre plus dans l'examen de ces mutations : description, horizons de mise en œuvre (court terme, moyen terme, long terme), gains envisageables, Cela aurait permis d'intégrer concrètement ces aspects dans la démarche générale.*
- *Section 121 – 1^{er} paragraphe : « Faciliter le développement d'une offre multimodale de transport de marchandises ... pour soutenir au moindre coût économique et social les performances de l'économie française et européenne ». Il paraît très risqué de vouloir tenir cet objectif en s'appuyant principalement sur un opérateur modal qui disposerait d'un monopole.*
- *Section 121 : « Le SMSCT définit les principales mesures destinées ... à gérer les conflits d'usage des réseaux de transport entre les différentes catégories d'utilisateurs : voyageurs et marchandises, transport à longue, moyenne ou courte distances, particulièrement dans les traversées des grandes aires urbaines». Où sont-elles définies ? Qui gère les sillons ?*
- *Section 132 : Il est indiqué que le trafic de transit (à travers la France) pourrait augmenter de 150 à 200 % en 20 ans. Les résultats des enquêtes Transit de 1992-1993 et de 1999 vont plutôt à l'encontre de cette hypothèse qui mériterait d'être réexaminée.*
- *Section 132, 2^{ème} paragraphe : Il est tout à fait exact que les camions sont beaucoup moins sensibles à la congestion que les voitures (ils circulent en général peu durant les grandes pointes de circulation) et que la qualité des services routiers, qui est déjà très bonne, continuera à progresser grâce notamment aux nouvelles technologies de communication (dès à présent le GPS et l'internet sont beaucoup plus utilisés par les routiers que par le ferroviaire). C'est en analysant les performances du routier, et ses limites, que l'on pourra mieux cerner les conditions nécessaires pour gagner la bataille du rééquilibrage modal.*
- *Section 132, 3^{ème} paragraphe : le transport combiné est certainement un des atouts majeurs du fret ferroviaire (notamment à partir des ports français et étrangers). Les conditions de son développement mériteraient d'être mieux précisées, y compris sur le volet financier.*
- *Section 132, 4^{ème} paragraphe : l'autoroute ferroviaire nécessitera des subventions d'exploitation à la t-km nettement plus élevées que le transport combiné (le cas du Transmanche est particulier car le changement de mode est imposé à tous les camions). Ce système devrait donc être limité à des situations très spécifiques.*
- *Section 132 : « Les flux de traversées alpines et pyrénéennes, en très forte croissance ». Si ceci est particulièrement vrai pour les flux transpyrénéens (+74 % de 1992 à 1999 pour le mode routier), il n'en est pas de même pour les flux transalpins qui n'ont progressé que d'environ 20 % en sept ans (route + fer confondus). Cette grande faiblesse des croissances des flux transalpins entre la France et l'Italie devrait être prise en compte dans les démarches prospectives¹.*
- *Section 134, dernier encadré : « Favoriser les possibilités de desserte (des marchandises) en préservant les capacités ferroviaires en cas de conflit avec les*

¹ A noter qu'elle devrait perdurer du fait en particulier de l'amélioration des traversées nord-sud de la Suisse au cours de la prochaine décennie.

services régionaux ». Est-ce l'annonce d'une certaine priorité au fret ferroviaire vis-à-vis des dessertes TER dans un certain nombre de cas ?

III. LES OBJECTIFS DE SERVICES DE TRANSPORT DE VOYAGEURS (PREMIERE PARTIE – B)

Quatre orientations générales sont énoncées :

- 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
- Préserver à long terme les ressources et la qualité environnementale

Commentaires :

- *Les deux dernières orientations sont analogues à celles mentionnées pour les marchandises. Les deux premières correspondent à la nécessité de satisfaire les besoins futurs aux niveaux européen, national, régional et local. Dans ce domaine, la France a encore beaucoup d'efforts à produire, notamment au niveau des dessertes (de qualité) des territoires dont les organisations polycentriques ne peuvent bien souvent s'appuyer que sur le développement d'un réseau routier à haut niveau de service.*
- *Il n'est pas anormal que des orientations générales soient pour partie antinomiques (les deux premières conduiront dans bien des cas à s'appuyer sur le développement du réseau routier tandis que les deux dernières viseront à favoriser le rail et la voie d'eau), l'essentiel étant par la suite de rechercher au cas par cas le meilleur compromis. Le principe de réalisme, qui semble prévaloir nettement dans le cas des voyageurs, conduit in fine à un objectif global modeste – mais certainement atteignable et peut-être même dépassable – de report modal vers le fer.*

Comme pour les marchandises, le chapitre 13 (objectifs d'amélioration des services de voyageurs) présente des objectifs ciblés à partir d'une segmentation de la demande en neuf catégories de flux :

- 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

Commentaires :

- *Section 111 : « Le trafic ferroviaire a progressé entre 1970 et 1985 pour se stabiliser ensuite... ». Cette rupture de tendance est remarquable. Les causes ont-elles été analysées ?*
- *Section 112 : La réflexion prospective est à développer (cf. section 1.4 du présent rapport).*
- *Section 114 : La présentation des domaines de pertinence peut porter à confusion comme cela a été montré dans la section 1.3 du présent rapport. La route est et restera, malheureusement, le mode le plus pertinent pour la majorité des déplacements « longue distance ». En conséquence pour assurer la qualité de service des besoins futurs, elle doit être améliorée, principalement lorsque les alternatives modales n'existent pas ou ne peuvent pas être réellement compétitives.*
- *Section 114 : Pour le transport interurbain des voyageurs, l'atteinte des engagements de Kyoto est peut-être à rechercher davantage dans des évolutions technologiques, et l'optimisation de l'usage des infrastructures dans des actions visant à étaler les pointes de trafic (la gamme des moyens est désormais considérablement plus vaste qu'elle ne l'était il y a 10 ou 20 ans).*
- *Chapitre 13 : Par rapport au volet « marchandises », les objectifs apparaissent en général plus précis. Pour ce qui concerne les déplacements interurbains, ils constituent assurément un cadre de référence assez clair.*
- *Section 136 : Pour les relations à moyenne distance, des lignes régulières d'autocars seraient dans bien des cas le mode le plus approprié pour la desserte en transport collectif et le développement de l'intermodalité, comme cela se pratique dans de nombreux pays d'Europe et d'Amérique du Nord. Par ailleurs, cela permettrait parfois de gérer les conflits de priorité entre fret ferroviaire et TER.*
- *Section 136 – c – (Desserte des pays isolés ou à faible densité). « De la vocation de certains territoires, dont l'écart des réseaux rapides peut même être un atout : zone de calme, réserve écologique, nature touristique particulière s'accommodant d'un relatif isolement... ». Est-il prévu de consulter ces territoires sur cette vocation et sur leur mise à l'écart des réseaux rapides ?*

IV. LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE TRANSPORT (CHAPITRE 20)

La deuxième partie du document commence par un court chapitre de deux pages rappelant les deux grandes orientations de ces schémas de service :

1. **Le rééquilibrage intermodal de l'offre de transport** qui se caractérise par deux priorités :
 - priorité aux modes alternatifs à la route pour les marchandises en interurbain
 - priorité aux transports collectifs dans les agglomérations

2. **Le développement d'une politique générale de régulation des transports** et d'amélioration de leur efficacité environnementale qui s'appuie principalement sur :

- L'augmentation au niveau européen du prix des carburants, avec une diminution de l'écart du TIPP entre l'essence et le gazole
- L'harmonisation communautaire de législation sociale relative au transport routier de marchandises
- La réduction des consommations spécifiques des véhicules

Commentaires :

- *La dimension européenne de la politique nationale des transports est bien mise en avant.*
- *En matière d'augmentation du prix des carburants (un important levier d'action), il n'est pas certain que les décisions communautaires iront aussi loin que les objectifs affichés dans le scénario MV.*

V. LES GRANDS PRINCIPES D'ACTION DE L'ETAT PAR MODE DE TRANSPORT POUR LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE SERVICE (CHAPITRE 21)

Pour conduire sa politique, présentée dans la première partie, l'Etat dispose de moyens qui dépendent, pour chaque mode, des rôles qui lui sont dévolus tant vis à vis des opérateurs (ceux qui assurent les services de transport) que vis à vis de la conception, de la construction et de l'exploitation des infrastructures de transport.

Dans le domaine routier, l'Etat se fixe sept principes d'actions :

- L'amélioration de la sécurité routière ;
- Le développement et la coordination des systèmes d'exploitation des réseaux rapides et des réseaux urbains ;
- La diminution des effets externes ;
- La valorisation des infrastructures existantes afin de limiter les investissements lourds d'infrastructure ;
- L'adaptation de la tarification des infrastructures ;
- Le renforcement de la protection sociale des conducteurs de poids lourds ;
- La poursuite de l'aménagement des infrastructures en fonction de l'importance et de la nature des trafics.

Pour le transport ferroviaire, le document annonce une concurrence croissante entre les modes¹ et l'ouverture des droits d'accès aux entreprises ferroviaires sur le réseau de

¹ "Le mode ferroviaire devra s'adapter à un contexte de concurrence croissante entre les modes tant pour les voyageurs (route, air) que pour le fret" (chapitre 212)

transport européen de fret ferroviaire (RTEFF). L'Etat indique qu'il interviendra particulièrement sur :

- La procédure d'attribution des sillons qui devra être régie par des règles explicites d'ici cinq ans ;
- Le suivi, le contrôle et l'évaluation de la sécurité ferroviaire ;
- La structure du barème des péages ;
- Les évolutions techniques qui favorisent l'accroissement de capacité des lignes, l'interopérabilité, la réduction des effets externes,....

Pour le transport fluvial, l'Etat orientera son intervention suivant quatre axes :

- La restructuration et la modernisation de la profession ;
- L'évolution des redevances d'usage ;
- L'amélioration (modernisation des ouvrages, embranchements fluviaux, plates-formes portuaires) du réseau utile aux transports de marchandises ;
- Le développement du réseau à grand gabarit.

Pour les transports maritimes et les ports, l'Etat portera son action sur :

- L'amélioration de la compétitivité des ports en modernisant le cadre de leur intervention et de l'organisation des services portuaires ;
- La réhabilitation et la modernisation des infrastructures portuaires ;
- La prévention et le traitement des pollutions marines ;
- Les développements techniques en matière logistique et portuaire ;
- L'amélioration des dessertes terrestres des ports ;
- Le développement du cabotage maritime ;
- Une gestion prospective des espaces portuaires tenant compte de leurs multiples fonctions.

Dans le domaine aérien, l'Etat interviendra notamment sur :

- Le renforcement des mesures préventives de sûreté sur les aéroports ;
- La diminution du bruit aux abords des aérodromes ;
- L'amélioration du contrôle aérien ;
- Le renforcement des capacités aéroportuaires nationales et régionales ;
- L'amélioration des dessertes terrestres des principaux aéroports français, en priorité par les transports collectifs ;
- Le développement coordonné des aéroports à vocation régionale et locale pour les territoires qui requièrent une desserte avec Paris ou des dessertes transversales.

Dans le domaine des déplacements urbains, l'Etat entend agir sur :

- Le développement des transports collectifs urbains. Il renvoie à cet égard au projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains ;
- La police de la circulation et du stationnement afin de faciliter les harmonisations nécessaires et d'orienter le stationnement payant vers une fonction de régulation générale de la demande de circulation et de l'occupation de l'espace ;
- L'organisation de la voirie et de la circulation urbaine en précisant les modalités d'aménagement et de gestion des différentes catégories de voies urbaines et en continuant à explorer le concept de péage urbain, y compris en encourageant des expérimentations locales.

Commentaires :

- *La présentation des modes est d'une lisibilité qu'il convient de souligner.*
- *Les principes d'action se révèlent un catalogue de bonnes intentions très générales sur lesquelles tout désaccord semble impossible.*
- *Section 212, bas de page 56 : La mise en place des règles explicites dans l'attribution des sillons et d'une autorité de régulation s'avère un point important pour le développement du fret ferroviaire. Le délai de cinq ans mériterait d'être raccourci.*
- *Section 215 : La question de l'encombrement de l'espace aérien européen conditionne totalement le développement de ce secteur et la qualité des services. Aucune des solutions que l'on peut ou que l'on doit envisager pour résoudre cette question fondamentale n'est évoquée, ni dans le corps du texte, ni dans l'annexe consacrée au transport aérien. Tout se passe comme s'il était considéré que les progrès de la technique suffiront à résoudre cette question, sans qu'il soit nécessaire de remettre en cause les structures, les organisations, les statuts, le problème des espaces réservés aux aviations militaires, voire le caractère poly-national de l'organisation du contrôle aérien.*

VI. LES CINQ ENJEUX STRATÉGIQUES MULTIMODAUX MAJEURS (CHAPITRE 22)

Après avoir défini les objectifs par services de transport, le document présente cinq enjeux stratégiques multimodaux majeurs.

1. Le développement des liaisons internationales de voyageurs

Pour faire face à une forte croissance attendue de la demande, la politique de l'Etat vise :

- A faciliter les relations aériennes des grandes aires métropolitaines françaises avec les principaux pôles européens, et pour certaines, avec des pôles mondiaux ;
- A valoriser la complémentarité entre le transport ferroviaire rapide et l'avion ;
- A développer, au plan national, un réseau de plates-formes complémentaires à vocation internationale.

Il en résulte en particulier :

- La nécessité de construire le nouvel aéroport de Notre-Dame-des-Landes et un nouvel aéroport à vocation internationale dans le bassin parisien ;
- La recherche de solutions pour les aéroports de Toulouse (nouvel aéroport) et de Nice ;
- Un rôle étendu de l'aéroport de Lyon Saint Exupéry en tant que plate-forme de trafic international pour le Grand Sud-Est ;
- La recherche de meilleures complémentarités entre avion et TGV (facilitation de l'interopérabilité et substitution pour les parcours de moins de trois heures en TGV) mais aussi entre avion et transports rapides par autocar ;

- La redistribution de certains trafics aériens des plates-formes de Roissy et d'Orly vers d'autres plates-formes du Bassin parisien ou vers des plates-formes spécialisées pour le fret (Vatry, Châteauroux,...) dans l'attente de la réalisation du nouvel aéroport international.¹

La carte A ci-après vise à résumer ce premier enjeu

Commentaires :

- *La carte A reste très ambiguë. Est-ce une description de la situation actuelle ou une vision du futur telle que proposée par les SMSCT ? Les cartes B et C qui ont des vocations similaires pour les deuxième et troisième enjeux, semblent conduire à la seconde éventualité. Dans ce cas, cela signifie qu'en 2020 les trafics intercontinentaux reposeront dans l'hexagone sur les seuls aéroports parisiens et, en périphérie de la France, sur les dix aéroports cités (Londres, Amsterdam, Bruxelles, Cologne, Luxembourg, Francfort, Genève, Turin, Milan, Barcelone et Bilbao). Quel avenir alors pour les quelques lignes intercontinentales régulières qui partent dès à présent de Nice ou de Lyon-Saint-Exupéry ? Pourquoi un tel manque d'ambition pour Lyon-Saint-Exupéry en regard des aéroports de Genève (même taille) et Turin (deux fois plus petit), et qui n'ont pas une zone de chalandise aussi importante ? Enfin, plus fondamentalement faut-il que l'Etat édicte en ce domaine des principes alors que les développements éventuels des liaisons intercontinentales à partir des aéroports de province obéiront aux lois du marché, éventuellement stimulées par de fortes impulsions locales ?*
- *Pour les services ferroviaires à grande vitesse, la carte A souligne les rôles des TGV vers les villes européennes proches des frontières du nord de la France ; au sud, les seules liaisons TGV européennes pourraient ne concerner que Toulouse-Barcelone et Marseille-Montpellier-Barcelone. Aucune ligne TGV n'est schématisée à l'est de Marseille alors que les pôles touristiques du Var, des Alpes-Maritimes, de Monaco et de la Ligurie italienne pourrait laisser espérer un transfert modal de l'avion vers le fer, et participer ainsi à la désaturation de l'aéroport de Nice et à celle du couloir rhodanien. Le texte relatif à la structuration de l'arc méditerranéen évoque l'aménagement d'infrastructures existantes et l'éventualité de préserver la possibilité de sections nouvelles à grande vitesse vers la Côte d'Azur. Une flèche partant d'Aix-en-Provence et se dirigeant vers la Côte d'Azur pourrait exprimer cette volonté de développer un service ferroviaire à grande vitesse qui s'avère certainement la seule réponse possible pour pallier la dégradation probable des niveaux de service sur cette section de l'arc méditerranéen.*
- *Pour les liaisons routières internationales, la carte A stipule que la continuité des grands itinéraires routiers est assurée pour l'essentiel par les liaisons existantes. Sur la frontière suisse, une liaison est schématisée vers la Franche-Comté. S'agit-il là d'une liaison nouvelle ?*
- *En revanche, aucune liaison routière n'est indiquée entre Rhône-Alpes et la Suisse alors qu'il est prévu une nouvelle autoroute entre Annecy et Genève.*

¹ Mais rien n'est dit sur les moyens à mettre en œuvre pour obtenir de tels résultats; cette remarque valant pour de nombreux autres points des paragraphes précédents

Carte A

2. L'organisation multimodale du transport de fret à l'échelle nationale et européenne

En préalable, est rappelé l'objectif de doublement d'ici 2010 des trafics de fret ferroviaire et fluvial.

Les principales mesures envisagées pour y parvenir reprennent en général des orientations déjà mentionnées précédemment. Elles s'articulent autour de sept thèmes :

- Participer à la constitution progressive d'un réseau trans-européen de fret ferroviaire (RTEFF) – cf. carte 21 dans le document-.
- Soutenir les efforts de productivité et de qualité des opérateurs ferroviaires.
- Définir des critères et mettre en place des procédures d'allocation des priorités entre les différentes circulations ferroviaires.
- Réaliser les aménagements de capacité ferroviaire nécessaires à l'écoulement des trafics de fret attendus. A cet égard, la carte 22 du document identifie les principales zones de congestion qui se développent au fur et à mesure de la croissance du trafic fret ferroviaire.
- Développer les activités portuaires et renforcer leurs positions dans l'espace européen.
- Promouvoir un service performant de transport combiné à l'échelle européenne sous toutes ses formes (ferroviaire, fluviale, maritime). La carte n° 5 du document indique la localisation des principaux développements futurs de chantiers de transport combiné.
- Développer et exploiter plus efficacement la voie navigable, notamment pour la desserte des ports et le transport de marchandises pondéreuses.

La carte B ci-après vise à résumer ce deuxième enjeu, tandis que les cartes 21,22 et 5 donnent des précisions sur l'offre ferroviaire future.

Carte B

Carte n°21

Carte n°22

Carte n°5

Commentaires :

- *Deux itinéraires alternatifs ferroviaires manquent :*
- *La branche sud de la LGV Rhin – Rhône qui jouera un rôle important pour le trafic fret à destination ou en provenance de l’Italie et du sud de la France.*
- *La liaison Le Havre – Beauvais qui permettra au port du Havre de disposer d’un itinéraire ferroviaire de qualité vers l’est de la France.*
- *La carte 22 indique comment s’affecteraient les 100 milliards de tonnes-km sur le réseau ferroviaire hors contraintes de capacité. Les traits précisent l’augmentation du nombre de circulations par rapport à 1997. Si l’on met cette carte en relation avec la carte 21 du réseau trans-européen de fret ferroviaire, on constate que la ligne ferroviaire Clermont-Ferrand – Béziers, qui appartient au RTEFF, ne supporterait aucune augmentation de circulations alors que son tracé en fait un itinéraire de plus court chemin pour certains flux. Cette carte 22 est peu explicite quant aux objectifs qui pourraient être assignés à cette ligne sur laquelle des investissements importants sont déjà engagés. De combien pourra-t-elle soulager le couloir rhodanien et le nœud lyonnais ?*
- *La carte B laisse en suspens les flux de fret de l’arc méditerranéen, et notamment les flux Espagne – Italie alors que le projet d’axe ferroviaire Turin – Briançon est évoqué par la suite.*

3. Le bon fonctionnement des grands axes terrestres interrégionaux et internationaux

Cet enjeu concerne pour l’essentiel les grands axes routiers métropolitains. Quatre principales orientations ont été énoncées :

- Optimiser la capacité de voies existantes en étalant les flux de trafic dans l’espace et dans le temps (système d’exploitation en temps réel, modulation des péages,...).
- Aménager des itinéraires alternatifs aux principaux accès congestionnés (traversées de grandes agglomérations, région d’Ile-de-France, couloirs rhodanien et languedocien, littoral azuréen, sillon mosellan). Une attention particulière est portée à l’axe A7-A9 pour lequel est présentée une stratégie globale de réponse à l’horizon 2020.
- Intégrer la façade atlantique dans les grands courants d’échanges européens par l’achèvement des liaisons nord-sud et la réalisation de liaisons est-ouest.
- Réaliser des investissements de capacité ou de contournements d’agglomération destinés aux flux de transit.

La carte C ci-après vise à résumer ce troisième enjeu.

Commentaires :

- *La carte C n'est pas en cohérence avec les grands axes terrestres interrégionaux et internationaux qui sont cités par ailleurs. Les omissions portent notamment sur :*
 - *Grenoble – Marseille, Lyon – Saint-Etienne – Béziers et Lyon – Toulouse qui participeront à la désaturation du couloir rhodanien, notamment en été.*
 - *Le grand axe est-ouest Rennes/Nantes – Est France par Orléans – Troyes et Langres –Belfort*
 - *Reims – Bruxelles*
 - *Turin – Briançon – Aix en Provence*
- *Comme pour les cartes A et B, les problématiques européennes sont masquées par des cartes qui sont trop hexagonales. Une carte à une dimension plus européenne pourrait par exemple mettre en évidence les grands axes de transit entre la Péninsule Ibérique et le reste de l'Europe.*

4. La politique multimodale des liaisons France - Espagne et France - Italie¹

Dans les deux cas, l'orientation volontariste a pour but de transférer massivement les flux intermodaux de marchandises vers les modes ferroviaire et maritime grâce aux mesures suivantes :

- Rechercher de nouvelles possibilités d'action réglementaires et tarifaires dans un cadre européen.
- Favoriser le cabotage maritime.
- Affecter au fret ferroviaire des sillons de qualité et réaliser des aménagements de capacité sur les axes ferroviaires existants.
- Aménager des chantiers de transbordement rail-route dans les zones frontalières.
- Réaliser de nouveaux itinéraires ferroviaires dédiés au fret ou mixte.

Nota bene : pas de carte de synthèse pour ce quatrième enjeu.

¹ Compte tenu du cabotage maritime cette terminologie semblerait plus adaptée que celle de "liaisons transalpines et transpyrénéennes"

5. L'organisation des déplacements urbains et périurbains

La politique de l'Etat concerne en priorité les territoires où le processus de métropolisation ou d'étalement urbain est avéré, et en particulier les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Ce cinquième et dernier enjeu reprend en partie les orientations déjà développées à la fin du chapitre 21 en le structurant autour de trois axes :

- Encourager l'intégration, les compétences et la coordination entre les autorités organisatrices de transport
- Favoriser les transports collectifs périurbains en site propre
- Faciliter l'écoulement au droit des agglomérations des flux de transit à longue distance

Nota bene : pas de carte de synthèse pour ce cinquième enjeu.

VII. LES OBJECTIFS ET ACTIONS POUR LA DESSERTE DES TERRITOIRES (CHAPITRE 23)

Le chapitre 23 traite des objectifs et actions de l'Etat pour la desserte des territoires en déclinant les enjeux stratégiques au niveau de six grands ensembles régionaux métropolitains (Bassin parisien, Nord, Grand Est, Grand Sud-Est, Grand Sud-Ouest, Ouest Atlantique) et des départements d'outre-mer.

Les treize pages de ce chapitre listent, pour chaque grand ensemble régional, les objectifs et actions prévus d'ici 2020, et notamment les aménagements d'infrastructure.

Commentaires :

- *La liste récapitulative des projets majeurs doit être établie.*
- *Est-ce que la décision de lancer une étude ou « une réflexion » (par exemple pour la liaison La Bâtie Neuve – Montgenèvre ou pour une traversée ferroviaire centrale des Pyrénées) implique qu'un projet majeur, non évoqué dans le SMSCT, qui résulterait de cette étude pourrait être réalisé d'ici 2020 sans révision préalable des SMSCT ?*
- *Est-ce que « l'amélioration progressive de la RN21 liée aux importantes fonctions locales de cet axe » peut conduire à porter sa capacité à 2x2 voies ?*

VIII. LES EVOLUTIONS PRÉVISIBLES DE LA DEMANDE DE TRANSPORT ET LE SCENARIO MULTIMODAL VOLONTARISTE (CHAPITRE 31)

Ce chapitre 31 indique les tendances futures d'évolution de la demande de transport et les principaux facteurs qui peuvent l'infléchir ; puis, il présente le scénario MV ; il se termine par une tentative d'analyse globale des effets sur l'environnement.

Au cours des vingt dernières années, les trafics interurbains, voyageurs et marchandises, ont plus que doublé pour les modes routiers, maritimes et aériens, tandis qu'ils ont stagné, voire régressé, pour les modes ferroviaires et fluviaux.

D'ici 2020, la demande de transport devrait globalement progresser, en valeur absolue, au même rythme que précédemment.

Les effets des politiques publiques (évolution de la TIPP, prix des transports ferroviaire et aérien, coût du fret routier) peuvent légèrement infléchir cette progression de la demande et surtout agir sur sa répartition modale. La modélisation de quatre scénarios de politique de transport (A, B, C, et D) a permis d'évaluer les évolutions de la production nationale de transport, en voyageurs-km et en tonnes-km, d'ici 2020. Le tableau ci-après en résume les principaux résultats.

Tableau résumant les croissances annuelles des trafics suivant les scénarios A, B, C et D et trois croissances différentes du PIB

		Croissances annuelles sur la période 1996-2020					
		Croissance forte du PIB 2,9 % par an	Croissance médiane du PIB 2,3 % Par an				Croissance faible du PIB 1,9 % par an
Voyageurs interurbains	Taux de croissance 1971-1996	Augmentation des taux de croissance	Scénario de régulation				Réduction des taux de croissance
			A	B	C	D	
Réseau routier national	4,4 %	+ 0,3 %	2,8 %	2,6 %	2,5 %	1,4 %	- 0,4 %
Chemin de fer (hors Ile-de-France)	1,6 %	+ 0,15 %	1,6 %	1,7 %	2,1 %	2,7 %	- 0,2 %
Aérien (lignes intérieures)	9,3 %	+ 0,5 %	4,2 %	3,4 %	3,2 %	3,0 %	- 0,6 %
Total	3,6 %	+ 0,3 %	2,7 %	2,5 %	2,5 %	1,7 %	- 0,4 %
Marchandises							
Routier	3,8 %	+ 0,9 %	2,9 %	2,6 %	2,5 %	1,9 %	- 0,7 %
Ferroviaire	- 1,1 %	+ 0,65 %	0,7 %	1,0 %	1,1 %	1,7 %	- 0,65 %
Transport fluvial	- 3,3 %	+ 0,9 %	1,0 %	1,4 %	1,6 %	2,4 %	- 0,8 %
Total	2,4 %	+ 0,8 %	2,5 %	2,3 %	2,2 %	1,8 %	- 0,7 %

Un arbitrage, certainement difficile, entre la réponse à une croissance de la demande de transport qui ne fléchira sans doute pas d'ici 2020 (en progression linéaire) et le souci de respecter les engagements de Kyoto, en matière de lutte contre l'effet de serre, a conduit l'Etat à s'orienter vers une **scénario multimodal volontariste** qui se caractérise par une option de reports modaux très volontariste pour les marchandises et très modérée pour les voyageurs, comme le rappelle le tableau suivant.

Tableau récapitulatif des croissances envisagées avec le scénario MV

	Evolution des trafics entre 1996 et 2020			
	Voyageurs		Marchandises	
	Taux annuel	Progression globale	Taux annuel	Progression globale
Route ⁽¹⁾	2,4 %	79 %	1,5 %	43 %
Ferroviaire ⁽²⁾	2,1 %	66 %	4,8 %	210 %
Aérien ⁽³⁾	3,2 %	115 %	-	-
Fluvial	-	-	3,5 %	128 %
Total	2,4 %	78 %	2,4 %	75 %

(1) réseau routier national (RN + autoroutes)

(2) hors Ile de France

(3) lignes intérieures

Ce scénario MV s'appuie sur les hypothèses suivantes entre les années 1996 et 2020 :

- une augmentation moyenne annuelle du PIB et de la consommation des ménages de 2,3 %
- une augmentation moyenne annuelle des importations et exportations respectivement de 4,4 % et 4,5 %
- un prix moyen du pétrole de 24 dollars le baril
- un dollar à 5,10 francs
- des augmentations des prix du super carburant et du gazole, inférieures à celles retenues dans le scénario D, respectivement de 17 % et de 61 % en francs constants
- une hausse des coûts routiers de 18 % due à l'harmonisation communautaire de la législation sociale et à l'augmentation du prix du gazole
- la réduction des émissions de CO₂ des voitures neuves à 140 g/km en moyenne en 2008 et à 120 g/km en 2012.

L'analyse globale des effets sur l'environnement du scénario MV conduit aux deux résultats suivants :

- « les pollutions régionales et locales diminuent fortement entre 1996 et 2010, entre 86% et 63% selon la catégorie : oxydes d'azote, composés organiques volatils, particules et dioxydes de soufre ; cet effet résulte de la sévérité accrue des normes imposées aux véhicules neufs ; il est peu sensible aux hypothèses de croissance du trafic ;
- les émissions de gaz à effet de serre (dioxyde de carbone), qui dépendent directement des consommations de carburants, pourront être infléchies par les actions de régulation des transports destinées à limiter la demande de circulation automobile ou la transférer sur d'autres modes, et par la réduction des émissions unitaires des véhicules dont la tendance a été renforcée avec l'engagement volontaire des constructeurs ainsi que par l'utilisation de nouvelles technologies et de moteurs plus économes. Le scénario MV permettra de se rapprocher de l'objectif fixé par le Programme national de lutte contre le changement de climat (PLNCC) ».

Commentaires :

- *La cohérence générale du texte devrait être améliorée. Ainsi page 102, il est dit que « le transport ferroviaire fret devrait cesser de régresser à condition que puisse être assurée la qualité de service attendue par les chargeurs ». Est-ce que ce propos ne remet pas, au moins partiellement, en cause l'objectif du scénario MV ?*
- *Dans le même ordre d'idée, les tableaux des pages 104 et 105 ne font pas état du scénario MV alors qu'il s'agit du scénario retenu.*
- *Dans le tableau de la page 108, il y aurait à ajuster le taux de croissance du transport fluvial (3,5 % indiqué) à l'objectif de doublement en dix ans annoncé par ailleurs.*
- *Il est indiqué que : « les mesures prévues dans les schémas de services de transport (scénario multimodal volontariste), qui reprennent celles du PLNCC, **permettent de se rapprocher de l'objectif d'économies d'émissions** de gaz à effet de serre fixé par le PLNCC. Il conviendrait d'examiner si un scénario plus volontariste en terme de report modal « voyageurs » et un peu moins ambitieux pour le fret ferroviaire (mais davantage pour le fret fluvial) ne serait pas tout aussi pertinent, sinon plus, vis-à-vis du PLNCC. Plus proche du Livre Blanc européen à paraître, il aurait aussi l'avantage d'être certainement plus réaliste.*

IX. LA MISE EN ŒUVRE DES (CHAPITRE 32)

SCHÉMAS DE SERVICES

Le chapitre 32 dresse les grandes lignes de l'évaluation et du suivi de ces schémas de services.

Globalement, un suivi annuel sera effectué à partir du compte satellite des transports. De plus, un suivi du programme français de lutte contre le changement de climat sera mis en place.

Le cadre général de la démarche d'évaluation a priori des grands projets d'infrastructure est ensuite présenté.

Dans une dernière partie, les principaux critères permettant d'observer la qualité des services de transport et de suivre les résultats des actions mises en œuvre sont listés à deux niveaux :

- vis à vis des objectifs de services de transport de marchandises et de voyageurs
- vis à vis des cinq enjeux stratégiques majeurs et de la desserte des territoires mal desservis.

Ces critères nombreux ne sont décrits que dans des termes très généraux. Il est ainsi spécifié :

- « l'expression (de ces critères) sous forme d'indicateurs susceptibles de mesure et de suivi régulier nécessite un long travail de méthode et d'organisation dont la mise en œuvre opérationnelle sera progressive »
- « les méthodes et les systèmes d'observation seront précisés et mis en œuvre postérieurement à l'approbation de ces schémas ».

Commentaires :

- *Les objectifs des SMSCT ne pourraient être approchés que dans la mesure où les niveaux de qualité de service et les coûts de transport évolueront, pour chaque mode, à un rythme cohérent avec les progressions de parts modales présentées dans le scénario MV. L'absence de chiffrage de ces objectifs de qualité de service et de coûts de revient donne un caractère un peu illusoire à toute cette démarche de planification. Présenter des objectifs de croissance de trafic sans mentionner les conditions nécessaires pour y parvenir, c'est inverser les étapes aussi bien du processus normal méthodologiquement que vis-à-vis de la procédure de concertation.*

X. COUTS ET MODALITES DE FINANCEMENT DES MESURES PROPOSEES (CHAPITRE 33)

Le chapitre 33 commence par une présentation générale des comptes transport pour l'année 1996 (quatre tableaux), puis par un tableau présentant l'évolution des dépenses annuelles en infrastructures de transport entre 1981 et 1998 qui montre bien les évolutions contrastées suivant les modes et les périodes.

Ensuite, il décrit, pour chaque mode (route, fer, voies navigables, ports maritimes, transports aériens et aéroports, transports collectifs urbains), les dispositifs actuels de financement et les besoins de financement pour les schémas de service.

En conclusion, il est indiqué que :

- « les investissements cités dans les schémas de services concernent pour l'essentiel les autoroutes concédées et non concédées, les grandes liaisons d'aménagement du territoire, les lignes ferrées nouvelles et quelques grandes plates-formes portuaires, aéroportuaires et de transport combiné. »
- « mais pour beaucoup d'infrastructures, l'action directe de l'Etat est mineure, par exemple pour les transports collectifs urbains de province, ou même nulle en ce qui concerne le réseau routier local. Comme le montrent les tableaux de financement des transport, les investissements en infrastructures ne représentent qu'une part minoritaire des dépenses du secteur. Les politiques d'exploitation des infrastructures et d'organisation des services de transport ont une dimension stratégique aussi importante que l'aménagement des infrastructures. »

Commentaires :

- *Il serait utile de comprendre comme les SMSCT vont déformer les volumes de dépenses à l'horizon 2020. Une simulation des quatre premiers tableaux à cette échéance serait pédagogique.*
- *De même, on pourrait mieux apprécier les orientations de l'Etat si le cinquième tableau (Dépenses annuelles en infrastructure de transport) était complété par deux colonnes indiquant les prévisions moyennes de dépenses pour les périodes 2000-2010 et 2010-2020.*
- *Quelle est la liste des opérations associées au tableau financier de la page 120 ?*
- *Quels sont les projets de LGV attachés au 170 milliards de francs ?*
- *Il est souvent fait mention des cofinancements par les Collectivités Territoriales. Quelle est par mode la répartition générale des financements entre les différents contributeurs ?*
- *Quel serait l'ordre de grandeur de la subvention d'exploitation au transport combiné lorsque celui-ci aura triplé ?*
- *En résumé, les efforts financiers que nécessitent ces schémas directeurs devraient être mieux cernés.*

RECOMMENDATIONS

A large, empty rectangular box with a thin blue border, centered on the page. It is intended for the user to provide recommendations.

La partie 1 a mis en évidence un certain nombre de points faibles dans la démarche d'élaboration des schémas de service. Il en résulte un ensemble d'orientations et d'actions dont certaines s'avèrent contestables ou peu crédibles.

Après en avoir rappelé les éléments essentiels, cette troisième partie suggère des recommandations pour l'élaboration d'une approche méthodologique plus pertinente et plus communicante, tout en respectant au mieux la démarche générale suivie dans le document de la DATAR.

I. RAPPEL DES POINTS FAIBLES

Ce rappel résume très succinctement les principaux points abordés dans la partie 1 :

- P** La notion de service reste ambiguë car non définie.
- P** Le diagnostic de la situation actuelle et l'analyse des évolutions passées, notamment en ce qui concerne les forces et les faiblesses de chaque système de transport, sont insuffisants.
- P** La vision européenne fait défaut. Tout particulièrement, les tendances constatées dans le passé, notamment dans les pays limitrophes de la France, éclaireraient utilement le diagnostic général.
- P** L'analyse prospective est bien trop succincte :
 - Bien des facteurs explicatifs de l'évolution générale des demandes de transport, voyageurs et marchandises, ne sont pas examinés ;
 - Les évolutions démographiques, globales et spatialisées, par grands territoires, ne sont pas prises en compte ;
 - Les politiques de transport et les analyses de prospective des pays limitrophes ne sont pas évoquées.
- P** Les orientations en matière de transferts modaux ne font pas de distinction selon qu'il y a ou qu'il n'y a pas d'alternative à la route.
- P** L'absence d'analyse spatiale conduit à un manque de lien entre les objectifs de service et les projets d'infrastructure.
- P** Les objectifs d'évolution des qualités de services de chaque mode, par grandes catégories de clientèle, ne sont pas indiqués alors que les possibilités de transfert modal en dépendront pour beaucoup.
- P** Les objectifs de reports modaux du scénario MV ne reposent pas sur des évaluations des possibilités de report par grandes catégories de clientèle et par gamme de distance.
- P** Les investissements futurs sont incomplètement évalués. Il en résulte un manque de connaissance suffisante des efforts financiers futurs nécessaires.
- P** Les volumes de financements à la charge des Collectivités Territoriales ne sont pas clairement indiqués. Les éléments mentionnés laissent penser qu'une contribution générale supérieure à celle des périodes passées leur sera demandée.

- P Le document ne permet nullement de savoir si les qualités de service des systèmes de transport iront en général en s'améliorant ou en se dégradant.
- P L'absence de vision à mi-parcours (2010) rend le document moins opérationnel.

II. PRINCIPALES CONSEQUENCES

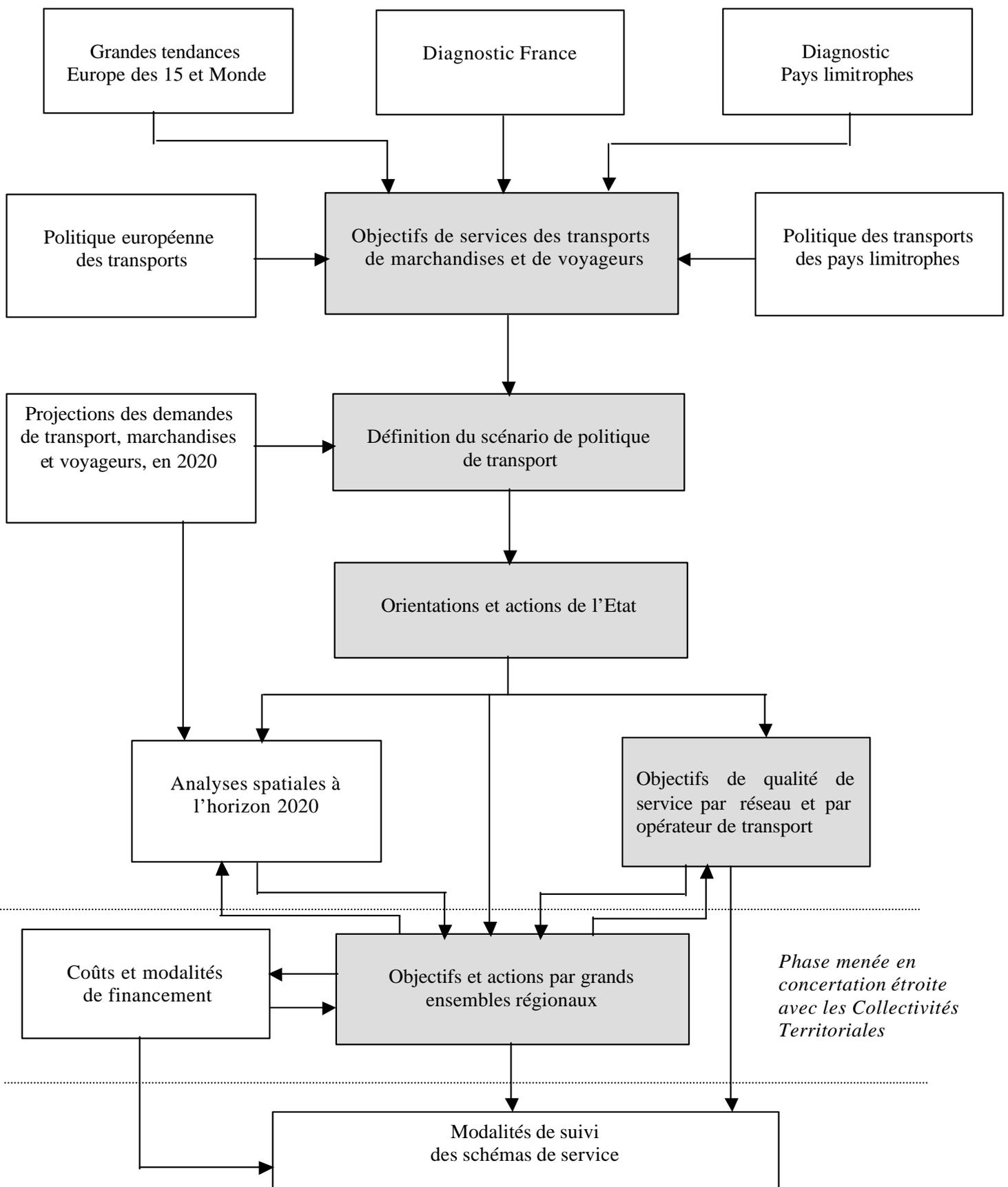
Il résulte de ces manques :

- P des projections à long terme des demandes de transport tous modes qui paraissent trop élevées pour les marchandises et légèrement surestimées pour les voyageurs, si la croissance annuelle du PIB s'élève à 2,3 % en moyenne durant la période 1996-2020 (hypothèse du scénario MV).
- P Des objectifs de reports modaux du scénario MV qui sont :
- vraisemblablement trop ambitieux pour le fret ferroviaire,
 - peut être trop modérés pour les voyageurs et pour le fret fluvial.
- P Une accélération, suivant le scénario MV, de la croissance des trafics routiers par rapport aux évolutions passées, alors qu'une politique qui obtiendrait de meilleurs résultats en termes de reports modaux est vraisemblablement possible.
- P Une quasi-certitude d'une dégradation marquée des conditions de circulation routière sur le réseau routier national (RN + autoroutes) du fait d'investissements insuffisants.
- P Un risque de dérapage dans la programmation financière compte tenu des recours prévus aux concours financiers des Collectivités Territoriales qui pourraient excéder leurs possibilités .
- P La juxtaposition probable de surinvestissements et de sous-investissements du fait d'objectifs de reports modaux qui pourraient s'écarter de façon significative des possibilités réelles.

III. PROPOSITION POUR UNE APPROCHE METHODOLOGIQUE AJUSTEE

Le schéma ci-après présente les grandes étapes d'une approche méthodologique ajustée, tout en restant dans l'esprit de la démarche suivie lors de l'élaboration de ces schémas de services. C'est ainsi que certaines étapes correspondent à des chapitres du document de la DATAR tandis que d'autres sont ajoutées conformément aux observations formulées à la section 3.1.

Organigramme général d'élaboration des schémas de services collectifs de transport



En grisé, les éléments-clefs des schémas de services collectifs de transport

Précisons les principaux constituants de chaque bloc :

- o Le « **diagnostic France** » porte sur la situation actuelle et sur les évolutions constatées depuis 1970. Les Comptes des Transports de la Nation et les documents publiés par le SES regroupent une bonne partie des données et des analyses nécessaires. Ce diagnostic comporterait en particulier :
 - Les évolutions démographiques, économiques, sociales, juridiques, fiscales et tarifaires qui ont participé significativement aux évolutions des systèmes de transport ;
 - Les forces et faiblesses de chaque système de transport ;
 - Les explications des causes des grandes tendances passées ;
 - Les indicateurs de qualité de service que suit d'ores et déjà chaque organisme public (Direction des Ports, DGAC, Direction des Routes, Direction de la Sécurité et de la Circulation Routière, Direction des Transports terrestres, VNF,...) ou chaque opérateur (SNCF, CNC, Novatrans, Air France, Aéroport de Paris, ASFA, ports autonomes,...) .
- o Le « **diagnostic des pays limitrophes** » (Royaume-Uni, Bénélux, Allemagne, Suisse, Italie, Espagne) est bien entendu plus succinct, mais il est fondamental tant les fonctionnements des systèmes de transport s'avèrent très différents d'un pays à l'autre (rôles de chaque mode, importance des saturations, politiques publiques,...). A ce stade, les conséquences en matière de flux d'échange avec la France ou de flux de transit la traversant sont précisées.
- o « **Les grandes tendances dans l'Europe des 15 et dans le Monde** » concernent plus particulièrement les modes aériens et maritimes.
- o « **La politique européenne des transports** » conditionnera nécessairement celle de la France. Elle est présentée à partir des principaux textes en vigueur (directives, livres blancs,...).
- o « **Les politiques des transports des pays limitrophes** » sont appréhendées notamment grâce aux documents nationaux et aux projections à moyen et long termes des flux internationaux.
- o En s'appuyant sur ce socle (dont la lisibilité est assurée grâce à de nombreux tableaux, figures et cartes), « **les objectifs de services des transports de marchandises et de voyageurs** » sont déclinés tout en mesurant l'importance des ruptures par rapport aux évolutions passées. Les évolutions technologiques pourront parfois jouer un rôle de premier ordre. Il conviendrait alors d'apprécier dans quelle mesure elles pourront accompagner, à moyen et long termes, les orientations générales. A ce stade, ne pourrait-on pas ajouter aux orientations générales des chapitres 12 du document de la DATAR, l'objectif d'un raccordement de toutes les agglomérations de plus de 50 000 habitants à au moins un réseau rapide à haut niveau de service (ferroviaire ou autoroutier) ? Ce qui paraît dès à présent indispensable, ne le sera-t-il pas encore davantage dans vingt ans ?

- o « **Les projections des demandes de transport** » tous modes, marchandises et voyageurs, prennent en compte les principaux facteurs explicatifs (démographie, taux de motorisation, prix des transports, qualités des offres de transport, productions de transport de marchandises ventilées par grande catégorie de produits,...). Elles doivent être cohérentes, par frontière, avec les projections annoncées par les pays voisins.
- o « **Le scénario de politique de transport** », exprimé sous forme de taux de croissance par mode et par grande catégorie de clientèles, résulte des objectifs de l'Etat et des projections « tous modes ».
- o « **Les orientations et actions de l'Etat** » sont présentées d'une part par mode à l'instar des chapitres 20 et 21 du document de la DATAR, et d'autre part selon les enjeux stratégiques multimodaux majeurs (chapitre 22).
- o « **Les qualités de service** » joueront de plus en plus un rôle fondamental tant vis à vis de la satisfaction des besoins que des possibilités de rééquilibrage modal. Il n'est donc pas possible de se fixer des objectifs de politique de transport sans que ceux-ci ne soient ensuite immédiatement déclinés par réseau ou par opérateur de transport. La crédibilité de la démarche en dépend. Pour être réaliste et crédible, la définition de ces objectifs de qualité de service doit être menée en concertation avec les maîtres d'ouvrage des réseaux et avec les opérateurs de transport. Des objectifs intermédiaires à mi-parcours (2010) peuvent renforcer la pertinence de la démarche. A ce stade, il est nécessaire que l'Etat indique les mesures d'accompagnement qu'il compte prendre pour faciliter, grâce à ses leviers d'action (réglementaires, fiscaux, tarifaires, financiers,...), l'atteinte des objectifs assignés aux opérateurs et aux réseaux.
- o Avant de se fixer les grandes lignes des investissements en infrastructure nécessaires, « **des analyses spatiales** »¹, qui peuvent dans certains cas être assez sommaires, doivent être entreprises pour déterminer les principaux lieux (corridors, nœuds, points frontières) des congestions futures, pour identifier les manques d'accessibilité de certains territoires et les dessertes insuffisantes des pôles multimodaux majeurs (ports maritimes, plates-formes aéroportuaires, plates-formes multimodales), et enfin pour évaluer les potentialités des reports modaux et de l'intermodalité pour les principaux itinéraires nationaux. Ces analyses spatiales sont d'autant plus nécessaires que la mise en œuvre de la politique générale de transport (satisfaction des besoins et rééquilibrage intermodal) se développera sous des formes très différenciées suivant les territoires, et notamment suivant les possibilités réelles de transferts modaux.
- o L'étape « **objectifs et actions par grands ensembles régionaux** » correspond au chapitre 23 du document de la DATAR. Les doubles flèches mentionnées sur l'organigramme rappellent que les résultats de cette étape résultent d'itérations successives avec les trois blocs qui l'entourent.
- o « **Les coûts et modalités de financement** » indiquent les volumes d'investissements nécessaires par grande région et par co-financeur. L'importance des efforts requis, notamment par rapport aux périodes passées, doit ressortir clairement de sorte que la crédibilité financière soit assurée. Cette étape correspond au chapitre 33 du document de la DATAR.
- o « **Les modalités de suivi des schémas de service** » présentent la méthode générale de suivi qui traite distinctement :

¹ La carte 22 (Affectation des 100 GTK sur le réseau ferroviaire actuel) et la carte 7.4 (Trafics 2020 sur le réseau routier national interurbain) procèdent de cette démarche. Il est dommage qu'elles ne soient pas exploitées dans la suite du document.

- les objectifs généraux de reports modaux en transport intérieur et en transport international,
- les objectifs de qualité de service assignés aux réseaux et aux opérateurs,
- les objectifs affichés par grands ensembles régionaux,
- les objectifs fixés par l'Etat en ce qui concerne les enjeux stratégiques multimodaux majeurs,
- l'efficacité des actions réalisées (réglementaires, fiscales, tarifaires, d'investissements,...),
- les rythmes des dépenses engagées.

Les critères de suivi, qui reprennent notamment les indicateurs déjà utilisés par les organismes publics ou par les opérateurs, sont indiqués. A ce stade, il serait utile de mentionner la forme que pourrait prendre le document de synthèse annuel qui rendrait compte du développement de ces Schémas de services.

La démarche proposée reste bien entendu très proche de l'approche du document de la DATAR. Sa mise en œuvre devrait permettre de produire un document méthodologiquement solide, facilement compréhensible et présentant une crédibilité suffisante.

Une originalité de l'approche, annoncée dès la préface du document de la DATAR, tient à la notion de qualité de service des systèmes de transport qui doivent participer largement à l'atteinte des objectifs publics. Cette considération est fondamentale et procède bien entendu du souci d'une meilleure utilisation des réseaux existants. **Il en résulte que ces objectifs de qualité de service, et des moyens d'assurer son obtention en améliorant les conditions d'exploitation des infrastructures existantes, doivent non seulement être énoncés précisément mais doivent aussi faire l'objet d'un chapitre spécifique au même titre que la description des grands investissements projetés.** Ainsi apparaîtront en toute lumière les deux fondements qui supportent la politique de l'Etat pour une meilleure efficacité des systèmes de transport dans un contexte de maîtrise des nuisances environnementales.

*

* *

Annexe 1

**Liste des projets mentionnés
dans le document soumis à consultation Ferrovia**

RAPPORT DU CONSULTANT ISIS SUR LE PROJET DE SCHÉMAS DE SERVICES COLLECTIFS DE TRANSPORT DE VOYAGEURS ET DE MARCHANDISES

Le nouvel article 6 *sexies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, prévoit, dans la rédaction que lui a donnée la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire, les dispositions suivantes :

A la demande du Gouvernement, chacune des Délégations parlementaires à l'aménagement et au développement durable du territoire rend un avis sur les projets de décret mettant en œuvre les schémas de services collectifs dans un délai d'un mois à compter de leur transmission.

Le présent rapport contient les avis formulés par la Délégation du Sénat sur les neuf schémas relatifs à l'enseignement supérieur et à la recherche, à la culture, à la santé, à l'information et à la communication, au transport de voyageurs, au transport de marchandises, à l'énergie, aux espaces naturels et ruraux et au sport.