

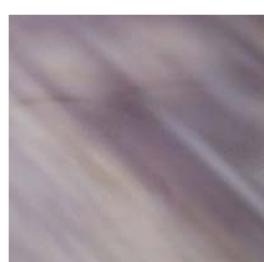
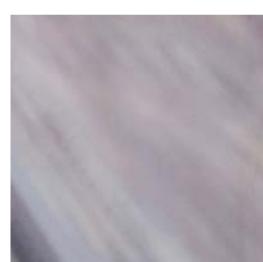
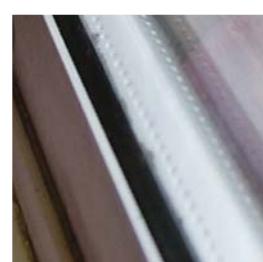
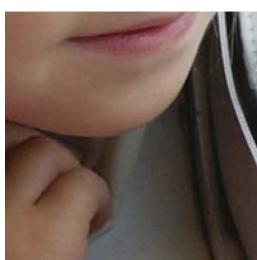


LES **AVIS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL



Projet de Schéma national des infrastructures de transport (SNIT)

Sébastien Genest
Pierre-Jean Rozet



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Les éditions des
JOURNAUX OFFICIELS

2012-05
NOR : CESL1100005X
Mardi 6 mars 2012

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 - Séance du 28 février 2012

PROJET DE SCHÉMA NATIONAL DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT (SNIT)

Avis du Conseil économique, social et environnemental
présenté par
MM. Sébastien Genest et Pierre-Jean Rozet, rapporteurs
au nom de la
section de l'aménagement durable des territoires

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par lettre du Premier ministre en date du 4 novembre 2011. Le bureau a confié à la section de l'aménagement durable des territoires la préparation d'un avis sur le *Projet de schéma national des infrastructures de transport (SNIT)*. La section a désigné MM. Sébastien Genest et Pierre-Jean Rozet comme rapporteurs.

Sommaire

■ Synthèse de l'avis	<hr/> 6
■ Avis	10
Introduction	10
▼ Constats :	
un SNIT qui marque une rupture positive mais présente des limites importantes	12
► Le SNIT s'inscrit dans une démarche concertée et de long terme impulsée par le Grenelle	12
■ D'importants progrès de méthode : une démarche concertée, progressive et de long terme	12
↳ Une démarche qui donne une place importante à la concertation	12
↳ Le projet de SNIT s'inscrit dans une optique de long terme	13
■ Un Schéma qui s'inscrit dans les engagements du Grenelle	14
↳ Une inscription dans la logique du Grenelle de l'environnement	14
↳ Ambitions affichées et orientations du SNIT marquent une inflexion notable	16
► Des limites auxquelles il convient de remédier	17
■ Le Schéma est-il à la hauteur des enjeux ?	17
↳ Les besoins de mobilité identifiés qui servent de base au SNIT doivent-ils être considérés comme une donnée intangible ?	18
↳ Des projets listés en fonction de critères de rentabilité socio-économique d'aujourd'hui	19
↳ L'inflexion est-elle suffisante, pour un projet à 25-30 ans, au regard des défis soulignés par le Grenelle ?	19
■ Une déclinaison opérationnelle du Schéma qui n'est pas aujourd'hui financée	20
↳ Le projet de SNIT représente un coût considérable	20
↳ Un projet qui n'est pas réalisable en totalité	21

► Une organisation du financement qui peut fausser la réalisation des objectifs annoncés.	22
▼ Propositions	23
► Renforcer la dimension prospective du schéma tout en conservant ses avancées de méthode	23
■ Pérenniser et améliorer les avancées du SNIT en termes de méthode	23
↳ Assurer un réel suivi du SNIT	23
↳ Combiner vision à long terme et révision périodique	24
↳ Renforcer la concertation et la transparence	24
■ Conforter les diagnostics et enrichir les scénarios envisagés	24
↳ Conforter les diagnostics préalables	24
↳ Enrichir et diversifier les scénarios envisagés	25
► Rendre effectifs les objectifs fixés en matière environnementale	27
■ Le SNIT a un impact très insuffisant et très faible au regard des coûts envisagés en matière de réduction des émissions de Gaz à effet de serre	27
■ Assurer le lien avec la politique des transports	28
↳ Accessibilité des territoires	28
↳ Relations entre le SNIT et la distribution urbaine	29
↳ L'utilisation du patrimoine	29
↳ Un schéma multimodal ou multimodes	29
■ Mieux intégrer les impacts sur la biodiversité et l'artificialisation des sols dans le SNIT et les projets	29
■ Améliorer l'évaluation environnementale	31
► Construire un développement territorial cohérent aux différentes échelles géographiques	32
■ Mieux prendre en compte l'aménagement du territoire	32

■ Assurer une bonne articulation avec les schémas de transport des collectivités territoriales	35
■ Conforter l'imbrication européenne du Schéma	37
▶ Affirmer une hiérarchisation des projets et définir une programmation pluriannuelle	38
■ Renforcer la transparence quant aux critères de hiérarchisation sur la base desquels les projets ont été retenus	39
■ Quels principes en matière de hiérarchisation pour le CESE ?	39
↳ Priorité à l'optimisation de l'existant sur la construction de nouvelles infrastructures	39
↳ Priorité aux modes de transports ayant le plus faible impact sur l'environnement	40
↳ Garantir l'équité territoriale	41
↳ Conforter l'importance accordée au fret et privilégier le multimodal	42
↳ Maximiser l'efficacité au regard des coûts	42
■ Faire mieux apparaître dans le SNIT la programmation pluriannuelle des projets	42
▶ Mettre en place un ensemble de mesures d'accompagnements relatives à la politique et au financement des transports	43
■ Le SNIT doit s'inscrire dans une politique plus large de mobilité conforme aux engagements du Grenelle	43
■ Mettre en place un ensemble de mesures pour le financement des transports	45
↳ Aller le plus loin possible dans l'internalisation des coûts externes du transport routier	45
↳ La mise en place d'une épargne dédiée	46
↳ Maintenir une part de financement des infrastructures par le budget de l'État	46

■ Le SNIT suppose des mesures d'accompagnement relatives à la réglementation et à la politique publique des transports	47
■ Garantir un accès pour tous aux transports	48
Conclusion	48
■ Déclaration des groupes	50
■ Scrutin	69
Annexes	71
<i>Annexe n° 1 : Synthèse du projet de SNIT</i>	71
<i>Annexe n° 2 : liste des fiches actions</i>	81
<i>Annexe n° 3 : principaux projets de développement ferroviaire proposés à l'inscription</i>	83
<i>Annexe n° 4 : projets pour le développement du fret ferroviaire proposés à l'inscription</i>	84
<i>Annexe n° 5 : principaux projets de développement portuaire et fluvial proposés à l'inscription</i>	85
<i>Annexe n° 6 : soutien de l'État aux transports collectifs - résultats du 1er appel à projets TSCP</i>	86
<i>Annexe n° 7 : soutien de l'État aux transports collectifs - résultats du 2e appel à projets TSCP</i>	87
<i>Annexe n° 8 : réponses aux enjeux de sécurité</i>	88
<i>Annexe n° 9 : réponses aux enjeux d'équité territoriale et de désenclavement</i>	89
<i>Annexe n° 10 : réponses aux enjeux de congestion</i>	90
<i>Annexe n° 11 : schéma national des véloroutes et des voies vertes</i>	91
Liste des personnalités entendues	92
Table des sigles	94

PROJET DE SCHÉMA NATIONAL DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT (SNIT)

Synthèse de l'avis¹

Grenelle de l'environnement et loi Grenelle 1 prévoient l'élaboration d'un Schéma national des infrastructures de transport (SNIT). Le gouvernement a soumis pour avis au CESE le projet de SNIT avant sa présentation au Parlement.

Ce Schéma fixe les orientations de l'État à 20/30 ans pour développer, moderniser et entretenir les réseaux d'infrastructures relevant de sa compétence, en réduisant leur impact sur l'environnement tout en favorisant le développement économique. Il précise comment l'État entend soutenir les collectivités territoriales dans le développement de leurs propres réseaux. Il comprend 63 fiches d'amélioration des réseaux de transports articulées en 4 axes : optimiser les transports existants pour limiter la création de nouvelles infrastructures, améliorer les performances du système de transport dans la desserte des territoires, améliorer les performances énergétiques du système de transport, réduire l'empreinte environnementale des infrastructures et équipements de transports. Il intègre aussi plus de 100 projets de développement ferroviaire, portuaire, fluvial, routier, aérien, ainsi que le soutien par l'État de 130 projets de transports collectifs urbains menés par des collectivités.

Le coût des actions et projets envisagés est estimé à 105 Md € pour optimiser l'existant et 140 Md € pour développer les infrastructures. La répartition modale de ces 245 Md € serait la suivante : ferroviaire 71 %, fluvial 9 %, portuaire 2 %, route 17 %, aérien 1 %. En y ajoutant les 47 Md € des projets de transport collectifs urbains pour lesquels un soutien de l'État est prévu (hors « Grand Paris »), la répartition des dépenses estimées serait d'environ 33 % pour l'État, 32 % à la charge des collectivités territoriales et 34 % pour les autres contributeurs (notamment opérateurs de l'État).

Le SNIT marque une rupture positive quant au mode de sélection des infrastructures. L'association en un seul document d'actions pour optimiser l'existant et de projets de développement, l'inscription dans le long terme, la concertation, l'ambition affichée d'un rééquilibrage en faveur du multimodal et des alternatives à la route et à l'aérien, la prise en compte de l'environnement sont des avancées notables.

Mais il présente aussi d'importantes limites et marges de progression. L'inflexion reste insuffisante pour un projet à échéance de 20/30 ans, proche du terme de 2050 fixé pour atteindre le « facteur 4 » de réduction des émissions de Gaz à effet de serre (GES). Le SNIT souligne que la dépense qui résulterait de la réalisation intégrale du Schéma sur 25 ans excède les moyens mobilisés aujourd'hui pour la politique d'État en matière d'infrastructures de transports. Il fait dépendre en grande partie la réalisation des projets de l'apport financier des collectivités territoriales.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public à l'unanimité des 169 votants (voir le résultat du scrutin en annexe).

Les principales préconisations du CESE

➔ Renforcer la dimension prospective du Schéma et ses avancées de méthode

- Confier au CNDDGE le suivi du SNIT prévu par la loi Grenelle 1, assorti d'évaluations pour y apporter des adaptations régulières ;
- Demander à un organisme extérieur et indépendant un audit actualisé des besoins de rénovation des réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux, avec un échéancier des coûts ;
- Intégrer dans les scénarios proposés l'hypothèse d'une flambée durable des prix du pétrole et une déconnexion partielle entre le développement de l'activité économique et les flux de transports ;
- Poursuivre les travaux méthodologiques pour disposer d'évaluations valides à l'échelle d'un réseau.

➔ Rendre effectifs les objectifs fixés en matière environnementale

- Faire une évaluation consolidée de la réduction des émissions de GES qui résulterait de la réalisation de tous les projets de développement envisagés au SNIT, intégrant les GES dus à leur construction ;
- Assurer le lien avec la politique des transports en ne réduisant pas l'accessibilité au seul critère de la vitesse et en intégrant au SNIT les plateformes d'échange entre ferroviaire et logistique urbaine ;
- Inventorier le patrimoine des réseaux d'infrastructures et prévoir des dispositions de sauvegarde des emprises *via* un programme national, dans une logique de maîtrise de l'artificialisation des sols ;
- Améliorer la connaissance de la biodiversité concernée par les infrastructures envisagées et évaluer l'impact de celles-ci sur la préservation des milieux naturels et des milieux protégés aux échelles territoriales pertinentes sur le plan écologique ;
- Assurer la compatibilité du SNIT avec les orientations nationales pour préserver et remettre en état les continuités écologiques ;
- Incrire toute infrastructure nouvelle dans une logique de haute qualité environnementale, éviter et réduire l'impact des projets sur la biodiversité et l'artificialisation des sols, compenser à leur juste valeur les impacts résiduels inévitables, en assurer le suivi par la création d'un observatoire de la compensation ;
- Préciser les alternatives aux projets envisagés notamment pour améliorer l'évaluation environnementale.

➔ Construire un développement cohérent aux diverses échelles territoriales

- Éviter que la réalisation des projets de LGV envisagés ne se traduise par de moindres crédits pour améliorer la desserte des territoires non desservis par une gare LGV ou situés entre 2 gares LGV ;

- Assurer un financement suffisant pour rénover les réseaux de proximité ferroviaires, fluviaux et routiers ;
- Développer les transports collectifs et améliorer la coordination entre autorités organisatrices, en particulier dans les territoires ultra-marins ;
- Préciser les modalités de financement prévues pour développer le vélo dans les agglomérations et les véloroutes voies vertes ;
- Reconstruire une politique de fret ferroviaire, améliorer les dessertes fluviales des grands ports maritimes, promouvoir une politique ambitieuse de logistique de marchandises périurbaine et locale ;
- Conforter l'intermodalité du SNIT en reconnaissant le rôle stratégique des plateformes multimodales aériennes ou portuaires, en spécifiant les besoins en grandes plateformes et réévaluant le soutien financier à cet égard ;
- Maintenir équité territoriale et solidarité nationale en ne faisant pas dépendre la mise en œuvre des projets de développement de l'apport financier des collectivités ;
- Renforcer l'articulation du projet de SNIT avec les schémas de transport des collectivités territoriales en harmonisant leurs objectifs ;
- Poursuivre la réflexion sur la nécessité d'un échelon intermédiaire de programmation entre l'échelle nationale et l'échelle de chaque projet ;
- Faire du SNIT un élément important pour orienter la position française dans les discussions sur l'évolution du RTE-T et amplifier les mesures d'harmonisation en matière de gabarit, de signalisation et de sécurité entre pays européens.

Hiérarchiser les projets et définir une programmation pluriannuelle

- Renforcer la transparence quant aux critères de choix des projets retenus dans le SNIT par une nouvelle évaluation tant socio-économique qu'environnementale de leur utilité en utilisant la grille des indicateurs validée par le CNDDGE ;
- Donner, dans la hiérarchisation des projets, la priorité à l'optimisation de l'existant sur la construction de nouvelles infrastructures, aux alternatives à la route et l'aérien en prenant en compte le point de basculement modal de l'aérien vers le ferroviaire, ainsi qu'aux modes et projets ayant le plus faible impact sur l'environnement en termes d'émissions de GES, de biodiversité et d'artificialisation des sols ;
- Conforter l'importance accordée au fret et au multimodal, renforcer les liaisons intercités en zones rurales et considérer pour les territoires ultra-marins le principe de continuité territoriale comme un objectif prioritaire dans le choix des projets ;
- Identifier dans le SNIT les projets dont la réalisation est jugée prioritaire à 10/15 ans, avec une programmation quinquennale de leur mise en œuvre et une évaluation régulière de leurs résultats aux fins d'adaptation.

Mettre en place un ensemble de mesures d'accompagnement relatives à la politique et au financement des transports

- Inscrire le SNIT dans une politique plus large de mobilité, notamment *via* une réorganisation de la filière du fret ferroviaire ;
- Demander à un organisme extérieur et indépendant une évaluation des externalités générées par le transport routier de fret et voyageurs ;
- Utiliser à plein les possibilités ouvertes par la directive Eurovignette 3 pour augmenter *via* la taxe poids lourds les ressources propres de l'AFITF et des collectivités territoriales ;
- Mettre en place une épargne dédiée et maintenir une partie de la dotation de l'État à l'AFITF pour contribuer à financer les infrastructures d'intérêt national priorisées dans le SNIT ;
- Accompagner par des mesures réglementaires la politique de report modal *via* une harmonisation européenne des règles en la matière, afin d'éviter les distorsions de concurrence ;
- Garantir un accès pour tous aux transports.

Avis

Introduction

Le Grenelle de l'environnement, lancé par le Président de la République en mai 2007, a permis, comme le rappelait en octobre 2010 le Rapport d'évaluation du Grenelle de l'environnement : « *d'élaborer de façon originale et de progressivement mettre en œuvre des politiques innovantes portant en elles un nouveau modèle de société. Dans le prolongement des démarches engagées par la France pour mettre en œuvre un développement durable, conciliant développement économique, équité sociale et préservation de l'environnement, le Grenelle propose un changement d'échelle dans les réponses à élaborer face à l'ampleur des enjeux environnementaux auxquels la France est confrontée* ».

Les systèmes de transports constituent à cet égard un enjeu majeur : ils sont en effet à la fois un élément important de l'attractivité et de la compétitivité économique de la France, un vecteur essentiel pour assurer mobilité des personnes et accessibilité des territoires, ainsi qu'un des principaux secteurs qui doit participer aux efforts de préservation de l'environnement, notamment en matière de lutte contre le changement climatique. Les transports contribuent en effet en 2009 à hauteur de 26,4 % des émissions de GES². Le routier représentait en 2008 près de 94 % de cette part (voyageurs et marchandises), l'aérien 2,7 %, autres dont transport fluvial 2,1 %, le transport domestique 0,8 % et le rail 0,5 % (fret+ voyageurs)³. Pour 2010, les parts modales du transport intérieur de voyageurs sont de 81,8 % pour les voitures particulières, de 5,6 % pour les autobus et cars, de 11,2 % pour le transport ferroviaire et de 1,4 % pour l'aérien ; pour le transport intérieur de marchandises, elles sont de 88,9 % pour la route, de 8,8 % pour le ferroviaire et de 2,3 % pour le fluvial⁴.

Aussi les engagements du Grenelle et la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite loi Grenelle 1, ont-ils prévu l'élaboration, « *en concertation avec les parties prenantes du Grenelle* », d'un Schéma national des infrastructures de transport (SNIT).

Ce Schéma doit fixer les orientations de l'État à 20 ou 30 ans en matière de développement, de modernisation et d'entretien des réseaux d'infrastructures relevant de sa compétence, ainsi que de réduction de l'impact de ces réseaux en matière d'environnement. Il doit aussi préciser la façon dont l'État entend soutenir les collectivités territoriales dans le développement de leurs propres réseaux de transports collectifs en site propre. Sur le plan opérationnel, le Schéma traduit ces orientations en un ensemble d'actions d'amélioration des réseaux de transports structurés selon quatre axes, ainsi qu'à travers une liste de « projets de développement » portant sur les divers modes (notamment ferroviaire, portuaire et fluvial, transports collectifs, routier et aérien).

Le Premier ministre a saisi le Conseil économique, social et environnemental (CESE) du projet de Schéma national des infrastructures transports (SNIT), qu'il a fait paraître fin octobre 2011.

² Source : CITEPA.

³ Source : Chiffres clés du transport édition 2011, MEDDTL, mars 2011, p. 24.

⁴ Source : les comptes des transports en 2010, CGDD, SOES, juillet 2011, p. 8.

Cette consultation s'inscrit dans la logique de travaux antérieurs de notre assemblée. Les thématiques des équipements collectifs, des infrastructures, des transports et de l'énergie, ainsi que les problématiques environnementales, tiennent en effet depuis longtemps une place importante dans les travaux du Conseil (cf. bibliographie), qui a contribué aux travaux du Grenelle de l'environnement et a été consulté sur le projet de loi de programme relatif à sa mise en œuvre. Cet avis participe de la logique plus générale d'évaluation du Grenelle effectuée par le CESE dans le cadre de son avis *Bilan du Grenelle de l'environnement*.

Le projet de SNIT marque, par rapport aux pratiques antérieures de sélection des projets d'infrastructures, une rupture positive en termes de démarche, de méthodes et d'objectifs, mais présente des limites importantes. Cet avis formule un ensemble de propositions visant à y remédier : elles tendent à renforcer la dimension prospective du SNIT, à rendre effectifs les objectifs fixés en matière environnementale ; à construire un développement territorial cohérent aux différentes échelles géographiques, à affirmer la hiérarchisation des projets et leur programmation pluriannuelle, ainsi qu'à mettre en place un ensemble de mesures d'accompagnement relatives à la politique et au financement des transports.

Constats : un SNIT qui marque une rupture positive mais présente des limites importantes

Le SNIT s'inscrit dans une démarche concertée et de long terme impulsée par le Grenelle

D'importants progrès de méthode : une démarche concertée, progressive et de long terme

Une démarche qui donne une place importante à la concertation

Le projet de SNIT, « *aboutissement d'un long processus de concertation entamé à la mi-2010 et activement poursuivi en 2011* », a été élaboré de manière progressive et concertée. Avant même l'élaboration du SNIT, le ministère en charge de cette tâche avait demandé à l'Autorité environnementale (AE) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de lui fournir un « cadrage préalable » de l'évaluation, demande à laquelle l'AE a répondu dans un avis du 25 juin 2009. Le gouvernement a ensuite fait paraître une première version de l'avant-projet de Schéma en juillet 2010, qui a donné lieu le 22 septembre 2010 à un avis délibéré de l'AE.

Puis a été élaboré un avant-projet de Schéma consolidé, paru en janvier 2011, assorti d'un Rapport environnemental (février 2011) et d'un Rapport d'évaluation globale (mars 2011) préparés par le Commissariat général au développement durable (CGDD) pour le compte de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

Le Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement (CNNDGE) s'est réuni au moins sept fois pour aborder le SNIT et a rendu un avis officiel sur l'avant-projet consolidé de SNIT le 29 avril 2011.

La concertation sur cette même version consolidée de l'avant-projet de SNIT a aussi pris la forme d'une consultation du public, du 27 janvier au 20 mars 2011. Elle a également donné lieu à deux rapports parlementaires d'information, rapportés par M. Hervé Mariton, député, et par M. Louis Nègre, sénateur⁵, à des contributions de collectivités locales, une contribution de l'association des CESER de France, de la plupart des conseils économiques et sociaux régionaux, de plusieurs *think tanks* et associations d'usagers.

⁵ Rapport d'information n° 3450 sur le « Schéma national des infrastructures de transport », rapporté par M. Hervé Mariton, Assemblée nationale (mai 2011) et Rapport d'information n° 592 sur l'avant-projet consolidé du Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) rapporté par M. Louis Nègre, Sénat (juin 2011).

Le Ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDLT) a enfin fait paraître fin octobre 2011 le projet de SNIT et l'a soumis pour avis au CESE. La ministre, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, est venue présenter ce projet à la section de l'aménagement durable des territoires, chargée d'élaborer l'avant-projet d'avis du CESE sur le projet de SNIT. Il est affirmé dans le projet de SNIT⁶ que cette version du projet de schéma tient compte « *des remarques souvent très contrastées formulées notamment dans le cadre des échanges intervenus au sein du CNDDGE, des contributions de collectivités territoriales ou via la consultation publique* ».

Cette démarche de progressivité et de concertation, qui doit encore être améliorée, contraste avec celle ayant valu pour les schémas de transports définis auparavant par les Comités interministériels d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), à l'image de celui de 2003. Elle constitue en soi un progrès considérable de méthode, en ce qu'elle permet aux élus, aux collectivités locales et aux diverses composantes de la société civile de faire connaître leurs besoins et de donner leur appréciation quant au document en construction, en obtenant dans certains cas des évolutions de celui-ci. Elle favorise ainsi une appropriation collective des enjeux du développement durable en matière de transports, élément essentiel car une part importante des progrès à réaliser dépendra des modifications des comportements des acteurs.

Le projet de SNIT s'inscrit dans une optique de long terme

Le projet de SNIT⁷ affiche l'ambition de « *décrire le champ très large des possibles sur les décennies à venir mais n'a pas vocation à décrire le champ du faisable* ».

Ce souci affiché du long terme, d'explorer à 20-30 ans et davantage différentes hypothèses pour se rapprocher des objectifs environnementaux fixés tout en réduisant les inégalités territoriales en matière d'infrastructures de transports par de nouvelles infrastructures prioritaires à haute qualité environnementale, constitue une intention positive. Cette dimension du temps long est une condition *sine qua non* pour mieux répondre aux enjeux identifiés et se rapprocher des objectifs définis dans le cadre du Grenelle. Elle est particulièrement nécessaire dans le domaine des transports : la construction d'infrastructures de transport importantes prend en effet beaucoup de temps, souvent plus de quinze ans, et ces infrastructures ont en général une durée de vie très longue, supérieure à une cinquantaine ou à une centaine d'années, voire davantage. Les choix qui seront faits à travers le SNIT détermineront les transports de 2050.

Cette phase de détermination des infrastructures jugées souhaitables se traduit dans le projet de SNIT par le listage de projets de développement d'infrastructures en nombre considérable, supérieur à une centaine (hors les 130 projets de développement des transports collectifs en province), dans une logique de « vivier ».

Le SNIT prévoit que les projets d'investissements qui y sont listés seront soumis à une phase ultérieure d'évaluation socio-économique et de hiérarchisation et devront être évalués de manière indépendante avant leur réalisation. Cette évaluation socio-économique conduira à la révision ou au rejet de ceux qui ne présenteraient pas une rentabilité économique suffisante.

6 Projet de SNIT, p. 3.

7 Projet de SNIT, p. 5.

Sont par ailleurs incluses 63 Fiches-actions, propositions de mesures articulées selon 4 axes, « destinées à mettre en œuvre le schéma au quotidien ». Ces fiches actions, qui visent à optimiser, rénover et moderniser les réseaux de transports, s'inscrivent toutefois elles-mêmes dans des temporalités très différentes : certaines sont prévues dans des délais très courts et leur application a déjà commencé. D'autres sont prévues à l'horizon 2020, voire davantage.

Le projet de SNIT, dont la révision est prévue tous les cinq ans, prévoit ainsi des temporalités différencier mais s'inscrivant dans une perspective de long terme, ce qui peut constituer un élément positif dès lors que le phasage est cohérent.

Dans son avis *Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire*, notre assemblée appelait déjà à cette conciliation des temporalités, du court et du long termes, en l'inscrivant dans une vision prospective tendant à privilégier les modes non-polluants.

Un Schéma qui s'inscrit dans les engagements du Grenelle

Une inscription dans la logique du Grenelle de l'environnement

L'élaboration du projet de SNIT constitue en elle-même une concrétisation d'un objectif du Grenelle. Figurait en effet parmi les engagements du Grenelle, la réalisation « *d'ici mars 2008, en concertation avec les parties prenantes, d'un Schéma national des nouvelles infrastructures de transport, tous modes, qui constitue une révision du CIADT de décembre 2003, pour évaluer globalement leur cohérence et leur impact sur l'économie, avant toute nouvelle décision (...). La réalisation d'infrastructures nouvelles doit aller de pair avec l'amélioration des services, de la maintenance et de l'exploitation des réseaux existants* » (engagement n° 14).

Cet engagement a été repris par la loi Grenelle 1, qui dispose dans son article 16 : « *Un Schéma national des infrastructures de transport fixe les orientations de l'État en matière d'entretien, de modernisation et de développement des réseaux relevant de sa compétence, de réduction des impacts environnementaux et de la consommation des espaces agricoles et naturels, et en matière d'aides apportées aux collectivités territoriales pour le développement de leurs propres réseaux.*

Il vise à favoriser les conditions de report vers les modes de transport les plus respectueux de l'environnement, en poursuivant, de manière simultanée, les trois objectifs suivants : à l'échelle européenne et nationale, poursuivre la construction d'un système de transport ferroviaire à haut niveau de service pour les voyageurs et pour le fret, et d'un réseau fluvial ; au niveau régional, renforcer la multipolarité des régions ; au niveau local, améliorer les déplacements dans les aires métropolitaines. Il veille à la cohérence des réseaux de transport et évalue leur impact sur l'environnement et l'économie. Il sert de référence à l'État et aux collectivités territoriales pour harmoniser la programmation de leurs investissements respectifs en infrastructures de transport. (...) L'État et ses établissements publics gestionnaires d'infrastructures ferroviaires et fluviales passent des contrats pluriannuels définissant des priorités et prévoyant les moyens nécessaires à leurs actions.

Cette même loi Grenelle 1 dispose par ailleurs dans son article 17 : « *Le schéma national des infrastructures de transport, qui constitue une révision des décisions du comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire de décembre 2003, sera élaboré en 2009*

en concertation avec les parties prenantes du Grenelle. L'État évalue l'opportunité des projets d'infrastructures à inscrire dans le schéma national des infrastructures de transport en se fondant sur des critères permettant d'apprécier la contribution des projets à l'atteinte des objectifs de développement durable fixés dans le cadre de la présente loi. Ces critères seront par priorité :

- *le solde net d'émissions de gaz à effet de serre induites ou évitées par le projet rapporté à son coût ;*
- *l'avancement d'autres projets et les perspectives de saturation des réseaux concernés ;*
- *la performance environnementale (lutte contre le bruit, effet de coupure, préservation de la biodiversité...) ;*
- *l'accessibilité multimodale, le développement économique, le désenclavement et l'aménagement des territoires aux différentes échelles ;*
- *l'amélioration de l'efficacité, de la sécurité et de la cohérence du système de transport existant ;*
- *la réalisation des objectifs d'accessibilité des personnes à mobilité réduite prévus par la législation nationale ».*

Les engagements du Grenelle de l'environnement dans le secteur des transports visent à « réduire de 20 % d'ici 2020 les émissions (à la date du Grenelle, en 2007) de CO₂, afin de les ramener au niveau de 1990, cet objectif global se déclinant de la façon suivante : réduire significativement l'empreinte environnementale des modes de transports les plus émetteurs ; favoriser le développement des transports alternatifs à la route et à l'avion ; limiter l'augmentation de la capacité routière du pays à l'élimination des points de congestion, des problèmes de sécurité ou d'intérêt local ». La loi Grenelle 1 reprend ces objectifs du Grenelle de réduction des Gaz à effet de serre (GES) et se propose de faire évoluer la part modale du non-routier et du non-aérien de 14 % à 25 % à échéance 2022 : « en première étape, le programme d'action permettra d'atteindre une croissance de 25 % de la part modale du fret non routier et non aérien d'ici à 2012, calculée sur la base de l'activité fret enregistrée en 2006 » (article 11).

Le projet de SNIT réaffirme ces objectifs fixés par le Grenelle. Il rappelle en effet que « l'État s'est engagé à exploiter, moderniser et développer son réseau d'infrastructures de transport de manière à le rendre plus performant tout en intégrant en particulier trois enjeux structurants : contribuer à réduire de 20 % les émissions de GES de la France d'ici 2020, conformément à l'engagement de les diviser par 4 d'ici 2050 ; contribuer à la préservation des milieux naturels, afin de maintenir un environnement respectueux de la biodiversité et de la santé ; participer à l'objectif d'améliorer de 20 % l'efficacité énergétique de l'Union européenne d'ici 2020 »⁸ ; s'y ajoute l'objectif d'« atteindre une part modale de 25 % pour le non-routier et le non aérien à échéance 2022 »⁹.

Les quatre axes du projet de SNIT reflètent de même les orientations du Grenelle et de la Stratégie nationale de développement durable : optimiser les transports existants pour limiter la création de nouvelles infrastructures ; améliorer les performances du système de transport dans la desserte des territoires ; améliorer les performances énergétiques du système de transport ; réduire l'empreinte environnementale des infrastructures et équipements de transports.

Ces axes rejoignent les principes dégagés par le CESE dans l'avis *Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire*.

⁸ Projet de SNIT, p. 11.

⁹ Projet de SNIT, p. 17.

Ambitions affichées et orientations du SNIT marquent une inflexion notable

Le projet de SNIT témoigne d'un triple rééquilibrage.

D'une part, **une importance accrue est accordée à l'optimisation des systèmes de transports existants**, à travers des efforts (actions et investissements) de régénération/modernisation, et *via* un accroissement des charges d'entretien et d'exploitation. Il est affirmé que « *l'effort de maintenance sera prioritaire* »¹⁰ et que « *les dépenses d'optimisation de l'existant constituent la priorité de l'État en termes d'engagement* »¹¹. Cette préoccupation contraste fortement avec les pratiques des trente dernières années, où les dépenses d'entretien tendaient à être réduites pour des raisons d'économie, ainsi que des déficits des finances publiques, et où l'accent était surtout mis lors des CIADT sur les projets de développement nouveaux.

Cette préoccupation a été affirmée de manière croissante au fil des trois versions successives du projet de SNIT.

Le projet de SNIT marque d'autre part **un infléchissement significatif dans le sens d'un rééquilibrage entre les modes au profit notamment du ferroviaire, du fluvial et des transports urbains de voyageurs**. Ce développement contraste avec l'évolution antérieure des infrastructures ferroviaires : ainsi, tandis que, entre 1980 et 2008, le réseau autoroutier passait de 4 800 à plus de 11 000 km, le réseau ferroviaire est passé de 34 362 km à 29 473 km.

Les investissements envisagés par le projet de SNIT marqueraient, à condition qu'ils soient tous réalisés, un rééquilibrage important après ces efforts considérables en faveur de la route, puisque, d'après le chiffrage tel qu'il apparaît dans l'estimation financière, les dépenses de développement bénéficieraient à 76,3 % au ferroviaire, à 11,4 % au fluvial, à 9,5 % au routier, à 2,3 % au portuaire et à 0,5 % à l'aérien. Quant aux dépenses d'optimisation et de régénération des réseaux existants, elles seraient ainsi ventilées : ferroviaire 64 %, routier 27 %, fluvial 6,5 %, portuaire 1,5 %, aérien 1 % (hors projet « Grand Paris », hors investissements de transports collectifs pour lesquels la compétence relève des collectivités territoriales ou d'autorités organisatrices autonomes).

Deux appels à projets ont par ailleurs été lancés par l'État pour contribuer au financement des Transports collectifs en site propre (TCSP). Le premier appel à projet a retenu 52 projets en 2009, le deuxième, 78 projets en février 2011, les deux totalisés représentant plus de 1000 km de voies nouvelles.

Une place importante est donnée à la dimension environnementale et à la prise en compte des impacts des transports à cet égard, ce qui constitue une novation par rapport aux documents de programmation antérieurs (CIADT, etc.), où l'accent était mis pour l'essentiel sur les aspects de développement économique et de réponse aux besoins sociaux en matière de politique de transport. Sont ainsi soulignés dans la logique du Grenelle les enjeux constitués par la multimodalité du système de transport, par sa performance en termes de consommation d'espaces naturels et agricoles, ainsi que d'un point de vue énergétique ; ces enjeux sont notamment traités dans le cadre des axes « améliorer les performances énergétiques du système de transport » et « réduire l'empreinte

¹⁰ Projet de SNIT, p. 1.

¹¹ Projet de SNIT, p. 63.

environnementale des infrastructures et équipements de transports », certaines des 28 fiches actions (sur 63 au total) qui concrétisent ces deux axes, visant notamment à lutter contre la pollution de l'eau et des sols ou à conforter la biodiversité. Le CESE se félicite de ces trois rééquilibrages auxquels devraient contribuer les orientations, les actions et nombre des projets figurant au projet de SNIT.

Des limites auxquelles il convient de remédier

Le Schéma est-il à la hauteur des enjeux ?

Comme le souligne le rapport environnemental du 18 février 2011 du CGDD : « *le schéma ne peut aborder dans les faits que les questions qui se posent de manière globale et ne peut apporter à ce stade de réponses que sous la forme de principes et de règles à caractère général qui doivent gouverner la manière d'agir de l'État et de ses opérateurs. L'application de ces règles et principes sur le terrain (donc la réalisation concrète du SNIT) échappent au schéma et relèvent d'étapes de mise en œuvre ultérieures* ».

Cette remarque illustre la difficulté majeure à laquelle se heurte l'analyse du schéma : d'un côté, des principes qui emportent l'adhésion, de l'autre, un catalogue de projets qui restent en deçà des enjeux, sans interrogation ni remise en cause de notre manière actuelle de fonctionner et de nous projeter dans l'avenir.

L'avertissement qui sert de préambule à la dernière version du SNIT indique qu'est « *décrit le champ très large des possibles sur les décennies à venir mais n'a pas vocation à décrire le champ du faisable* ». Il est aussi précisé que « *la question du financement ne relève pas du schéma mais d'une phase ultérieure, lorsque seront arrêtés les projets et mesures souhaitables* ». Il est en outre souligné qu'« *il sera nécessaire de concilier le SNIT avec la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques* ».

Ces précautions de lecture, en avertissement et avant-propos, qui se sont multipliées dans la dernière version du SNIT, posent les limites du schéma.

Les moyens sont de surcroît renvoyés à une phase ultérieure alors qu'en réalité, ils conditionnent, en l'état actuel, l'effectivité des projets.

Certes, l'objectif de conformité du schéma aux orientations impulsées par le Grenelle est bien posé et même annoncé comme un bouleversement majeur. Mais il est à craindre que la réalisation concrète des projets sera avant tout conditionnée par la mobilisation des collectivités locales les plus pécunieuses et les plus réactives, indépendamment des grands objectifs environnementaux et d'une vision globale d'aménagement du territoire cohérente avec les politiques publiques.

De fait, alors que le SNIT annonce des objectifs très ambitieux, cohérents avec les politiques publiques engagées lors du Grenelle, pour répondre aux enjeux tels qu'ils ont alors été définis, particulièrement en matière de préservation de l'environnement et d'aménagement du territoire, la déclinaison concrète des projets n'apparaît pas à la hauteur des défis posés.

Les besoins de mobilité identifiés qui servent de base au SNIT doivent-ils être considérés comme une donnée intangible ?

Comme le souligne le SNIT : « *la demande de transport et les besoins d'infrastructures ne peuvent se comprendre qu'en relation avec les modes de vie, les stratégies d'implantation des activités de production ou zones logistiques, les formes urbaines, les logiques de développement résidentiel et donc avec la structure et les besoins des territoires et leurs populations à toutes échelles, internationale, européenne, nationale, régionale ou locale* ».

Il est aussi ajouté : « *dans le même temps, le transport influence la répartition des activités et de l'habitat avec des conséquences qui ne sont pas systématiquement positives et qu'il convient de maîtriser notamment par une meilleure coordination des politiques publiques* ».

Il serait intéressant qu'un document comme le SNIT contribue à un basculement des mentalités et à une appropriation par les différents acteurs des enjeux nouveaux qui se poseront dans un futur proche et peuvent diverger sensiblement de la trajectoire actuelle, laquelle repose encore trop souvent sur des références passées : ainsi en est-il de la corrélation établie comme un fait et qui peut être discutée, du développement d'un territoire et de ses infrastructures.

Lors de son audition devant la section, M. Badré¹² contestait en effet les présupposés induits par un tableau figurant à la page 19 du projet, illustrant la méthode adoptée pour proposer, parmi l'ensemble des solutions possibles, les plus adaptées pour répondre aux besoins de mobilité exprimés. Inversant la logique, le président de l'Autorité environnementale soulignait la possibilité et même la nécessité d'influer, voire de modifier, par le biais de politiques publiques et notamment par un SNIT, les besoins de mobilité.

Il est donc possible et même nécessaire d'envisager des alternatives à nos actuels modes de vie pour réorienter la demande de transport. La condition est alors qu'un schéma aussi crucial que le SNIT, appuyé par une politique forte et cohérente des transports et accompagné de mesures complémentaires, propose des infrastructures et un aménagement du territoire allant résolument en ce sens. Pourtant, le SNIT ne fait, peu ou prou, que prolonger les tendances des besoins actuels dans un avenir plus lointain, sans remettre en question la société et la mobilité de demain, qui dépendront aussi, en grande partie, de l'épuisement des ressources naturelles - hydrocarbures compris.

Actuellement, sont inscrites au SNIT comme données intangibles le fait que la demande de déplacement moyenne augmentera de 1,8 % par an par voyageur et de 1,9 % pour le fret, ainsi qu'une autorisation de 16 millions de vols par an en 2020 pour répondre à l'augmentation attendue du trafic aérien.

Concernant les sources, Louis Nègre demande pour sa part dans son rapport que soit renforcée l'étude de ces besoins. En effet la page 13 du SNIT renvoie, pour conforter les hypothèses de besoins de mobilité, à « *des études aujourd'hui disponibles et qui font autorité* » : il s'agit en fait d'un rapport de 2004 du service économie statistique et prospective du ministère de l'Équipement « *la demande de transport en 2025, projections des tendances et des réflexions* » dont les notes ont été mises à jour en début 2006 et du rapport de 2007 « *démarche prospective transports 2050, éléments de réflexion* » du Conseil général des Ponts et Chaussées.

¹² Audition de M. Michel Badré, président de l'Autorité environnementale, par la section de l'aménagement durable des territoires, le 4 janvier 2012.

Des projets listés en fonction de critères de rentabilité socio-économique d'aujourd'hui

Lors de son audition par la section, M. Badré notait que la démarche d'évaluation socio-économique sur laquelle repose les projets (méthode Marcel Boiteux II) comporte des lacunes que son concepteur même soulignait en son temps, à savoir l'ignorance de certains paramètres du fait de l'impossibilité de les quantifier : ainsi les réductions des temps de trajet peuvent être converties en nombre d'emplois et donc en gains alors que la perte de la biodiversité est laissée de côté car on ne sait pas en calculer l'impact. Le gain de temps est donc, par exemple, un paramètre qui a ainsi été largement survalorisé.

Or, comme le note le SNIT, le schéma doit répondre à des préoccupations diverses : assurer le bien être des populations, être performant en terme de consommation d'espaces naturels et agricoles, assurer la performance énergétique pour répondre aux objectifs de réduction de GES, renforcer la multimodalité, etc. Davantage, il devrait prendre en compte et tenter de définir ce que pourraient être les critères de rentabilité socio-économiques de demain. Au regard de l'accélération du changement climatique, de la raréfaction des ressources naturelles, de l'épuisement des hydrocarbures et du manque de financement généralisé, ils pourraient être très différents de ceux qui prévalent actuellement.

À cet égard, l'actuel travail mené par le ministère, en concertation avec le CNDDGE, semble aller dans le bon sens. Il consiste à élaborer de nouveaux indicateurs d'évaluation qui dépasseraient la simple rentabilité économique des projets pour mieux prendre en compte, par exemple, la demande sociale et environnementale. Cet indicateur pourrait être prêt d'ici fin 2012 environ.

L'inflexion est-elle suffisante, pour un projet à 25-30 ans, au regard des défis soulignés par le Grenelle ?

Le respect des objectifs du Grenelle est présenté comme l'axe majeur du SNIT. Parmi ceux-ci est rappelé celui de diviser par 4 les émissions de GES à l'horizon 2050. S'il n'est pas précisé dans quel secteur l'effort doit être porté, celui des transports (1^{ère} en matière d'émission de GES¹³) constitue un enjeu crucial pour atteindre ces objectifs. Or, le SNIT ne permettrait de réduire que faiblement ces émissions. Il se contente d'un bilan quasi neutre, ce qui ne peut pas être considéré comme satisfaisant dans la mesure où les sources d'émission de GES autres que le transport ne peuvent assumer seules les objectifs de réduction. Dès les premières pages du document, l'avertissement, il est d'ailleurs indiqué que la seule évolution des infrastructures ne pourra répondre aux objectifs de réduction des GES et que « *d'autres mesures devront donc être étudiées* », ce qui est un peu court.

Comme le souligne également le rapport Nègre¹⁴ le SNIT à lui seul ne permettra pas non plus d'atteindre l'objectif du Grenelle de porter la part du fret non routier à 25 % d'ici 2022.

¹³ Selon le rapport d'évaluation du Grenelle de l'environnement (p. 25), le secteur du bâtiment est responsable pour sa part de près d'un quart des émissions de GES.

¹⁴ Rapport du Sénat 8 mai 2011 sur le SNIT.

Une déclinaison opérationnelle du Schéma qui n'est pas aujourd'hui financée

Comme il a été indiqué précédemment, des rappels nombreux et insistants ont été ajoutés à la dernière version du SNIT pour rappeler les difficultés financières auxquelles l'État et les collectivités sont actuellement confrontés, fragilisant un projet qui ne pourra, *in fine*, être financé qu'au fil de l'eau et en partie seulement. L'État s'est progressivement désengagé d'une partie croissante du financement des infrastructures et fait de plus en plus appel aux collectivités territoriales qui, pour leur part, ont vu leurs capacités d'investissements s'amoindrir considérablement ces dernières années.

Certains des opérateurs de l'État appelés à participer au financement du SNIT présentent aussi des besoins de financement ou/et des niveaux d'endettement élevés : le rapport sur *l'avenir du fret ferroviaire* rapporté par M. Francis Grignon notait ainsi¹⁵ l'importance des besoins de financement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) sur la période 2013-2020, et que « *celle-ci fait face aujourd'hui à une impasse financière* ». Réseau ferré de France (RFF) voit pour sa part sa dette augmenter mécaniquement de 1 Md € par an du fait de l'insuffisance des recettes générées par péage, de l'insuffisance des dotations publiques et du poids des frais financiers au regard de la relance faite en 2009-2010 des dépenses de rénovation du réseau, qui était et reste indispensable. Selon les projections, avant les nouveaux projets de LGV, la dette de RFF passerait de 29 Md € en 2011 à 33 Md € en 2015.

C'est la raison pour laquelle il faudra, d'une part, ne pas se tromper sur les projets qui seront finalement retenus (et donc prioriser les réalisations en fonction de critères bien établis et non en fonction de la faculté contributive des collectivités) et, d'autre part, dégager des modes de financement nouveaux et consolider les moyens affectés. Des phasages des opérations seront nécessaires pour prioriser les projets les plus utiles en étalement leur réalisation dans le temps.

Le projet de SNIT représente un coût considérable

Le projet de SNIT, dans sa dernière version, a vu un réajustement à la hausse des coûts globaux initialement annoncés.

245 Md € d'investissements sont envisagés.

Dans cette somme, 105 Md € concerneraient l'optimisation de l'existant (dont près de 64 % dans le ferroviaire, 27 % dans le routier, 6,5 % dans le portuaire, 1 % dans l'aérien). Ces dépenses d'optimisation se décomposent de la manière suivante : 56 Md € pour la régénération, 42,5 Md € pour la modernisation et 6 Md € correspondant à la hausse des charges d'entretien et d'exploitation.

140 Md € sont envisagés pour financer le développement des infrastructures (76,5 % dans le ferroviaire, 11,5 % dans le fluvial, 9,5 % dans le routier, 2,3 % dans le portuaire et 0,5 % dans l'aérien).

Ce chiffrage de 245 Md € ne comprend ni le projet rocade « Grand Paris » estimé pour sa part à 25 Md €, ni les investissements envisagés vers les transports collectifs relevant principalement des collectivités (47 Md €). En les réintégrant, le chiffrage atteindrait 317 Md €.

¹⁵ Rapport d'information du Sénat du 20 octobre 2011 : « *L'avenir du fret ferroviaire, comment sortir de l'impasse* ».

Mais les 245 Md € de l'estimation financière du projet de SNIT ne prennent pas non plus en compte des dépenses importantes pour des projets y figurant et pour lesquelles le chiffrage n'a pas encore été fait : c'est notamment le cas, pour les projets ferroviaires, du Barreau Est-Ouest, de l'objectif d'atteindre 3h pour la desserte de Brest-Quimper depuis Paris ou de l'amélioration des liaisons Lorraine-Vallée du Rhône ; pour le mode routier, des onze projets visant à renforcer l'accessibilité des territoires qui figurent dans la fiche ROU6 ; pour l'aérien, de l'interconnexion Notre-Dame des Landes vers Nantes et Rennes, ainsi que de la gare de Nice Saint Augustin aéroports, ainsi que de l'ensemble des projets de développement des autoroutes de la mer. De même, l'estimation des dépenses n'est pas effectuée ou de manière très imprécise, pour une dizaine des fiches actions relevant du chapitre II du projet de SNIT. Pour d'autres fiches, le coût n'est pas précisé, mais il est indiqué que leur financement « relèvent de contrats de projets ou de montages financiers spécifiques » ou « sera assuré dans le cadre du budget d'entretien exploitation du réseau routier national » ou que « la démarche est financée dans le cadre des projets ».

Pour le volet « développement des réseaux », une comparaison entre, d'une part, l'examen des chiffrages détaillés des projets présentés dans la partie III du SNIT et, d'autre part, les totaux affichés dans l'estimation financière globale fournie dans le chapitre V, montre que, en particulier pour les montants ferroviaires, c'est la valeur minimale de la fourchette d'estimation des projets qui est prise en compte. Le Rapport d'évaluation globale de l'avant-projet consolidé de SNIT, réalisé par le CGDD, relève de plus que « *les évaluations a posteriori menées sur les mises en service de lignes à grande vitesse constatent assez souvent une augmentation moyenne des coûts, typiquement de l'ordre de 20 %, entre l'estimation disponible lors de l'enquête publique et le coût final (en euros constants)* ». Et ce rapport conclut que les correctifs qui pourraient en découler « *resteraient de l'ordre de 10 à 15 % pour les investissements de développement et de 5 à 10 % pour les dépenses totales (...) figurant en partie V du SNIT* ». Certes, ces analyses portent sur l'avant-projet consolidé, mais elles s'appliquent aussi selon toute vraisemblance au projet de SNIT.

Aussi, il est très vraisemblable que les coûts financiers à attendre des actions et projets listés dans le projet de SNIT s'élèveraient, s'ils étaient tous engagés, largement au-delà des 317 Md € annoncés.

Sur les 245 Md € de dépenses d'optimisation et de développement envisagées et prises en compte dans l'estimation financière du projet de SNIT (p. 62 et 68) (hors projet Grand Paris et hors transports collectifs relevant principalement des collectivités), l'État en financerait 35,9 %, les collectivités territoriales 23 % et les « autres financeurs » 41,1 %.

Un projet qui n'est pas réalisable en totalité

« *La dépense totale qui résulterait de la réalisation intégrale du schéma sur 25 ans excède les moyens de financement aujourd'hui mobilisés dans le cadre de la politique d'État en matière d'infrastructure de transport (...) a fortiori au regard de la situation budgétaire et d'endettement de l'État et des collectivités locales et au regard de la dynamique actuelle de croissance... ».*

M. Hervé Mariton¹⁶, député, entendu par la section, soulignait à propos de l'avant-projet consolidé de SNIT dans son rapport sur *le financement du schéma national des infrastructures de transport*, « *la fragilité financière du schéma* » et que « *sa crédibilité suppose un plan de financement en rapport avec les contraintes pesant sur les finances publiques* ».

Il est donc indiqué dans le document même du SNIT que des projets ou des mesures proposées ne se réaliseront pas ou seulement partiellement sur la période considérée. La prudence s'est accrue au fur et à mesure des versions sur cet aspect, donnant d'ailleurs au document une tonalité curieuse puisque l'urgence d'atteindre un certain nombre d'objectifs par le biais du SNIT est largement affirmée pour qu'ensuite soit précisé qu'il est difficile, voire impossible de le réaliser !

Paradoxalement, plus cette contrainte a été soulignée au fil des versions, plus le nombre de projet a augmenté, ce qui brouille encore un peu plus sa lisibilité.

Le SNIT précise que, dans les 20 ou 30 prochaines années, on peut raisonnablement penser que la grande majorité des dépenses d'optimisation et de régénération des réseaux devraient pouvoir être engagée et que « *60 % des dépenses de développement auront été engagées* ».

Une organisation du financement qui peut fausser la réalisation des objectifs annoncés.

Faute de financements suffisants, la ministre en audition devant la section¹⁷ a confirmé l'importance de la participation des collectivités locales : évoquant un « contrat de confiance » avec les élus, elle a indiqué qu'en effet les projets pour lesquels un consensus politique et financier rapide serait trouvé seront les premiers à voir le jour. Ce mode de financement est tout à fait contraire à l'esprit de la loi instituant le SNIT, qui annonçait des objectifs ambitieux d'aménagement du territoire et de préservation de l'environnement. Un tel mode de financement ôte pourtant *de facto* une grande part de sa cohérence au projet et risque de mettre en péril les objectifs annoncés.

¹⁶ Audition de M. Hervé Mariton, député, par la section de l'aménagement durable des territoires le 14 décembre 2011.

¹⁷ Audition de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet par la section de l'aménagement durable des territoires le 4 janvier 2012.

Propositions

Renforcer la dimension prospective du schéma tout en conservant ses avancées de méthode

Pérenniser et améliorer les avancées du SNIT en termes de méthode

Assurer un réel suivi du SNIT

La « Gouvernance à cinq » (rassemblement sur un pied d'égalité de l'ensemble des acteurs concernés à des titres divers par la protection de l'environnement, dans le cadre des cinq collèges État (représenté par le MEDDTL), collectivités territoriales, entreprises, syndicats de salariés, associations de protection de la nature) et la méthode de dialogue qu'elle a permise entre eux ont constitué une innovation importante, « *sans doute l'une (de ses) principales réalisations* ».

L'article 17 II de la loi Grenelle 1 prévoit que : « *à titre expérimental, un groupe national de suivi des projets d'infrastructures majeurs et d'évaluation des actions engagées est mis en place jusqu'en 2013. Il est composé de représentants du Parlement, du gouvernement, des collectivités territoriales, des organisations syndicales, des organisations professionnelles concernées et de représentants de la société civile. Il se réunit au moins une fois par an et rend publics ses travaux* ».

Le projet de SNIT prévoit la mise en place d'un dispositif de suivi, afin d'alimenter la réflexion, d'analyser dans quelle mesure les actions inscrites au schéma permettent d'atteindre les objectifs recherchés et de préparer les futures révisions du schéma. Il indique par ailleurs que « *la supervision de ce dispositif pourrait être confiée au groupe national de suivi des projets d'infrastructures majeures et d'évaluation des actions engagées, si la décision était prise d'en pérenniser l'existence* »¹⁸.

Aujourd'hui, ce groupe de suivi n'a pas réellement été mis en place du fait du retard pris par le SNIT. Une émanation technique du CNDDGE ayant été consultée, notamment pour l'élaboration d'une grille de critères d'évaluation des projets, le CESE souhaite **qu'elle se voie confier les missions de ce comité de suivi**.

Le suivi mis en place devra s'attacher, en s'appuyant sur des indicateurs précis et partagés : à mesurer l'avancement de la mise en œuvre des actions prévues au SNIT, ainsi que l'efficacité et le coût des actions au regard des objectifs poursuivis ; à proposer au ministre en charge des infrastructures des mesures correctrices en cas de dérive constatée par rapport aux objectifs fixés ; à éclairer les décideurs sur les enjeux auxquels les révisions du SNIT devront répondre.

¹⁸ Projet de SNIT, p. 60.

Combiner vision à long terme et révision périodique

Le SNIT, cela a déjà été évoqué, traduit une volonté positive d'offrir une vision à long terme du système de transport et des évolutions jugées souhaitables. Il donne ainsi l'occasion d'éclairer, d'orienter et de planifier les choix publics. Mais la prévision constitue un art difficile : pour le CESE, **cette vision de long terme, qui apparaît indispensable, doit s'accompagner d'évaluations et d'adaptations régulières, pour la mettre en adéquation avec les évolutions qui seront constatées.**

Le dispositif mis en place par le projet de SNIT prévoit cette évolution périodique : « *le projet a été élaboré en sachant que le document n'est nullement figé mais s'inscrit dans une dynamique d'amélioration continue, la loi prévoyant qu'il soit révisé en moyenne tous les cinq ans* »¹⁹.

Cette révision doit permettre une adaptation de la stratégie aux nouvelles demandes de l'économie et de la société, ainsi qu'aux résultats qui seront constatés dans le domaine environnemental, au regard des objectifs fixés.

Renforcer la concertation et la transparence

L'élaboration du SNIT a pris nettement plus de temps que cela n'était initialement prévu. Ce délai a notamment permis une concertation plus importante que cela n'avait été le cas pour le CIADT.

Celle-ci aurait toutefois gagné à être davantage planifiée pour permettre aux parties prenantes qui n'ont pas eu la possibilité de se manifester spontanément d'être tout de même entendues.

Par ailleurs, le CESE regrette que la concertation du grand public *via* Internet ait été de courte durée (2 mois), que l'ensemble des documents n'ait pas été fourni (notamment l'évaluation environnementale, qui n'a été publiée que tardivement, et l'analyse par projet au regard des indicateurs), ainsi que l'absence de retour ultérieur de cette consultation.

Conforter les diagnostics et enrichir les scénarios envisagés

Conforter les diagnostics préalables

Des compléments et/ou améliorations mériteraient d'être apportés à certains éléments des diagnostics préalables sur lesquels s'appuie le projet de SNIT.

Il serait souhaitable de **disposer dans le projet de SNIT d'un diagnostic de la situation actuelle du transport en France, de l'adéquation du réseau à la demande, sur le plan quantitatif et qualitatif**, en faisant apparaître notamment les points de congestion importants ou les principaux dysfonctionnements dans les services rendus. Or, comme le souligne l'association Transport, développement, intermodalité, environnement (TDIE)²⁰, ce diagnostic paraît à ce stade dans le projet « *insuffisant pour justifier les différentes actions proposées* ».

¹⁹ Projet de SNIT, p. 3.

²⁰ Note de synthèse sur l'avant-projet de SNIT, TDIE mai 2011.

De même, **l'analyse de l'état des réseaux d'infrastructures mériterait d'être approfondie et actualisée pour les différents modes, afin de disposer de diagnostics préalables indiscutables pour arbitrer entre les priorités**. L'audit « Rivier », réalisé par l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) en 2005, a ainsi permis une prise de conscience de l'importance des efforts de rénovation à conduire en matière d'infrastructures ferroviaires ; RFF a demandé une actualisation de cette étude à l'EPFL, dont les résultats devraient être prochainement disponibles. **Disposer d'éléments comparables pour les autres modes serait nécessaire, en particulier pour le fluvial et le routier.**

Pour le routier, le CESE notait en 2009 que l'insuffisance de l'effort actuel de rénovation « *risque de nous mener à une situation proche de celle des États-Unis, où la dégradation des équipements collectifs commence à poser un véritable problème* »²¹. La fiche ROU2 note du reste que « *16 % des chaussées et 12 % des ouvrages d'art du réseau routier national non concédé avaient un mauvais indice de qualité en 2008* »²². Enfin, le mauvais état de certaines routes sera aggravé par la généralisation progressive de la circulation des poids lourds de 44 tonnes, si ceux-ci ne sont pas équipés des nouvelles configurations techniques. M. Louis Nègre rappelait, lors de son entretien avec les rapporteurs, l'appel lancé de ce fait par le Groupe de suivi de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat au gouvernement, pour que celui-ci fasse « *réaliser par un organisme extérieur et indépendant un audit des besoins de rénovation des réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux existants, comportant un diagnostic précis et un échéancier des coûts* ».

Enrichir et diversifier les scénarios envisagés

Comme le rappelle le Rapport d'évaluation globale rendu en mars 2011 par le CGDD²³, les méthodes de modélisation utilisées pour évaluer les effets du Schéma sur les trafics sont conçues pour « *représenter de façon réaliste les pratiques de mobilité à moyenne et longue distances* » et comment « *les projets très structurants et l'évolution générale des réseaux font évoluer ces pratiques à grande échelle, toutes choses égales par ailleurs* ». Ce rapport souligne que ces méthodes permettent de « *modéliser l'essentiel des effets réseaux* » et d'estimer les reports modaux engendrés par une évolution des réseaux d'infrastructures.

Ces méthodes et ces projections présentent toutefois certaines limites.

Tout d'abord, ces projections avaient été élaborées en 2007, avant la crise économique et le Grenelle de l'environnement. Pour en tenir compte, les hypothèses retenues pour la modélisation globale des réseaux de transport réalisée avec le modèle MODEV ont été revues sur la base de l'étude du BIPE « *projection macro-économique et sectorielle à l'horizon 2030 pour la France* », de mars 2010, dont le scénario central est fondé sur une croissance économique moyenne de l'ordre de 1,6 % par an entre 2008 et 2030, sur un prix du pétrole à 100 €/baril à l'horizon 2030 et une taxe carbone de l'ordre de 100 €/tCO₂ à l'horizon 2030, supposée s'ajouter dans le prix des carburants. Mais elles restent fondées, pour les données relatives à la population, sur les projections régionalisées de population 2005-2030 de l'INSEE, publiées en 2007. Or, des **données actualisées rendues publiques par l'INSEE** font état de modifications quant aux évolutions démographiques attendues dans nombre de régions françaises. **Intégrer ces projections actualisées dans la représentation de la**

²¹ Avis du CESE, *Infrastructures et développement durable des territoires : un autre regard - une nouvelle vision*, présenté par M. Daniel Tardy, septembre 2009.

²² Projet de SNIT, p. 104.

²³ Rapport d'évaluation globale sur l'avant-projet consolidé de SNIT du CGDD (11 mars 2011).

demande de transport utilisée dans le cadre du projet de SNIT serait souhaitable. De manière plus générale, il serait intéressant de **prendre en compte dans ce document, de manière prospective, les travaux récents traitant de la manière dont les nouvelles dynamiques territoriales et l'évolution des mobilités**, étudiées notamment dans les travaux de la DATAR (Territoires 2040) et/ou du ministère de l'Écologie (Territoires durables 2030) **influent sur les besoins en infrastructures.**

Paraît par ailleurs insuffisante la place faite à des scénarios marquant des évolutions majeures à trente ans.

Le SNIT est en effet fondé sur des hypothèses d'évolution de la demande de mobilité à 20 ou 30 ans construites par modélisation à partir de la répartition des activités et de l'habitat, ainsi que des comportements constatés, par extrapolation des évolutions observées dans le passé.

Mais, comme le souligne l'AE dans son avis, ces méthodes « *sont par nature impropres à intégrer dans les prévisions des hypothèses de rupture sans précédent comparable connu* ». Or de telles ruptures ne sont pas improbables à dix ou vingt ans, en particulier au regard de l'évolution des prix de l'énergie, et sont susceptibles d'avoir des incidences majeures sur le coût relatif des divers modes de transport, la localisation de la population et des activités, ainsi que sur les comportements en matière de transport. L'AE appelait dans ce cadre à « *développer en matière de transports des exercices de prospectives intégrant dans leurs scénarios des hypothèses de ruptures significatives portant notamment sur les coûts des différentes énergies (fiscalité comprise), les ruptures technologiques et comportementales* ».

Il apparaît en particulier indispensable au CESE **d'enrichir les scénarios envisagés d'une politique publique de signal-prix du CO₂ nettement supérieure ou de l'hypothèse d'une flambée durable du cours du baril de pétrole**, probable d'ici 30 ans : cette dernière évolution se traduirait en effet par un choc majeur sur la population, l'économie et les modes de transport. Certes, la R&D peut apporter des ruptures technologiques de nature à y remédier pour partie, mais il est en tout état de cause impossible de fonder une stratégie de long terme sur des améliorations dont le délai de réalisation est incertain et qui ne suffiraient vraisemblablement pas à résoudre l'ensemble du problème. **Vu les délais quasi incompressibles pour concevoir et mettre en place les infrastructures de transports nécessaires, il convient d'y réfléchir dès maintenant et de commencer à se préparer à cette éventualité.**

De même, il serait souhaitable de **prendre en compte, dans une approche constitutive d'un véritable « choix de société », un scénario tendant vers une déconnexion du développement de l'activité économique de la hausse des flux de transports**. L'élaboration d'un tel scénario serait conforme à la Stratégie nationale de développement durable, qui prévoit dans son défi n° 5 relatif à « *transports et mobilité durable* » que « *les possibilités de découplage du développement économique et de l'augmentation des flux de transports sont à identifier et à mettre en œuvre* ».

Enfin, les méthodes de modélisation utilisées pour les prévisions de trafic ont été conçues, comme le note l'AE dans son avis, pour un projet qui modifie l'existant à la marge, et non pour des changements à l'échelle d'un réseau, très profonds et à long terme, susceptibles d'avoir des incidences importantes sur la localisation de l'habitat et des activités, comme peut l'être le SNIT. **Le CESE s'associe**, dans la perspective de l'élaboration des prochains SNIT, à la **préconisation de l'AE « de poursuivre à l'avenir les travaux méthodologiques nécessaires pour disposer d'évaluations valides, à l'échelle d'un réseau et non d'un projet élémentaire ».**

Rendre effectifs les objectifs fixés en matière environnementale

Le SNIT a un impact très insuffisant et très faible au regard des coûts envisagés en matière de réduction des émissions de Gaz à effet de serre

Les impacts prévisibles du SNIT sont liés aux taux de réalisation des projets mentionnés dans le schéma, ainsi qu'à leur contribution individuelle aux émissions/réductions de GES. Dans les dernières lignes de l'avant-propos, il est mentionné qu'« *on peut estimer que 60 % environ des dépenses de développement pourraient avoir été engagées dans les 20 à 30 prochaines années* »²⁴.

Cette remarque correspond à une mise à jour essentielle et reflète une prise en compte de l'importance des engagements financiers prévus dans le schéma. Par contre, il manque un complément à cette remarque : que ce soit pour l'optimisation des réseaux ou pour les dépenses de développement, il n'existe aucun échéancier ni aucun critère permettant de définir les délais de réalisation ou le choix des projets qui seront inclus dans les 60 % estimés. Afin de pouvoir donner un avis argumenté, il est donc nécessaire qu'un échéancier de réalisation soit mentionné.

Le SNIT s'inscrit bien dans le contexte de la loi Grenelle sur l'environnement et doit contribuer « *à la diminution de 20 % des GES d'ici 2020* ». Si la présentation détaillée des projets mentionne leurs impacts en termes de GES, il est regrettable que le SNIT ne fasse pas apparaître un chiffrage consolidé de l'ensemble des réductions de CO₂. Puisque le périmètre global du SNIT n'a pas subi de modification significative depuis la version avant-projet, nous pouvons rappeler que cette version mentionnait une réduction des émissions de 86 Mt à l'horizon 2050, soit 1,7 Mt par an. Ceci pourrait se traduire par une réduction de 1,5 à 2 % des émissions, très loin des objectifs à atteindre, d'autant qu'il faut prendre en compte les émissions générées par la construction des infrastructures.

Le rapport environnemental mentionne d'ailleurs que le SNIT ne permet pas d'atteindre les objectifs « Facteur 4 » à l'horizon 2050. Pour un schéma dont les délais de mise en œuvre sont de l'ordre de 20 à 30 années *a minima*, il serait nécessaire que ses contributions soient en relation directe avec les objectifs que la France s'est fixés.

À défaut d'une approche globale des réductions d'émissions, il est possible d'analyser la contribution de chaque projet aux objectifs de réduction de GES. Si les contributions de chaque projet sont répertoriées par ailleurs dans des fiches spécifiques qui ne figurent pas au projet de SNIT, on peut s'étonner que des projets retenus dans le SNIT se traduisent par une augmentation des émissions de CO₂ (par exemple, 2,4 millions de tonnes de CO₂ pour le contournement routier d'Arles).

²⁴ Projet de SNIT, p. 5.

Le SNIT comporte aussi de nombreux projets de développement sous forme de LGV. Pour l'ensemble de ces projets, il faut noter un bilan net des émissions de CO₂ favorable pour la durée d'exploitation de l'infrastructure (estimée à 50 ans). Par contre, les échéances des objectifs de réduction des GES se situent dans un délai plus restreint. Si l'on analyse dans le détail le bilan CO₂ des grandes infrastructures linéaires comme la LGV Rhin Rhône²⁵, on remarque qu'il faut 13 à 15 ans d'exploitation pour réussir à compenser le CO₂ émis par la construction de l'infrastructure.

Étant donnée l'échelle de temps conséquent pour arriver à un bilan positif et le montant des investissements concernés, le CESE s'interroge sur l'évaluation qui est présentée pour les projets de LGV : les hypothèses utilisées pour évaluer le « retour sur investissement CO₂ » sont-elles现实的 sur un temps aussi long ? Est-il possible de modéliser des flux de déplacement aussi particuliers ?

Si les évaluations individuelles de chaque projet de LGV peuvent être validées sur le plan de la méthodologie, **notre assemblée estime plus pertinent de faire une évaluation du réseau, notamment en incluant les nécessaires infrastructures de correspondances.**

L'avis du CNDDGE, en date du mois d'avril 2011, préconise aussi la prise en compte de critères importants en matière de développement des projets de LGV, notamment, pour atteindre les objectifs de réduction de GES, que notre assemblée partage. En effet, il est souligné dans cet avis de rechercher d'une part, « *l'adaptation du niveau de vitesse aux réels besoins des territoires et des usagers* » et, d'autre part, la demande d'une « *hiérarchisation des priorités en matière de LGV en fonction de leur utilité socio-économique et de leur impacts environnementaux par rapport : aux objectifs ambitieux d'entretien et de modernisation du réseau ferroviaire actuel ; à leur capacité à favoriser un report modal* ».

Assurer le lien avec la politique des transports

À l'analyse complète du schéma, apparaît une énumération importante de projets et d'actions complémentaires aux projets d'amélioration ou de développement inclus dans le SNIT. Cette liste paraît exhaustive mais le SNIT ne mentionne que rarement de référence à des axes/orientations stratégiques de la politique de transports pouvant conduire directement ou indirectement à une réduction des GES. Cette remarque peut être éclairée par 4 exemples structurants, méritant d'être approfondis et, le cas échéant, complétés dans ce projet de SNIT.

Accessibilité des territoires

Pour permettre une meilleure mobilité, l'hypothèse de base est bien d'améliorer l'accessibilité des territoires. Alors que la grille multicritères prend en compte des critères très variés, il peut sembler surprenant que l'accessibilité soit définie uniquement en fonction de la vitesse. **Par rapport aux utilisateurs (aussi bien personnes que fret), les critères d'accessibilité sont nettement plus complets et ne peuvent pas se réduire à un paramètre unique.** Pour le fret, l'accessibilité des entreprises à un réseau peut s'appréhender via un volume de trafic. Pour les personnes, l'accessibilité peut se traduire sous forme de critères économiques et/ou en termes de fréquence de dessertes. Une analyse plus exhaustive de l'accessibilité est donc indispensable.

²⁵ Bilan Carbone® de la LGV Rhin-Rhône Branche Est, SNCF, RFF, ADEME.

Relations entre le SNIT et la distribution urbaine

Puisque ce Schéma fait référence notamment aux engagements du Grenelle, l'objectif de 25 % de part modale pour le fret - non routier, non aérien - doit être aussi pris en compte. Avec un report modal de ce type, le problème du « dernier kilomètre » doit être abordé. Si la logistique urbaine ne fait pas partie intégrante du SNIT, **les plateformes d'échange entre le ferroviaire et la logistique urbaine doivent, notamment, en faire partie.**

L'utilisation du patrimoine

De nombreux réseaux d'infrastructures linéaires ont été créés en France depuis plus de deux siècles. Une partie de ceux-ci - notamment dans le domaine ferroviaire - a été abandonnée. Les problèmes de consommation de territoires obligeant à une maîtrise de l'artificialisation des espaces, **il serait utile de faire l'inventaire de ce patrimoine, afin de permettre sa réutilisation possible par tout mode de transport. Des dispositions spéciales de sauvegarde des entreprises devraient faire l'objet d'un programme national.**

Un schéma multimodal ou multimodes

Que ce soit pour les personnes ou pour le fret, le transport ne peut pas être résumé - sauf cas particuliers - à l'utilisation d'un seul mode. Si le schéma qui est proposé traite des infrastructures de transports, le point le plus critique et le plus faible est constitué, pour le CESE, par l'interface entre les modes. **Apparaît nécessaire un développement de la multimodalité afin de procéder, en particulier, aux réserves foncières indispensables.**

Mieux intégrer les impacts sur la biodiversité et l'artificialisation des sols dans le SNIT et les projets

Le SNIT comporte un volet important de projets de développement des infrastructures linéaires, dont un programme volontariste en matière de grande vitesse. La création d'infrastructures nouvelles a pour première conséquence une augmentation de l'artificialisation des sols. Alors que le SNIT s'inscrit bien dans les objectifs du Grenelle de l'environnement²⁶, la quantité de surfaces artificialisées interroge. Le chiffre consolidé n'étant pas disponible dans la version définitive, il est possible de se référer au rapport environnemental qui produit une analyse à cet égard²⁷. Le rapport note bien un ralentissement du rythme de l'artificialisation des surfaces pour les projets routiers, suite à une diminution relative par rapport au projet du CIADT 2003. Par contre, le programme important de développement de LGV porte la consommation totale de territoire à 550 km².

Quant à l'analyse détaillée des impacts sur la biodiversité, la revue des projets dans le rapport environnemental fait un bilan des impacts sur les milieux naturels et sur les espèces. En se reportant au tableau récapitulatif des impacts des projets ferroviaires, on peut noter que 80 % des projets ont des impacts négatifs sur la préservation des milieux protégés et 100 % sur la préservation des milieux naturels.

²⁶ Projet de SNIT, p. 11.

²⁷ Rapport environnemental, p. 155.

Ces impacts prévisibles rendraient le schéma très en retrait par rapport aux objectifs de la Loi Grenelle I et aux dispositions de la Loi Grenelle II concernant la prise en compte et la préservation de la biodiversité.

Afin de pallier les limites d'une approche macro dans ce domaine et d'identifier les solutions les plus cohérentes, pour le CESE, **il serait nécessaire de procéder à une évaluation complémentaire des impacts aux échelles territoriales pertinentes d'un point de vue écologique**. Par ailleurs, lors de la déclinaison opérationnelle des projets, les études d'impact, avant toute décision, devraient aborder l'ensemble des solutions d'évitements, particulièrement, lors d'impacts conséquents voir irréversibles sur le patrimoine naturel. Il est aussi à relever que le cadre des études d'impacts gagnerait à être élargi aux effets induits par les différents projets d'infrastructures en matière d'urbanisme ou d'aménagement foncier.

Toutefois, comme le préconise notre assemblée dans son avis sur la biodiversité, pour que cette mesure puisse prendre tout son sens, **il serait nécessaire d'améliorer les connaissances sur la biodiversité concernée par ces projets**.

En complément de l'étude de l'impact des projets de développement, il est à noter que les projets de modernisation ont un impact nul à très faible sur la biodiversité, bien qu'une action spécifique ait pour objectif d'améliorer la prise en compte de la biodiversité. Ces actions paraissent, cependant, minimes par comparaison avec les impacts négatifs des projets de développement en la matière.

Pour ces raisons, **le CESE insiste sur la priorité qui devrait être donnée à l'entretien et à la modernisation de l'existant** afin de limiter les impacts sur la biodiversité et l'artificialisation des sols, répondant, par ailleurs, à bon nombre des autres objectifs assignés au SNIT, **tout en attirant l'attention sur les précautions à prendre en matière de développement des infrastructures**.

En effet, le développement d'infrastructures linéaires, au-delà de la consommation d'espaces et de la destruction d'espèces sur les tracés, fragmente les milieux naturels avec des conséquences importantes sur la fonctionnalité des écosystèmes. En ce sens, **la compatibilité du SNIT avec les orientations nationales pour la préservation et la remise en état des continuités écologiques**, comme le cadre législatif de la trame verte et bleue le rappelle, **doit rester un objectif de la déclinaison opérationnelle du schéma**.

Notre assemblée tient aussi à rappeler ses préconisations émises dans l'avis *Infrastructures et développement durable des territoires : un autre regard - une nouvelle vision*, indiquant que **toute infrastructure nouvelle devrait s'inscrire dans une logique de haute qualité environnementale**. La recherche de cette excellence environnementale s'avère d'autant plus nécessaire aujourd'hui dans un contexte où la pression sur les espaces agricoles, forestiers et naturels est permanente. Dans cette perspective, **il est, pour le CESE essentiel d'appliquer pleinement le triptyque défini par la loi de 1976 (« éviter, réduire, compenser ») sur la protection de la nature le plus en amont des projets afin d'éviter les impacts par le choix des tracés, de réduire ces derniers lors de la mise en œuvre des projets et enfin, de compenser à leur juste valeur les impacts résiduels inévitables**. **Le principe de la loi de 1976 doit également pouvoir s'appliquer de manière équilibrée en assurant une bonne articulation entre les intérêts socio-économiques des secteurs, agricoles et forestiers plus particulièrement, et les objectifs de préservation du patrimoine naturel**. Afin de permettre un suivi et une évaluation régulière de ces mesures, **le CESE préconise la création d'un observatoire des compensations mises en œuvre**.

Améliorer l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale d'un Schéma National est un travail qui s'inscrit dans les engagements pour l'évaluation des plans et programmes. L'évaluation de ce schéma doit se faire par rapport à un - ou plusieurs - scénarios de référence. Par rapport aux engagements antérieurs de la France, il est logique qu'un des éléments de référence soit le CIADT de décembre 2003, puisque celui ci correspond aux dispositions actuellement applicables. Par contre, comme ce schéma d'aménagement du territoire n'avait pas été conçu par rapport à des objectifs environnementaux, il aurait été nécessaire de prendre une autre référence basée sur des objectifs environnementaux très volontaristes. À ce jour, le seul modèle comprenant des engagements environnementaux volontaristes est le rapport « Facteur 4 ». Même si les objectifs du Grenelle de l'environnement ne sont pas la traduction exacte du « Facteur 4 », ils sont considérés comme une étape indispensable qui nous place sur sa trajectoire. Il apparaît donc logique de considérer l'évaluation environnementale disponible actuellement comme une évaluation partielle, en l'absence de prise en compte d'un scénario de référence prenant en compte des objectifs environnementaux.

Pour aller au-delà de l'évaluation environnementale globale, il est possible d'analyser le dossier par l'évaluation environnementale de chaque projet. À défaut d'éléments suffisamment précis permettant une évaluation approfondie de chaque projet, les fiches de présentation par projet, disponibles au ministère, permettent déjà de commencer l'analyse multicritères. Si les impacts environnementaux sont généralement mentionnés dans chacune des fiches, il est assez difficile d'analyser la pertinence du projet par rapport à la situation locale. Sauf cas particulier, la fiche mentionne qu'il n'existe pas de solution alternative au projet présenté. **Pour permettre une véritable évaluation des projets et aider à la décision, il importe que chaque fiche mentionne aussi les solutions alternatives envisagées pour chacun d'entre eux.** Par exemple, par rapport à un projet de LGV, un projet alternatif serait la modernisation du réseau existant. Dans une analyse très rapide, ce projet alternatif ne permet ni d'atteindre les mêmes temps de parcours, ni le même transfert modal, mais il est d'un coût plus modeste (critères socio-économiques) et il a moins d'impact sur les milieux naturels et les espèces. L'évaluation pourrait ainsi soit conforter le choix de LGV, soit faire émerger les solutions alternatives.

Dès lors, **il apparaît pour le CESE que l'évaluation environnementale mérite d'être approfondie sur plusieurs points afin de disposer d'éléments complémentaires d'appréciation** qui pourraient servir d'aide aux décisions. Cela concerne, particulièrement, en matière de réduction de GES ou d'impact sur la biodiversité, la déclinaison territoriale de l'évaluation, une analyse des réseaux/systèmes complémentaire à celle réalisée projet par projet, mais aussi en terme de modèles et de méthodes d'évaluations.

Ces améliorations en terme d'analyse et d'évaluation sont d'autant plus indispensables à la définition de critères permettant d'effectuer les choix des actions prioritaires pour atteindre les objectifs assignés au SNIT aux côtés de ceux relevant des aspects socio-économiques eux-mêmes perfectibles.

Construire un développement territorial cohérent aux différentes échelles géographiques

Mieux prendre en compte l'aménagement du territoire

La loi du 3 août 2009 prévoit (article 17) parmi les critères servant à évaluer l'opportunité des projets à inscrire dans le SNIT « *l'accessibilité multimodale, le développement économique, le désenclavement et l'aménagement des territoires aux différentes échelles* ».

L'aménagement du territoire participe effectivement des objectifs du SNIT. L'axe 2 du Schéma prévoit en effet d'améliorer les performances du système de transport dans l'accessibilité, notamment multimodale, des territoires, en particulier de ceux qui souffrent d'enclavement, en s'appuyant sur les travaux de la DATAR. Les ambitions affichées à cet égard sont élevées : réaliser des LGV supplémentaires radiales et transversales partout où les possibilités de report modal du routier et de l'aérien vers le ferroviaire sont élevées ; organiser aux diverses échelles du territoire des interfaces efficaces entre les modes pour le fret, notamment pour la desserte des ports maritimes, fluviaux ou des grands aéroports ; renforcer la multipolarité des régions en modernisant le réseau ferroviaire classique dans les territoires non desservis par le TGV, ainsi qu'en proposant des solutions routières appropriées aux territoires enclavés et dépourvus d'autres modes de transport. Le projet de SNIT affirme aussi que « *la prise en compte de l'aménagement du territoire a conduit à retenir dans le projet de Schéma un certain nombre de grands projets d'infrastructures qui, si on ne devait considérer que la seule rentabilité socio-économique comme élément de choix, pourraient ne pas y figurer* ».

Pour autant, le SNIT apparaît perfectible à plusieurs titres en termes d'aménagement du territoire : il importe notamment à cet égard que le volontarisme et le souci d'aménagement du territoire manifestés par l'État ne se limitent pas aux grands projets de développement envisagés pour de nouvelles infrastructures mais portent aussi sur des projets plus modestes.

Certes, la création de nouvelles LGV peut avoir un effet bénéfique pour mieux relier entre elles des métropoles importantes nationales et européennes et, le cas échéant, favoriser ainsi leur développement. Mais **le CESE met en garde contre le risque que les investissements considérables envisagés en la matière ne se traduisent par de moindres crédits disponibles pour améliorer la desserte des territoires entre deux gares TGV ou de ceux non desservis par le réseau des LGV.** Comme le notait le CESER de Picardie, « *la mobilité de proximité ne doit pas être écartée au profit d'une mobilité rapide et lointaine* ». De même, il convient de ne pas perdre de vue que l'automobile reste indispensable dans nombre de territoires, notamment ruraux, non desservis pour certains par un autre mode de transport ou pas de manière assez efficace. Il importe que les Programmes de modernisation des infrastructures routières (PDMI) intègrent un financement suffisant pour maintenir en bon état le réseau routier existant. Les fiches FER12 et ROU6 du projet de SNIT et surtout **l'affection des moyens financiers nécessaires à cet objectif sont pour le CESE un enjeu majeur.**

Dans les territoires ultramarins, en l'absence de ferroviaire, seule la route permet l'essentiel des déplacements. **Le développement de transports collectifs attractifs et de qualité, avec notamment des réaménagements visant à la mise en place de Transports en commun en site propre (TCSP), doit permettre le renforcement de cette mobilité de proximité.**

Pour avoir des effets positifs sur le développement des territoires qui l'entourent, un grand projet d'infrastructure a besoin d'être maillé et inscrit dans une logique de rabattement intermodal (voiture ou autocar, puis TER, puis TGV, acheminement final par les transports en commun, etc.). Par ailleurs, si le choix de la grande vitesse tend souvent à être privilégié, il ne correspond pas nécessairement aux besoins de certains territoires, pour lesquels des transports cadencés et réguliers sur des voies déjà existantes seraient une solution moins onéreuse et plus adaptée. Gagner une demi-heure sur un trajet en TGV serait en outre de peu d'utilité à beaucoup de ses usagers si ceux-ci doivent ensuite emprunter des TER ou des voitures roulant à vitesse réduite du fait de voies dégradées.

Or une part importante des trains d'équilibre du territoire et des transports ferroviaires de proximité (TER mais aussi RER) connaissent des difficultés et nécessitent des investissements très importants. Dans un contexte budgétaire contraint, **la priorité doit de ce fait être accordée à la remise en état des réseaux existants, ferroviaires (y compris les lignes à faible trafic), fluviaux mais aussi routiers.**

Le développement des transports en commun de proximité nécessaire au déplacement des personnes doit, pour notre assemblée, être une autre priorité. C'est particulièrement vrai en Outre-mer où le développement de transports en commun efficaces - priorité absolue dans la lutte contre les importantes difficultés de déplacements et les problèmes de pollution de l'air, passe également par une meilleure organisation des transports. À cet effet, la **désignation d'une autorité organisatrice unique avec un périmètre unique de transport pour chaque territoire doit être encouragée** (article 52 de la loi du 12 juillet 2010, Grenelle II), lorsque cela est possible. **Quoi qu'il en soit, des efforts doivent être dans tous les cas accomplis pour améliorer la coordination entre les autorités existantes, par exemple en matière de billet, de compatibilité des horaires, de cadencement, etc.**

Le développement du vélo dans les agglomérations et des véloroutes voies vertes dont traite la fiche VEL1 constitue aussi un **enjeu important** de programmation **et les modalités de financement envisagées à cet égard méritent d'être précisées pour en assurer le développement, ainsi qu'une continuité dans les zones frontalières avec le réseau cyclable des pays limitrophes.**

En matière de fret, les dernières statistiques disponibles font apparaître un nouveau recul du transport ferroviaire de 7 % en 2010 après - 21 % en 2009, le transport international et le transit étant la première cause de recul avec - 23 % contre une stabilisation du transport national. Le CESE note que cette évolution va à l'encontre de l'objectif fixé par la loi Grenelle 1 d'un programme d'action permettant d'atteindre une croissance de la part modale du fret non routier et non aérien de 25 % d'ici à 2012. Au regard de ce constat inquiétant, les évolutions impulsées par le SNIT apparaissent à elles seules insuffisantes pour permettre la relance nécessaire du fret ferroviaire. La construction de nouvelles lignes prévues dans le SNIT doit y contribuer en libérant des sillons pour le fret. **Pour le CESE, il faut reconstruire une politique de fret ferroviaire au service des économies régionales, indispensable pour redynamiser ce secteur qui dispose d'un potentiel d'activités et d'emplois.**

Le transport fluvial doit aussi être favorisé et le réseau existant préservé, modernisé et développé. Certains des projets prévus par le SNIT, tel le Canal Seine-Nord Europe, vont à cet égard dans le sens de préconisations formulées par notre assemblée dans des travaux récents. **L'amélioration des dessertes fluviales des grands ports maritimes constitue aussi un enjeu important, dont la prise en compte mériterait d'être renforcée dans le schéma de SNIT.**

S'agissant des ports, la loi Grenelle 1 prévoit l'objectif de « *doubler la part de marché du fret non routier pour les acheminements à destination et en provenance des ports d'ici à 2015* ». Elle prévoit aussi le développement, avec le soutien de l'État, de lignes d'autoroutes de la mer sur la façade atlantique entre France, Espagne et Portugal, sur la façade méditerranéenne entre France, Espagne et Italie pour offrir une alternative à la traversée des massifs pyrénéens et alpins, avec un objectif de « *permettre un report modal de 5 à 10 % des trafics concernés* ». Le CESE note à cet égard que les principaux projets d'autoroutes de la mer dont il est fait mention dans les projets de développement du SNIT sont peu explicites, non chiffrés et prévoient « *d'acheminer à terme 100 000 poids lourds par an, soit 3 % environ du trafic circulant chaque année à l'ouest des Pyrénées* », objectif qui reste en deçà de celui fixé par la loi. **Pour le CESE, ces projets mériteraient d'être davantage explicités et chiffrés.**

Il importe par ailleurs de **promouvoir une politique ambitieuse de logistique de marchandises et de dessertes urbaines, périurbaines et locales**, appuyée sur des infrastructures de transports conçues ou adaptées pour répondre aux besoins, ainsi que sur des matériels performants. **Le CESE fait à cet égard sienne la proposition du CNDDGE qu'une fiche action du SNIT approfondisse ce point.**

Le CESE appelle à conforter la dimension multimodale et/ou intermodale du projet de SNIT, même si celui-ci présente des progrès en la matière par rapport à la version initiale : aux fiches ALL3 et POR2 se sont en effet notamment ajoutées au stade du projet les fiches FER13, POR4 et ALL4, ces diverses fiches correspondant, sous nombre d'aspects, à des demandes faites par le CESE dans des avis récents.

Pour notre assemblée, il importe en particulier que le SNIT reconnaissse le rôle stratégique des plateformes multimodales portuaires, aériennes ou ferroviaires, spécifie les besoins nouveaux en grandes plateformes, prenne en compte les équipements qui ne relèvent pas directement de son ressort mais au financement desquels l'État contribue au travers des Contrats de projets État-région (CPER) et réévalue son soutien.

Par ailleurs, il apparaît souhaitable, pour ménager l'avenir, que **les réserves foncières** qui avaient été **prévues pour des projets d'infrastructures importants** mais dont la mise en œuvre ne serait pas retenue dans le cadre du SNIT **ne soient pas abandonnées sans réflexion approfondie**, afin de pouvoir le cas échéant être réactivées ultérieurement, si, par exemple, une hausse massive et durable des prix du pétrole venait à en réactiver l'opportunité.

Le choix des modes de transport alternatifs à la route participe de la volonté d'évoluer vers un développement durable tout en favorisant la compétitivité des entreprises.

Assurer une bonne articulation avec les schémas de transport des collectivités territoriales

Comme l'explique le point du projet de SNIT relatif au cadre dans lequel il s'inscrit, « *le SNIT ne concerne que la seule politique de l'État en matière d'infrastructures de transport et, en application du principe de libre administration des collectivités territoriales, laisse à celles-ci le soin de définir leurs propres choix et orientations quant à leurs propres infrastructures de transport* ». Il vise toutefois à :

- jouer un rôle d'exemple quant à la prise en compte des contraintes environnementales en matière d'infrastructures de transport dans un contexte de dépense publique contrainte ;
- préciser comment l'État entend soutenir les collectivités territoriales dans le développement de leurs infrastructures de transport ;
- contribuer à la cohérence globale des réseaux de transport, dans un souci d'articulation entre les politiques de transport, d'aménagement et de développement territorial portées d'une part par l'État, et d'autre part par les collectivités territoriales.

Si ces principes affichés par le projet de SNIT sont conformes à ceux posés par la loi de programmation du 3 août 2009 dans son article 16, leur application concrète ne va pas sans un certain nombre de paradoxes.

D'une part, si le SNIT prévoit effectivement comment l'État entend soutenir les collectivités territoriales dans le développement des projets de transport collectif en province et en Île-de-France, l'État prévoyant d'apporter à ce titre 8,45 Md € sur 47 Md €, soit 18 %, le moins que l'on puisse dire est que la réciproque est également vraie : d'après l'estimation financière du SNIT, les collectivités territoriales seraient en effet supposées financer 37,7 Md € au titre des transports collectifs qui leur incombent (soit 80 % de 47 Md €), mais aussi 40,9 Md € au titre des dépenses de développement envisagées par le SNIT (soit 29,2 % de 140 Md €) et 15,4 Md € au titre des dépenses d'optimisation (soit 14,7 % de 104,9 Md €). En totalisant ces trois types de dépenses, les collectivités territoriales seraient ainsi supposées apporter 94 des 292 Md €, soit 32,5 % de l'estimation des dépenses figurant au projet de SNIT, part presque équivalente à celle supportée par l'État lui-même ... ce qui peut sembler beaucoup pour des dépenses qui concernent dans leur très grande majorité les infrastructures de l'État et de ses opérateurs.

D'autre part, quant aux projets qui seraient retenus, le critère affiché selon lequel « *la mobilisation de chaque partenaire (et notamment des collectivités territoriales) déterminera en grande partie le rythme de réalisation des projets de développement et, dans 20 ou 30 ans, le niveau de concrétisation atteint* », apparaît gravement préjudiciable, car contraire à la fois aux principes de prise en compte des contraintes environnementales, à la logique d'aménagement du territoire et aux principes d'équité et de solidarité.

Cela signifierait en effet en pratique que, parmi les projets figurant au SNIT, seraient très probablement réalisés en premier, non pas ceux ayant la plus forte pertinence au regard des critères socio-économiques, environnementaux et d'aménagement du territoire voulus par la loi d'application du Grenelle, mais ceux pour lesquels les collectivités territoriales qui en auront les moyens pourront apporter un niveau de participation jugé satisfaisant.

Le CESE considère ainsi comme essentiel que la mise en œuvre des projets de développement ne soit pas fonction du degré de participation des collectivités territoriales à leur financement. Notre assemblée appelle au contraire à maintenir et à renforcer les principes d'équité territoriale et de solidarité nationale, dans une logique de péréquation.

De plus, l'articulation du projet de SNIT avec les schémas régionaux (SRIT) n'apparaît pas clairement définie. En effet, comme le note l'avis du CESE *Infrastructures et développement durable des territoires*, « *Le gouvernement n'a pas répondu favorablement à la revendication des collectivités qui souhaitaient que la loi oblige à une cohérence entre le schéma national et les schémas régionaux de collaborer avec le maximum d'efficience* ». La fiche ALL10 « *Assurer la cohérence géographique des projets aux échelles régionales et interrégionales* » (p. 180), qui pourrait correspondre à cette finalité, vise en effet à évaluer les effets cumulés de projets d'infrastructures interagissant sur un même territoire en matière sociale, économique ou environnementale, et non à assurer une cohérence entre les divers niveaux de schémas.

Par ailleurs, si, comme le notait M. Louis Nègre lors de son entretien avec les rapporteurs, il a été demandé aux préfets de favoriser une concertation sur le projet de SNIT à l'échelon territorial, il semble que les résultats de cette démarche aient été inégaux sur le terrain.

Ainsi, le partage des responsabilités et la cohérence d'ensemble par rapport aux projets des collectivités territoriales devraient être mieux affirmés et le SNIT être articulé avec les schémas régionaux de services de transport marchandises et voyageurs. Il serait souhaitable que soient complétés dans la loi les objectifs assignés aux schémas régionaux des infrastructures et des transports pour que ceux-ci soient mis en cohérence avec ceux du SNIT. Cela pourrait passer aussi, pour le CESE, par une déclinaison région par région du SNIT par un contrat spécifique. **À tout le moins, un renforcement de l'articulation à des fins de cohérence des projets prévus par les divers schémas, et notamment entre le Schéma national et les SRIT, ainsi que de leur programmation entre les divers niveaux territoriaux impliqués dans la politique des transports, favorisera une programmation cohérente et des cofinancements consensuels.** Les Assises du ferroviaire, conclues en décembre 2011, ont permis de mettre à plat un certain nombre de données ; elles ont notamment décidé la tenue de conférences régionales pour réévaluer l'offre ferroviaire sur le territoire. **Pour le CESE, ces conférences devront être l'occasion de préciser les conditions d'utilisation et de financement des lignes ferroviaires les moins utilisées,** toute décision d'abandon pouvant se révéler extrêmement préjudiciable pour l'avenir. **De plus, la cohérence d'ensemble et le partage des responsabilités entre le SNIT et les projets des collectivités territoriales devront être également recherchés à l'occasion des contractualisations entre l'État et les collectivités comportant un volet transport (CPER, PDMI...).**

Enfin manque dans le SNIT, comme le note l'Avis de l'AE, une échelle intermédiaire, régionale ou interrégionale, entre d'une part l'échelle nationale, pertinente pour évaluer besoins globaux de modalité, objectifs de part modale ou impacts des transports sur le climat en termes de GES, et d'autre part les projets de développement ponctuels, même importants, qui figurent au SNIT. Dans cette acception, la notion de région ne correspond pas nécessairement aux limites administratives des régions mais varie selon la nature des projets et le corridor significatif pour chacun d'entre eux. M. Michel Badré, Président de l'AE, citait le cas du Lyon-Turin et du contournement ferroviaire de Lyon : il notait à titre d'exemple que ces deux infrastructures supposent la création d'une plateforme de chargement des trains

d'une superficie importante, de l'ordre d'une centaine d'hectares, et que la trouver dans la banlieue de l'agglomération lyonnaise appelait à rechercher une solution appropriée à une échelle correspondant sensiblement à celle d'une région. Pour le CESE, **cette réflexion sur la nécessité d'un échelon intermédiaire de programmation entre l'échelle nationale, pour l'approche macro, et l'échelle de chaque projet, mériterait d'être prise en compte en tant qu'amélioration de méthode dans le cadre du SNIT.**

Conforter l'imbrication européenne du Schéma

La loi de programmation du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle fixe parmi les objectifs du SNIT « *à l'échelle européenne et nationale, (de) poursuivre la construction d'un système ferroviaire à haut niveau de service pour les voyageurs et pour le fret, et d'un réseau fluvial* ».

La dimension internationale, et en particulier européenne, est en effet essentielle pour concevoir un Schéma national des infrastructures de transport. À titre d'exemple, deux tiers des échanges commerciaux de biens et services de la France (importations et exportations) intervenaient en 2006 avec les pays de l'Union européenne (UE) et près des trois quarts des recettes du tourisme international en France provenaient en 2009 de ressortissants de l'UE à 27.

Pour renforcer les échanges en son sein, l'UE favorise le développement d'un réseau transeuropéen de transport (RTE-T), *via* des orientations, des projets d'infrastructures et des programmes visant à mettre en place des systèmes de transports intelligents et interopérables : Galileo pour la navigation par satellite, ERTMS pour les circulations ferroviaires et SESAR pour la gestion du trafic aérien. Le Programme Marco Polo (400 M €) subventionne des actions de report modal dans la chaîne logistique (recherche d'alternatives à la route, du fret routier vers le transport par rail, maritime ou fluvial). 30 projets prioritaires d'infrastructures de transport à réaliser d'ici 2020 ont été retenus par l'UE en 2004, la France étant concernée par huit d'entre eux. La Commission estime dans son Livre blanc de mars 2011 que l'achèvement du réseau RTE-T nécessitera 550 Md € d'ici 2020, dont 215 Md € pour la suppression des principaux goulets d'étranglement.

La dimension européenne n'était pas absente de la première version de l'avant-projet de SNIT, notamment *via* plusieurs fiches actions (FER2, AIR1 et AIR3) reprises dans le projet de SNIT. Par ailleurs, certains des projets majeurs du SNIT présentent un caractère transfrontalier, tels la LGV SEA Bordeaux Espagne, la LGV Provence Alpes-Côte d'Azur et son prolongement vers l'Italie, le Lyon-Turin ou la « nouvelle traversée des Pyrénées » en matière ferroviaire, certains des projets de développement du fret ferroviaire, les 6 projets d'autoroutes de la mer ou le Canal Seine Nord Europe.

La prise en compte de la dimension européenne était toutefois limitée. Ce manque ayant été critiqué lors de la consultation, des ajouts au projet de SNIT ont porté sur cet aspect, comme le notait M. Daniel Bursaux, DGTM, lors d'un entretien avec les rapporteurs : outre les fiches précitées, un volet consacré aux autoroutes de la mer et six exemples de projets transfrontaliers visant à améliorer l'accessibilité des territoires ont été ajoutés : l'annexe IV

du projet rappelle en outre certains des objectifs du Livre blanc européen de mars 2011 sur les transports : réduire les émissions de CO₂ du secteur du transport de 60 % d'ici 2050 par rapport à 1990 ; favoriser le développement de la mobilité collective plutôt que de la mobilité individuelle et le report modal de la route vers les modes alternatifs ; tripler la longueur du réseau ferroviaire à grande vitesse actuel d'ici 2030 et maintenir un réseau ferroviaire dense dans tous les États membres ; mettre en place un réseau de base RTE-T multimodal fonctionnel et d'envergure européenne pour 2030, ainsi que les services d'information associés. Il est enfin précisé dans le SNIT que celui-ci a vocation à orienter les discussions des autorités françaises avec la Commission européenne sur l'évolution du RTE-T.

Pour autant, certains de ces projets apparaissent relativement flous, comme les autoroutes de la mer, pour lesquelles aucun chiffrage n'est effectué, et les financements envisagés pour les projets portuaires apparaissent limités ; d'autres projets ont vu leur horizon de réalisation reculer par rapport à ce qui était initialement prévu, à l'image de l'équipement en ERTMS des corridors prioritaires C (reliant Anvers à Lyon et Bâle) et D (reliant Valence et Barcelone à Marseille et Lyon, Turin et Budapest) ; enfin, la réalisation de certaines LGV transfrontalières apparaît incertaine ou d'échéance lointaine.

Aussi, pour le CESE, l'imbrication européenne du SNIT doit être encore renforcée, inscrire la politique en matière de transports à l'échelle européenne étant par ailleurs indispensable pour éviter les distorsions de concurrence. Le Conseil appelle à cet égard à amplifier les mesures d'harmonisation déployées en matière de gabarit, de signalisation et de sécurité entre les pays européens. Il considère comme essentiel l'achèvement du réseau transeuropéen de transport voyageurs et fret. Il rappelle en effet que la dimension européenne, avec la longue distance, constitue un enjeu majeur pour donner toute sa pertinence au transport intermodal de fret, avec, le cas échéant, pré-acheminement par bateau ou camion, acheminement intermédiaire par rail ou voie d'eau et acheminement terminal par camion. C'est du reste pour cette raison que la Commission européenne fixe comme objectif, dans son récent Livre blanc sur les Transports, de faire passer, pour les transports routiers de marchandises sur des distances supérieures à 300 km, 30 % du fret vers d'autres modes de transport tels que le chemin de fer ou la navigation d'ici à 2030.

Affirmer une hiérarchisation des projets et définir une programmation pluriannuelle

Le volontarisme de l'État et des pouvoirs publics est indispensable pour relever les défis environnementaux, mais aussi d'aménagement du territoire et d'adaptation des infrastructures de transport aux besoins. Pour le CESE, ce volontarisme politique doit également être lisible.

Or, tous les projets inscrits au SNIT ne pourront se réaliser et des choix sont donc nécessaires. Ils doivent apparaître plus clairement dès la finalisation du document.

Renforcer la transparence quant aux critères de hiérarchisation sur la base desquels les projets ont été retenus

Le CESE estime que le projet de SNIT ne fait pas apparaître de manière assez transparente les critères sur lesquels les projets ont été retenus, ce qui contribue au décalage entre objectifs affichés et nombre considérable de projets figurant au document.

Le SNIT affiche le principe que « *l'effort de maintenance sera prioritaire sur le développement des infrastructures, en particulier sur le mode ferroviaire* » ; il affirme que sont privilégiés les modes de transport alternatifs à la route et à l'aérien dans un cadre intégré et multimodal où tous les modes ont leur rôle à jouer.

On peut toutefois penser que les projets routiers, plus rapides à réaliser et pouvant faire appel à des financements privés, prennent parfois le pas sur des projets alternatifs, modifiant sensiblement les équilibres initialement envisagés.

De même, la réalisation des projets en fonction de la réactivité contributive des collectivités locales et donc « au fil de l'eau », peut mettre en péril l'objectif initial.

Comme il a été noté plus haut, il est tout d'abord essentiel qu'il soit procédé à une **évaluation renouvelée de l'utilité socio-économique et environnementale du SNIT et des projets qui y sont inscrits**. Les nouveaux indicateurs élargis à l'utilité sociale et environnementale des projets, actuellement en germination au ministère des transports, devront être établis au plus vite pour servir de base à la révision du schéma. La grille d'indicateurs de suivi validée par le CNDDGE qui figure dans le projet de SNIT devra, quoi qu'il en soit, être utilisée pour ce faire de manière participative et transparente.

Plus généralement, le CESE estime **qu'il importe de conduire des études indépendantes pour définir les priorités en matière de réseau**. Le politique doit trancher mais l'état des lieux se doit d'être le plus objectif et le plus complet possible.

Quels principes en matière de hiérarchisation pour le CESE ?

Priorité à l'optimisation de l'existant sur la construction de nouvelles infrastructures

Au cours des différentes versions du projet, la part relative des investissements consacrés à la régénération et à l'entretien par rapport aux projets de développement de nouvelles infrastructures a été significativement relevée.

Optimiser le système de transport existant est affiché dans le SNIT comme une priorité et doit effectivement l'être.

Pour le CESE, il est essentiel que les dépenses d'optimisation puissent être garanties quelles que soient les dépenses de développement. Ainsi, pour notre assemblée, c'est la quasi-totalité des dépenses d'entretien, de rénovation et de modernisation qui doit être réalisée dans les 20 à 30 prochaines années, car celles-ci sont indispensables pour maintenir le fonctionnement du réseau, vu l'état préoccupant de dégradation d'une partie importante des infrastructures.

Il serait assez paradoxal et contraire à l'équité territoriale que, d'une part, certains usagers gagnent quelques quarts d'heure sur un long trajet du fait de la création d'une LGV alors que d'autres se voient pénalisés d'autant sur leurs trajets quotidiens plus courts, faute de régénération suffisante des voies. Comme le souligne la contribution de l'Association des CESER de France : « *Comment apprécier la cohérence entre la promotion du rail au niveau national et, a contrario, localement, la fermeture de certaines lignes et l'abandon d'infrastructures ?* ». Il en est de même pour les routes, dont l'entretien ne doit pas pâtrir de la raréfaction de l'argent public. Concernant le fluvial, le montant indiqué « entretien » semble faible eu égard à l'augmentation attendue des coûts du dragage liée au retard accumulé et à des réglementations plus strictes. **Le CESE souligne l'importance que l'entretien des routes et du fluvial bénéficie des moyens nécessaires.**

L'audit « Rivier » précisait *in fine* que 2 Md € d'investissements annuels étaient nécessaires pour maintenir en l'état le réseau ferroviaire structurant (le plus utilisé, soit la moitié du réseau ferroviaire total), soit un doublement des investissements actuels sur 25 ans. Depuis sa publication, Réseau ferré de France (RFF) a plus que doublé son effort d'investissement en matière de rénovation. C'est d'ailleurs la priorité inscrite au contrat de performance signé entre l'entreprise et l'État. Depuis 2009, RFF consacre ¾ de ses investissements aux réseaux existants. L'entreprise indique toutefois dans un document relatif à son équilibre économique, que les dépenses destinées à maintenir la performance du réseau évoluent plus rapidement que les recettes. En 2010, il manquait donc 800 M €/an pour financer cette rénovation.

C'est pourquoi l'entreprise RFF avait demandé, après la publication du premier projet de SNIT, que l'enveloppe consacrée à la rénovation du réseau ferroviaire initialement fixée à 25 Md € soit portée à 40 Md €. La dernière version du SNIT prévoit 50 Md € pour ces investissements. Pour assurer la performance du réseau, **le CESE considère indispensable que les investissements de régénération soient effectivement portés à cette hauteur.**

Dans ce même document, RFF souligne que les projets de LGV augmenteront pour leur part significativement la dette de l'entreprise prévue pour 2015 : sans les projets, elle atteindrait déjà les 33 Md €. (Actuellement RFF perd 1 Md € par an). Son implication dans les projets LGV prévus au SNIT (LGV Est, SEA, BPL et CNM) portera sa dette à 39 Md €.

Priorité aux modes de transports ayant le plus faible impact sur l'environnement

Pour conforter les performances énergétiques du système de transport et réduire l'empreinte environnementale des infrastructures, il est essentiel de conforter l'offre de mobilité à faible émission de GES et à moindre dépendance aux énergies fossiles, et donc de développer en priorité les modes alternatifs à la route et à l'aérien. Comme l'indique le rapport de M. Mariton : « *Le SNIT doit permettre au système de transport d'évoluer afin d'intégrer pleinement les enjeux de mobilité durable* ».

Lors de son audition devant la section, la ministre de l'énergie et des transports a évoqué en ce domaine un « *changement de paradigme* » en ce qui concerne la proportion des investissements de l'État entre le routier et les modes de transport alternatifs. Traditionnellement, cette proportion était de 2/3 pour les routes et de 1/3 pour les autres modes. Le Grenelle a fait basculer ce paradigme et l'a même inversé, illustrant un profond changement culturel.

Pour la réalisation des LGV, la priorité devrait être donnée à la construction d'infrastructures permettant un report massif de l'aérien vers le ferroviaire en prenant en compte le point de basculement modal (report de plus de 50 % quand la durée du trajet devient inférieure à 3 heures).

Une priorité doit également être accordée aux modes de transport permettant les plus importantes réductions des émissions de CO₂ et dont les projets ont le moins d'impact en matière de biodiversité et d'artificialisation des sols.

Garantir l'équité territoriale

Cet objectif est inscrit dans le SNIT pour ce qui concerne les nouveaux projets d'infrastructures routières : les besoins d'intérêt locaux figurent à la liste limitative des cas dans lesquels le développement d'une nouvelle infrastructure routière se justifie.

Hervé Mariton regrette que l'amélioration de la compétitivité des territoires soit insuffisamment prise en compte dans le schéma, Louis Negre ajoute la critique d'une vision faible de l'aménagement du territoire. À cet égard, le CESE rejoint la proposition que les impacts du SNIT soient déclinés par territoire pour éviter que des zones ne soient laissées à l'écart, conformément à la recommandation du CNDDGE « *il faudra prévoir des études d'impact, des indicateurs de performance et des études de suivi des objectifs du SNIT sur les dimensions économiques, sociales et environnementales, et cela par territoire* ».

Comme le rappelle CESER de France dans sa contribution au SNIT : « *le schéma doit contribuer (...) à un aménagement de l'ensemble du territoire national garantissant un maillage, une équité et une continuité territoriales* ».

Le CESE rappelle **l'importance que la hiérarchisation des projets inscrits au SNIT se fasse dans une logique d'aménagement du territoire**.

Le CESE rappelle que le développement des territoires ne repose pas uniquement sur l'existence d'infrastructures de transport. Des villes bien desservies en infrastructures de transport n'ont pas connu le dynamisme dont ont fait preuve d'autres, *a priori* plus enclavées. Il faut également prendre en compte l'importance pour le développement des politiques d'éducation, de formation, de R&D, de qualité des services publics, etc.

En tout état de cause, le CESE estime que **le développement des liaisons intercités devrait être renforcé notamment dans les zones à dominante rurale. Ces liaisons peuvent et doivent avant tout, lorsque cela est possible, être des liaisons ferroviaires**.

Pour les territoires ultramarins, la continuité territoriale - principe de service public visant à renforcer la cohésion entre les différents territoires entre eux et avec la métropole en compensant des freins tels que l'éloignement, l'insularité ou l'étroitesse des marchés - **doit être considérée comme un objectif prioritaire dans le choix des projets**. En l'absence de ferroviaire, cet enjeu peut rendre nécessaire le développement de projets routiers, portuaires et d'infrastructures aériennes, afin de mailler certains territoires, en intégrant les enjeux environnementaux.

Conforter l'importance accordée au fret et privilégier le multimodal

Un engagement national pour le fret ferroviaire a été pris en septembre 2009, correspondant à un programme d'action devant mobiliser 7 Md € d'ici 2020. Cet engagement, qui prévoit notamment la création d'un réseau d'autoroutes ferroviaires, le développement du transport combiné, le développement du fret ferroviaire express, la création d'un réseau orienté fret et la desserte des grands ports français, doit être considéré comme prioritaire pour rendre le fret ferroviaire compétitif et éviter que ne transitingent les marchandises par la route. Le CESE regrette que le SNIT ne porte pourtant que sur la partie réseau orienté fret de cet engagement. Les projets sont concentrés sur certains axes de circulation importante. Ils portent sur l'amélioration de la fiabilité et de la qualité des sillons et la facilitation du fret ferroviaire avec les autres modes (développement des plateformes intermodales).

Il importe de prévoir à cet égard un nombre suffisant de plateformes multimodales avec les réserves foncières nécessaires notamment pour accompagner la mise en place d'infrastructures dédiées au fret (Seine Nord, Lyon-Turin...)

Maximiser l'efficacité au regard des coûts

L'argent public se raréfiant, le CESE rappelle qu'il est essentiel de faire de suite les bons choix, notamment en matière d'arbitrage entre rénovation et développement du réseau. Des choix d'options d'optimisation pourraient à cet égard s'avérer le cas échéant judicieux : à titre d'exemples, pour le ferroviaire voyageurs, l'utilisation de nouveaux matériels permettant une capacité de transports plus importantes (motorisation répartie) ; pour le fret, des zones de croisement en voie unique (cf. Suisse) ou l'allongement des trains de fret pourraient être dans certains cas préférés à un doublement des voies ; un rééquilibrage entre LGV et TER, la vitesse apparaissant parfois suffisante plutôt que la grande vitesse pour le transport voyageurs, en veillant à la qualité des interfaces ; pour le routier, une amélioration des voies lorsque cela est possible plutôt que de nombreuses constructions d'autoroutes, option plus onéreuse qui peut avoir un effet pervers d'« aspirateur d'activités » ; une densification raisonnée de l'urbanisme et un développement des zones à urbaniser lorsque la densification n'est pas possible, le long de voies de transport en commun préexistantes et non saturées, plutôt que dans des zones périurbaines mal desservies par les transports en commun.

Faire mieux apparaître dans le SNIT la programmation pluriannuelle des projets

Comme le soulignait M. Badré lors de son audition devant la section, il y a un grand écart entre une programmation nationale inscrite au SNIT en termes de grands objectifs et une déclinaison de multiples projets dont la cohérence d'ensemble n'est pas visible puisqu'elle n'est pas envisagée sous forme de phases intermédiaires qui pourraient allier projets retenus et mesure des résultats attendus de ces projets au regard des objectifs globaux.

Est-on sur que la réalisation de projets au coup par coup, qui plus est au fil des capacités financières et de la volonté politique des collectivités, permettra sans cadre intermédiaire de conforter les logiques de performance et d'équité territoriale ?

Une priorisation devrait, pour le CESE, être effectuée parmi les projets listés au SNIT, entre ceux dont la réalisation apparaît indispensable dans les dix ou quinze prochaines années au vu du report modal et de l'efficacité que l'on pourrait en tirer rapidement pour se rapprocher des objectifs fixés et ceux pour lesquels l'urgence est jugée moins grande.

Il importe par ailleurs que chaque projet puisse être mesuré à l'échelle du bassin où sa réalisation est envisagée. Il y a en la matière un problème de calendrier à régler et de cohérence à examiner : en fait, tous les projets s'imbriquent les uns aux autres, aucun n'est anodin et ne peut être traité séparément. Or, il est très difficile en l'état de relier les projets inscrits au SNIT les uns aux autres et de voir dans quelle échelle de temps ils s'inscrivent, au regard de quels critères leur réalisation sera prioritaire. Ainsi le CESE soutient la préconisation évoquée par le président de l'AE d'une prise en compte dans le SNIT de 4 ou 5 grands bassins pour conforter la nécessaire cohérence par l'articulation des projets.

Le CESE souhaite qu'apparaisse de manière effective la programmation pluriannuelle des projets pour que soient assurés leur cohérence et le respect des objectifs fixés dans le SNIT. Une programmation quinquennale dont les résultats devraient être régulièrement évalués et adaptés constituerait une modalité efficace, notamment au regard des échéances politiques et de la réalisation opérationnelle des projets.

À cet égard, **le CNDDGE pourrait jouer un rôle nouveau en émettant des propositions de priorisations à partir des critères qu'il a élaborés.**

Mettre en place un ensemble de mesures d'accompagnements relatives à la politique et au financement des transports

Le SNIT doit s'inscrire dans une politique plus large de mobilité conforme aux engagements du Grenelle

Dans ses conclusions, le Grenelle a acté que « *le paradigme actuel, fondé sur la priorité accordée aux infrastructures routières et sur le développement séparé des modes de transports doit être abandonné pour une logique de développement intégrée, multimodale, dans laquelle la route et l'avion deviennent des solutions de dernier recours imposées par l'état des technologies ou la géographie* ».

La loi « Grenelle 1 » intègre cet objectif en indiquant que la politique des transports prend la forme multimodale intégrée, rompant ainsi avec la précédente Loi d'Orientation des Transports Intérieurs, qui disposait que la politique des transports de la France prenait la forme du développement séparé des modes de transports en fonction de leur efficacité économique propre.

Mais cet objectif a du mal à se concrétiser du fait d'une part d'une logique d'acteurs séparés et des conditions de la concurrence, et d'autre part d'absence de mesures véritablement contraignantes pour réorienter le système de transport de marchandises vers un report modal de la route sur les modes alternatifs (ferroviaire, fluvial et le cabotage maritime) : la loi Grenelle 2 ne comprend que peu de dispositifs concernant le transport et ne modifie pas la logique de compétitivité de chacun des modes.

En matière de transport de voyageurs, si l'objectif du report modal de l'aérien vers le rail pour le transport de personnes en longues distances est lié essentiellement à une question d'infrastructure et particulièrement de LGV, ce constat est beaucoup moins mécanique pour les déplacements de courte distance et de proximité pour lesquels l'approche de la multimodalité et de la complémentarité des réseaux de transport de collectifs sont les facteurs essentiels du report modal pour satisfaire le droit à la mobilité et au transport : les questions d'organisation, de tarifs, de fiabilité jouent ici un rôle essentiel.

L'exemple du fret ferroviaire est particulièrement révélateur : alors que le Grenelle avait fixé des objectifs ambitieux d'évolution de la part modale du fret non-routier dans le transport terrestre de marchandise, cette part non seulement n'a pas progressé depuis 2007, mais est même passée de 12,8 % en 2008 à 11,3 % en 2010. De nombreuses entreprises n'utilisent plus leur logistique ferroviaire. Des dessertes locales ont été abandonnées. Les tarifs sont devenus souvent prohibitifs pour les wagons isolés. La programmation doit se faire un à deux mois à l'avance. Vient s'y ajouter un manque de fiabilité. L'ouverture à la concurrence n'a en rien modifié cette tendance lourde, P. Blayau, directeur général de SNCF Geodis²⁸, indiquant lors d'une audition que « *en cinq ans d'ouverture du fret à la concurrence, il n'y a pas eu une tonne/km de plus transportée par rail* ». **L'objectif d'une part modale des transports de marchandises alternatifs à la route de 25 % en 2022** (rappelé lors de l'engagement national pour le fret ferroviaire du 16 septembre 2009) **ne pourra de fait être atteint sans une politique structurelle déterminée supposant à la fois une filière réorganisée bénéficiant d'un soutien public fort et constant accompagné d'une remise à plat des coûts réels du transport routier.**

Le Conseil regrette en outre l'abandon de fait de la politique de wagon isolé en matière de fret ferroviaire. Le wagon isolé représente en effet 50 % des flux ferroviaires de la sidérurgie, 60 % de ceux de la chimie, 80 % des constructeurs automobiles. Une stratégie publique volontariste est indispensable pour relancer cette politique du wagon isolé. Elle doit associer les divers acteurs concernés et s'appuyer sur une réglementation adaptée. Cette question est importante pour le développement de certains territoires et pour réduire les GES²⁹.

Par ailleurs, **notre assemblée fait sienne la proposition n° 7 du rapport du sénateur Nègre visant à « demander une évaluation des externalités négatives générées par le transport routier de marchandises par un organisme extérieur et indépendant » ; cette évaluation devant être élargie au transport de voyageurs.**

²⁸ Audition de M. Pierre Blayau par la section de l'aménagement durable des territoires et par la section du travail et de l'emploi le 16 novembre 2011.

²⁹ Cf. contribution de la section ADT à la consultation sur le projet de PNR 2001 p. 2.

Enfin, les orientations en matière de transport doivent pouvoir s'intégrer avec les logiques d'urbanisme et de localisations d'activités prises au niveau local : freiner l'étalement urbain, réussir une densification intelligente et organisée des villes doivent contribuer à limiter l'augmentation des flux de transport dans l'avenir.

Mettre en place un ensemble de mesures pour le financement des transports

Pour rendre effective la réalisation des infrastructures nécessaires à l'horizon du SNIT et atténuer les risques de report ou d'abandon au gré des exercices budgétaires de l'État, il est indispensable que des ressources pérennes soient préservées et étendues. La généralisation des concessions d'infrastructures à travers les Partenariats public-privé (PPP) qui se sont développés dans la dernière période ont pu accélérer certains projets, mais ils ne créent pas de recettes nouvelles et s'avèrent sur le long terme plus coûteux pour les finances publiques. De plus, le recours par trop systématique à ces PPP peut amplifier les déséquilibres et les inégalités entre territoires.

Dans son avis sur *La faisabilité financière des programmes d'infrastructures*, rapporté par M. Valletoux en 2006, le CESE a mis en avant des méthodes d'optimisation de la réalisation d'infrastructures permettant de mieux maîtriser les coûts et de raccourcir certains délais.

Au-delà, plusieurs pistes de recettes doivent être envisagées.

Aller le plus loin possible dans l'internalisation des coûts externes du transport routier

Issue du Grenelle de l'environnement, la taxe poids lourds devrait s'appliquer sur 15 000 km de routes non concédées en juillet 2013, précédée par une expérimentation en Alsace au printemps de cette même année. La taxe s'appliquera à tous les poids lourds de plus de 3,5 tonnes, soit une estimation de 800 000 PL la première année, dont 200 000 étrangers. Le taux moyen estimé est de 12 centimes € par km, pour une recette nette de 860 M € pour l'AFITF et de 160 M € pour les collectivités locales.

Dans le cadre des deux premières directives « Eurovignette », l'addition de cette taxe aux montants déjà payés par les transporteurs doit permettre d'atteindre le niveau de coût d'usure de l'infrastructure engendré par le véhicule. La directive dite « Eurovignette 3 » adoptée par le Conseil de l'Union en septembre 2011 donne la possibilité de dépasser le coût d'usage de l'infrastructure en permettant aux États membres de faire payer aux poids lourds leur impact négatif sur l'environnement en ce qui concerne la pollution de l'air, le bruit et les congestions. La directive définit les tarifs maximaux que les États membres peuvent appliquer pour les coûts externes liés à la pollution atmosphérique et sonore. Le principe de base veut que les véhicules moins polluants payent moins, les véhicules répondant à une norme de pollution EURO 5 étant même exemptés à titre provisoire jusqu'au 31 décembre 2013, et ceux répondant à une norme de pollution EURO 6, jusqu'au 31 décembre 2017. Les différents tarifs peuvent également être majorés en fonction des périodes d'embouteillage afin d'inciter les propriétaires des poids-lourds à rouler en-dehors des heures de pointe. Les véhicules les plus polluants circulant dans les régions montagneuses seront également soumis à une évaluation sévère. Ce nouveau dispositif peut s'appliquer à l'ensemble du réseau routier, y compris les autoroutes concédées.

Les recettes obtenues devront servir à 15 % pour l'amélioration du réseau routier et à 85 % pour atténuer les nuisances et développer des alternatives à la route.

Des marges de manœuvre sont donc possibles et devront être explorées. Après la phase de mise en route de la vignette en 2013 et sa nécessaire évaluation, le CESE préconise d'utiliser au maximum les possibilités ouvertes par cette directive pour augmenter les ressources propres tant de l'AFTIF que des collectivités territoriales.

L'évaluation de la mise en place de l'Euro-vignette doit aussi être l'occasion d'un réexamen des demandes de modulations ou d'exonérations formulées par les donneurs d'ordre et chargeurs, dont le bien fondé n'est pas avéré économiquement du fait du manque d'alternatives multimodales notamment ferroviaires.

Au-delà de sa vertu environnementale, cette logique de taxation du transport routier circulant sur notre territoire doit servir à réévaluer le prix du transport routier des marchandises, elle doit également permettre d'atténuer les écarts de coûts de transport entre les pays et donc de redonner un avantage compétitif au pavillon routier français.

Dans cette logique d'internalisation des coûts externes du transport routier, le CESE préconise que des dispositifs similaires et adaptés puissent être envisagés pour le transport routier voyageurs.

La mise en place d'une épargne dédiée

En 2009, le CESE préconisait qu'« une partie de l'épargne populaire pourrait être affectée à la mobilité durable par la création d'un livret d'épargne spécifique : le Livret des infrastructures durables (LID) pour les projets des collectivités locales répondant aux enjeux du Grenelle de l'environnement. Garanti par l'État, ce livret permettrait de drainer une épargne de proximité pour financer des investissements de proximité qui contribueraient directement à l'emploi et à la vie quotidienne des habitants des territoires concernés. Véritable livret défiscalisé, il permettrait d'une part de collecter plusieurs milliards d'euros et d'autre part de régler en partie les problèmes rencontrés par les banques pour se procurer des ressources stables »³⁰.

La particularité du financement des infrastructures, à savoir le temps long de retour sur investissement, **et l'intérêt que peut représenter pour l'économie et l'emploi la mise en chantier de travaux en période de croissance faible, justifient la mise en œuvre d'une épargne de ce type, en reprenant pour partie les mécanismes existant en faveur du logement social ; le produit de cette épargne devrait également contribuer au financement d'infrastructures d'intérêt national priorisées dans le SNIT.**

Maintenir une part de financement des infrastructures par le budget de l'État

Afin de compenser le retard pris dans la perception de la taxe poids lourds, qui doit à partir de 2013 constituer l'essentiel de ses ressources, l'AFTIF a bénéficié de subventions publiques représentant 974 M € en 2011 et devrait selon la loi de finances bénéficier de 1,123 Md € en 2012. Si la mise en place de la nouvelle ressource peut justifier une révision de la dotation publique, **il n'est pas illégitime qu'une partie de cette dotation puisse être maintenue en direction de l'AFTIF afin de financer les infrastructures que l'État estime prioritaires au regard des objectifs définis dans le SNIT.**

³⁰ Avis du CESE, *Infrastructures et développement durable des territoires : un autre regard - une nouvelle vision*, présenté par M. Daniel Tardy, p. 47.

Le SNIT suppose des mesures d'accompagnement relatives à la réglementation et à la politique publique des transports

Au-delà du financement des infrastructures et de la fiscalité, les pouvoirs publics ont la faculté d'orienter la politique de transport par des décisions réglementaires. Or la Cour des comptes relève que plusieurs décisions prises depuis le Grenelle ont conduit à favoriser la compétitivité du fret routier, avec notamment l'allègement de la taxe à l'essieu en 2008 et, plus particulièrement pour les secteurs agricole et agro-alimentaire, l'autorisation des poids lourds de 44 tonnes en janvier 2011. La Cour des comptes reprend les chiffres de la DGITM indiquant dans un rapport parlementaire que la généralisation du 44 tonnes allait conduire à une baisse de respectivement 1,8 % et 2,5 % des trafics fluviaux et ferroviaires. De plus, cette généralisation fait perdre un avantage compétitif au transport combiné, puisque le 44 tonnes était auparavant autorisé principalement pour le pré-acheminement vers la plateforme de chargement dans le cadre de l'utilisation de ce type de transport.

Les évolutions de la réglementation doivent être parties prenantes des logiques de basculement modal vers l'alternatif au routier. Elles doivent s'envisager au travers d'une harmonisation européenne afin d'éviter les distorsions de concurrence et de renforcer la compétitivité des entreprises. C'est également ce qui peut permettre de rendre économiquement viable la construction d'infrastructures très onéreuses, qui ne le sont pas dans le cadre actuel de la réglementation.

Ainsi, une infrastructure comme la liaison ferroviaire Lyon-Turin, dont les atouts environnementaux sont incontestables, ne pourra trouver une rentabilité économique que si les poids lourds sont fortement incités à l'utiliser. **Une fois que cette infrastructure sera opérationnelle, des mesures de restriction, voire d'interdiction des transits routiers parallèles devront pouvoir être mis en place**, ce qui suppose une évolution des règles européennes, afin de faire passer les objectifs environnementaux et de protection des populations des vallées alpines avant les règles de libre concurrence entre les modes de transport.

Il en est de même pour la nouvelle liaison fluviale du canal Seine-Nord-Europe qui ouvre une perspective de report modal de la route vers le mode fluvial et doit permettre l'émergence de nouveaux opérateurs de transport fluvial à l'échelle européenne, ce qui suppose une maîtrise publique de l'organisation et de l'exploitation afin de capter les nouveaux flux en complémentarité avec les autres modes de transport. **Le CESE préconise que le plan de relance de la voie d'eau permise par la régénération et la modernisation du réseau de voies navigables adoptées par la loi de janvier 2012 sur la création de l'établissement public administratif Voies navigables de France (VNF), donne une ambition nouvelle au transport fluvial et l'inscrive dans une perspective de développement sur le long terme.**

Garantir un accès pour tous aux transports

Le développement du transport ferré voyageur a été historiquement permis dans notre pays grâce à une politique tarifaire adaptée, garantissant son accès au plus grand nombre. Depuis une dizaine d'années, les régions, auxquelles a été confiée l'organisation du transport ferroviaire régional, ont mis en place des politiques sociales amenant à une réduction de la part du titre de transport payée par l'usager, notamment pour certaines catégories de la population (chômeurs, étudiants, personnes âgées...). Cette politique tarifaire, jointe à un cadencement renforcé et un matériel roulant renouvelé, a conduit à une augmentation très importante de l'utilisation des TER.

Pour le CESE, la mise en place de nouvelles infrastructures et donc de nouvelles liaisons permises par les LGV, doit se faire à un prix attractif pour l'usager, un accès possible pour l'ensemble de la population étant une condition de réussite du transport ferroviaire, participant ainsi à la logique de développement durable souhaitée par tous.

Conclusion

Le projet de Schéma national des infrastructures de transport soumis pour avis par le Premier ministre au Conseil économique, social et environnemental correspond à un engagement du Grenelle de l'environnement et son élaboration est prévue dans le cadre des articles 16 et 17 de la loi Grenelle 1.

Ce document, qui s'inscrit dans la logique du Grenelle et reprend ses objectifs pour optimiser, moderniser et développer les infrastructures de transport relevant de la compétence de l'Etat, marque une rupture positive par rapport à la manière dont était précédemment conduite la sélection des infrastructures, notamment dans le cadre des CIADT. Constituent des progrès notoires l'association dans un même document stratégique d'actions d'optimisation de l'existant et projets de développement, l'inscription dans une optique de long terme, les ambitions affichées comme la place accordée à la concertation, même si celle-ci reste perfectible.

Pour autant, le projet de SNIT présente, en son état actuel, nombre de limites et ses marges de progression apparaissent importantes. En particulier, l'inflexion marquée ne paraît pas suffisante pour un projet dont l'échéance est à 25-30 ans, c'est-à-dire assez proche du terme de 2050 auquel notre pays s'est engagé à atteindre le « facteur 4 » en termes de réduction des émissions de GES. Se pose aussi la question du financement, le projet de SNIT soulignant lui-même que « *la dépense totale qui résulterait de la réalisation intégrale du schéma sur 25 ans excède les moyens de financement aujourd'hui mobilisés dans le cadre de la politique d'Etat en matière d'infrastructures de transport* » et faisant dépendre en grande partie la réalisation des projets de l'apport des collectivités territoriales.

Le Conseil économique, social et environnemental formule pour y remédier un ensemble de propositions.

Celles-ci tendent tout d'abord à conforter les avancées de méthode du SNIT et à renforcer sa dimension prospective en enrichissant diagnostics préalables et scénarios proposés, notamment par la prise en compte de l'hypothèse d'une flambée durable du prix du pétrole et d'un scénario déconnectant partiellement le développement de l'activité

économique du flux des transports. Elles visent aussi à rendre effectifs les objectifs fixés en matière environnementale, notamment en matière de réduction des émissions de GES, d'évitement, de réduction et de compensation des impacts du SNIT et des projets de développement qu'il envisage sur la biodiversité et l'artificialisation des sols, ainsi qu'à améliorer l'évaluation environnementale.

Des préconisations tendent à construire un développement territorial cohérent aux différentes échelles géographiques, en prenant mieux en compte l'aménagement du territoire, en assurant l'articulation du SNIT avec les schémas de transport des collectivités territoriales et en confortant l'imbrication européenne du Schéma.

Le CESE appelle également à une hiérarchisation des projets listés au SNIT en donnant la priorité à l'optimisation de l'existant sur la construction de nouvelles infrastructures, d'une part, et aux modes de transport ayant le plus faible impact sur l'environnement, d'autre part. Il s'agit également de garantir l'équité territoriale et de conforter l'importance donnée au fret et au multimodal. Devrait de même figurer dans le SNIT une programmation pluriannuelle des projets, afin notamment de faire mieux apparaître ceux dont la réalisation apparaît souhaitable en priorité dans les dix à quinze prochaines années.

Enfin, est demandée l'inscription du SNIT dans une politique plus large de mobilité conforme aux engagements du Grenelle, ainsi que la mise en place en parallèle du SNIT de mesures d'accompagnement relatives à la réglementation, à la politique publique et au financement des transports, afin de favoriser le report modal et de dégager des recettes pérennes pour contribuer au financement des actions et projets prévus.

Si le contexte économique et budgétaire actuel constitue à cet égard une réelle difficulté, c'est aussi une exigence supplémentaire pour que ce défi soit pleinement relevé. Notre assemblée souhaite que la prise en compte par le gouvernement des recommandations de cet avis contribue à faire d'un SNIT ainsi complété et amélioré un socle pertinent pour construire des mobilités durables et intermodales dans notre pays, en prenant en compte de manière équilibrée et dynamique la triple dimension de la compétitivité économique, du développement social et de la soutenabilité environnementale.

Déclaration des groupes

Agriculture

Pour le monde agricole, le SNIT est un sujet essentiel. C'est un outil d'aménagement et de maillage du territoire. L'accessibilité des zones rurales est fondamentale pour les agriculteurs, tant pour le confort de leur vie quotidienne que pour la bonne marche de leur exploitation. Une exploitation agricole sera plus compétitive si elle est reliée de manière simple et efficace à l'ensemble des acteurs de la filière du secteur. La desserte de nos territoires est donc la condition de leur bonne santé économique et sociale. Le groupe de l'agriculture rejoint tout à fait les critères selon lesquels il convient de mesurer l'accessibilité d'un territoire qui ne peuvent se limiter à la vitesse.

Toutefois, il faut aussi respecter l'outil principal : le foncier. Or, la construction d'infrastructures est un des éléments qui conduisent, avec l'urbanisation, à la disparition du foncier agricole. C'est ainsi que, chaque année, nous perdons près de 86 000 hectares «verts», soit l'équivalent d'un département tous les sept ans.

Le groupe de l'agriculture estime donc qu'il est très important de veiller à maintenir ces espaces agricoles qui sont à la fois des zones de production et des zones de biodiversité ordinaire. Les rapporteurs ont su tenir compte de nos préoccupations à ce sujet et ont intégré l'idée, dans les dispositifs de compensation écologique, d'une articulation entre les intérêts socioéconomiques, notamment du secteur agricole, et les objectifs de préservation du patrimoine naturel. Pour le groupe de l'agriculture, les mesures de compensations écologiques ne doivent pas aboutir à la stérilisation des territoires.

Le point qui a le plus gêné le groupe de l'agriculture est celui de la circulation des poids lourds de quarante-quatre tonnes. Nous avons regretté que l'avis stigmatise ce moyen de transports. La réalité économique est bien plus complexe. Ainsi, par exemple, dans certaines zones rurales, l'alternative à la route est devenue inexistante. Le groupe a souhaité que ces courts développements soient reliés à cette idée de compétitivité qui est essentielle et qui dépend, pour beaucoup, d'une harmonisation de la politique des transports en Europe. Nous avons déposé deux amendements en ce sens.

Ces deux amendements ont été adoptés. En conséquence, le groupe de l'agriculture a voté l'avis.

Artisanat

Le projet de SNIT marque une rupture positive par rapport aux démarches antérieures de programmation en matière de transports. Porteur d'une vision stratégique de long terme, il permet d'éclairer mais aussi d'orienter les choix publics sur l'évolution de notre système de transport.

Si les besoins à satisfaire sont considérables, le groupe de l'artisanat se réjouit que, parmi les objectifs du SNIT, une priorité soit accordée à l'amélioration de la performance du réseau dans la desserte des populations et des activités, sur l'ensemble du territoire. De même, pour tenir compte des contraintes budgétaires actuelles, doit également être saluée la préférence accordée à la modernisation et à l'optimisation des infrastructures existantes, la recherche de meilleures performances environnementales du système de transport devrait aussi y contribuer.

Le projet de SNIT est porteur de nombreuses avancées. Pour autant, des améliorations sont encore nécessaires pour assurer la meilleure cohérence possible entre ses ambitions et sa mise en œuvre.

À cet égard, une plus forte prise en compte de l'aménagement du territoire paraît indispensable. L'accessibilité d'un territoire est un élément déterminant de son développement. Cette accessibilité dépend de la capacité d'un réseau de transports à répondre aux besoins de la population en termes de qualité et, pour les transports en commun, de la fréquence des dessertes.

Or, le SNIT aborde l'accessibilité en fonction d'un critère de vitesse, et comporte à ce titre un bon nombre de « grands projets » de lignes à grande vitesse dont on peut s'interroger sur la capacité à répondre pleinement aux besoins des territoires.

Pour le groupe de l'artisanat, il est fondamental que le schéma national prenne mieux en compte la mobilité de proximité et que le choix des projets ne conduise pas à réduire les crédits disponibles pour y répondre. D'où la nécessité de prévoir des critères permettant de hiérarchiser ces projets, autour d'une logique de maillage et d'équité territoriale.

Afin d'assurer la cohérence du système de transport sur l'ensemble du territoire, il faut par ailleurs organiser une bonne complémentarité entre les systèmes de transport relevant de la compétence de l'État comme des collectivités. C'est pourquoi, devrait être prévue une articulation entre le schéma national et les divers schémas régionaux, favorisant ainsi leur synergie.

Sur la question du financement du SNIT, les capacités limitées - tant au niveau de l'État que des collectivités - justifient de poser clairement les règles du jeu.

Le groupe de l'artisanat comprend que le SNIT ne soit pas en mesure de prendre des engagements de financement, en raison de son caractère évolutif et de la temporalité dans laquelle il s'inscrit. Il comprend également qu'un financement croisé conditionne la réalisation des différents projets, même s'il faut organiser la péréquation nécessaire pour répondre à ceux dont la pertinence est reconnue.

Toutefois, l'ampleur des ambitions du SNIT - comme la situation des finances publiques - exigeront de maximiser l'efficacité des réalisations, et donc de faire les bons arbitrages.

Une programmation pluriannuelle des projets permettrait également aux collectivités d'avoir une bonne visibilité sur les dépenses auxquelles elles devront faire face.

Enfin, l'étendue des financements à mobiliser pour assurer la performance économique, sociale et environnementale de notre système de transport nécessiterait une réflexion sur de nouvelles recettes à la fois acceptables et efficaces.

Considérant que l'avis formule des propositions de nature à enrichir le projet de SNIT et à favoriser la concrétisation de ses objectifs, le groupe de l'artisanat l'a voté.

Associations

Issu du Grenelle de l'environnement, le Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) permet de repenser notre politique de transport en intégrant les enjeux environnementaux. Notre pays s'est engagé à réduire de 20 % ses émissions de gaz à effet d'ici à 2020, en accord avec un scénario « facteur 4 » permettant de limiter le réchauffement climatique à deux degrés. Les transports ne représentent pas moins d'un quart de nos émissions, ce qui justifie la triple approche économique, sociale et environnementale du SNIT, en maintenant l'objectif central d'améliorer la mobilité des Françaises et des Français. C'est l'articulation entre moyen et long termes qui est au cœur des enjeux de ce schéma.

Le groupe des associations salue le rééquilibrage porté par le SNIT en faveur du transport ferroviaire et du transport fluvial ainsi que la priorité mise, notamment en termes de perspectives de financements, sur l'optimisation des systèmes existants de transports. Encore une fois, l'objectif est bien de contribuer à un report modal depuis la route, vers des modes de transports moins impactant pour l'environnement, tout en préservant une mobilité de qualité et de proximité pour les habitants de notre pays.

Bien sûr, le SNIT tel qu'il a été présenté au CESE par Mme KosciuskoMorizet, comporte encore, pour notre groupe, des lacunes. Notre groupe rejoint ainsi les deux rapporteurs lorsqu'ils regrettent que le SNIT n'intègre pas la possibilité qu'une politique publique de signal-prix du CO₂ ambitieuse, ou plus prosaïquement que la flambée du prix du pétrole, ne viennent modifier profondément nos modes de transports. Comme le souligne cet avis, la réalisation de scénarios alternatifs, projet par projet, aurait sans doute permis de mieux articuler moyen et long termes.

Le groupe des associations souhaite, par ailleurs, porter la parole des associations d'usagers des transports qui déplorent l'absence de hiérarchisation de projets qui restent très disparates et privent le SNIT d'une cohérence d'ensemble. Sans hiérarchisation politique et sans organisation globale du financement, le risque majeur que constitue ce SNIT est de voir les acteurs locaux s'emparer des projets les plus rentables politiquement, à savoir les routes ou les LGV (lignes à grande vitesse), en laissant de côté les infrastructures plus complexes.

Enfin, nous souhaitons rappeler que, à notre sens, la gouvernance du suivi du SNIT doit bien intégrer l'ensemble des acteurs de la société civile.

Le groupe des associations a voté l'avis.

CFDT

La loi de programmation 2009-967 définit les objectifs du Schéma national des infrastructures de transport (SNIT).

L'article 10 de la loi prévoit de réduire de 20 % la production de Gaz à effet de serre (GES) d'ici 2020. L'article 11 donne la priorité au ferroviaire dans le domaine du fret. Objectif : passer de 14 % à 25 % de non-routier/non-aérien en 2022.

L'article 15 recommande la complémentarité des infrastructures et l'article 16 dispose, dans son article 16, que le SNIT vise à favoriser les conditions de report vers les modes de transport les plus respectueux de l'environnement.

Le projet de SNIT répond-il à ces exigences légales ?

- la priorité est donnée pour deux tiers aux modes alternatifs au routier, véritable changement de paradigme ;
- les projets de développement les plus prégnants dans ce projet sont les ferroviaires.

Mais ce projet de SNIT se présente sous forme de catalogue d'infrastructures à réaliser, sans priorité, ni logique de phasage cohérente. Parfois, sans évaluation des coûts (ex. : Véloroutes, Voies vertes...). Il admet que tout réaliser ne suffirait pas à atteindre la réduction des GES - pourtant prévue par la loi - et que seul un pourcentage (60 %) pourrait être raisonnablement accompli à moyen terme (20 à 30 ans).

Surtout, ce projet de SNIT bute sur les financements.

Les auditions ont fait apparaître deux approches :

- certains revendentiquent un État stratège et organisateur et disent que les investissements d'aujourd'hui sont à la fois ceux que nos aînés n'ont pas réalisés à temps et aussi ceux que nos enfants n'auront pas à rattraper au prix fort dans 30 ans. Ils ajoutent que des transports de qualité sont un atout majeur pour l'attractivité industrielle et la croissance de la France, atout qui nous ferait défaut demain si nous restions trop timorés ;
- d'autres refusent d'aggraver le poids de la dette et argumentent que cette dette sera payée par les générations suivantes alors que personne n'est sûr de la pertinence, à moyen et long termes, des projets envisagés. L'industrie, la démographie, les services, les modes de consommation, etc. - donc les besoins de transports - seront différents dans 30 ans de ce que l'on imagine aujourd'hui.

C'est là un véritable débat de société, une stratégie pour le long terme, coûteuse dans tous les cas, en immédiat ou en différé. Nos choix engagent l'avenir.

La réponse ministérielle - pour le moins pusillanime !- à ce problème de financement et de priorisation, est de « *favoriser les projets pour lesquels les régions concernées investiront le plus* ».

Cette réponse ne peut satisfaire la CFDT !

Quel budget resterait-il alors aux régions pour financer les infrastructures complémentaires, indispensables au drainage des territoires ruraux, vers les infrastructures nationales et quelle cohérence de maillage entre les différents projets, sans la vision globale d'un réseau national ?

Pour la CFDT :

- Les investissements productifs d'infrastructures contribuant au développement équilibré restent de la « bonne dette » de nature différente du financement des comptes structurellement déficitaires.
- Le transport doit réduire ses émissions de gaz à effet de serre en favorisant le report modal vers des systèmes moins polluants.
- Le système global de transport, cohérent et juste, selon le principe républicain d'égalité d'accès, doit participer à améliorer la compétitivité de l'économie ainsi que le bien-être de tous les habitants. Il doit aussi s'articuler de manière complémentaire.

La CFDT préconise de sélectionner les projets selon leur puissance en termes de report modal, en déterminant mieux leurs impacts écologiques sur l'environnement et la biodiversité, et de réaliser les travaux par paquets cohérents entre eux.

Pour la CFDT, la vision politique globale d'aménagement et de financement doit garantir l'accès au transport pour tous, à un prix raisonnable.

La sélection des projets ne doit pas aboutir à une ségrégation à la fois financière et territoriale des usagers.

La CFDT estime aussi nécessaire d'engager une évaluation et un suivi régulier qui permettent de s'adapter aux évolutions comportementales, environnementales, industrielles, politiques et technologiques de notre société.

L'avis reprend en grande partie cette analyse.

La CFDT a voté l'avis.

CFE-CGC

Le groupe de la CFE-CGC précise plusieurs points qui lui paraissent fondamentaux.

Tout d'abord, si ce Schéma national marque effectivement une « rupture positive quant au mode de sélection des infrastructures », il est toutefois encore loin d'un scénario de réelle rupture face aux défis de la transition énergétique et d'un changement de paradigme en terme modal.

Ensuite, la crédibilité réelle de ce Schéma national des infrastructures de transport ne pourra être effective tant que le problème du financement n'aura pas été résolu, en lien direct avec l'état de nos finances publiques, tant nationales que locales. Ainsi, si le Schéma national marque clairement des « objectifs partagés » en matière d'infrastructures de transport, sa réalisation « au fil de l'eau », en fonction des financements disponibles, fait courir le risque, au fil des ans et des réalisations ponctuelles, d'en altérer considérablement la cohérence générale.

Il conviendra donc d'actualiser en permanence la hiérarchisation et la priorisation des différents projets en fonction de la réalisation progressive des déclinaisons opérationnelles. Dans cette perspective, il faudra veiller attentivement, pour ce schéma plus que pour tout autre encore, à un suivi régulier, des évaluations régulières et des adaptations tout aussi régulières. Nous appuyons donc sans réserve la préconisation du CESE de confier le suivi au *Comité National du Développement Durable et du Grenelle de l'Environnement*.

Par ailleurs, si nous partageons la volonté affichée dans l'avis du CESE de « faire du SNIT un élément important pour orienter la position française dans les discussions sur l'évolution du RTE-T », nous considérons qu'il existe encore un risque d'avoir une vision trop réductrice, en ne s'attachant qu'à la problématique des infrastructures françaises, sans s'assurer davantage de la cohérence des projets avec l'échelon européen.

Enfin, la volonté affichée de réduire les émissions de CO₂ par une moindre dépendance des transports aux hydrocarbures ne doit pas occulter la problématique, pour le ferroviaire, de l'accès à un coût d'une énergie électrique compétitive.

Le groupe de la CFE-CGC estime que l'objectif d'améliorer la qualité du service rendu à l'usager ne doit pas masquer deux points :

- La nécessité de définir -avec les usagers- leurs attentes et leurs priorités, l'amélioration de l'existant passant en priorité chez les usagers avant la création de nouvelles lignes LGV.
- Le coût supporté par les usagers pour ces infrastructures. Par exemple, la question de la maîtrise des coûts finaux du transport ferroviaire pour l'usager n'est pas abordée dans le SNIT.

En conclusion, le groupe de la CFE-CGC tient à affirmer qu'il conviendra d'être également particulièrement attentif au court terme. En effet, l'indispensable rééquilibrage modal ne doit pas faire oublier que, pour les salariés et les entreprises, la route reste à ce jour le moyen principal pour travailler et générer de l'activité et de la croissance alors qu'elle ne représente que 15 % des dépenses qui seraient engagées dans le cadre du SNIT. Or, d'ici la

réalisation des infrastructures de substitution, de nombreuses années vont s'écouler avant que les salariés ne disposent dans les bassins d'emplois de solutions alternatives à la route. Il sera donc nécessaire de manier avec précaution toute politique pénalisante sur le coût du transport routier individuel (taxe carbone, péage urbain, etc.) pendant cette période transitoire, en l'absence de solutions de remplacement crédibles.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

CFTC

Le projet de Schéma national des infrastructures des transports, publié par le Premier ministre en octobre 2011, procède d'une démarche prospective chère à la CFTC. Les infrastructures françaises des transports souffrent de rapiéçages sporadiques et de mesures au coup par coup. Il fallait donc une réflexion à long terme. Mais, à l'inverse, le schéma devra être révisé et adapté en fonction des nouvelles technologies, des nouveaux modes de vie, de l'offre et de la demande des marchés, de la division mondiale, européenne et régionale du travail. Prospective d'autant plus complexe que tous les paramètres sont interactifs, interdépendants.

Notre avis a raison de prévoir une diversité de scénarios, de suivis et de revoyure.

La CFTC s'inquiète concrètement de l'interface concertée entre le schéma national, les projets régionaux et européens.

Notre groupe insiste sur l'intégration de ce schéma dans une véritable politique équitable de l'aménagement du territoire.

S'agissant de services et d'infrastructures à l'usage de tous, il est indispensable que s'instaure une démarche participative.

La CFTC s'interroge sur les coûts très importants de ce projet. Cela suppose de définir des priorités et de prévoir des investissements ciblés.

Il conviendra aussi, et avant tout, d'optimiser l'existant avant de construire de nouvelles infrastructures.

La priorité pour la CFTC est de garantir un accès pour tous aux transports, en cherchant le plus faible impact possible sur l'environnement.

La CFTC a voté cet avis.

CGT

Écrit à quatre mains, cet avis conforte la pertinence du SNIT initié par le Grenelle de l'environnement comme un des facteurs majeurs participant au développement durable et équilibré des territoires auquel est attaché la CGT.

Pour notre organisation syndicale, les investissements dans les infrastructures et le système de transport impriment un choix de société. Ils ont des répercussions sur le tissu économique, sur le quotidien des citoyens et des conséquences directes sur les salariés.

La qualité de l'analyse critique à laquelle se livre l'avis pour fonder ses préconisations mérite d'être soulignée, de même que la cohérence des recommandations qui articulent notamment :

- l'objectif d'aménagement des territoires par une approche solidaire des infrastructures ;

- la prise en compte des défis énergétiques, climatiques et de respect de la biodiversité ;
- le développement de la dimension « multimodalité intégrée » par un renforcement et une réelle coordination intermodale ;
- l’élaboration de nouveaux critères dans le choix des investissements ;
- l’exigence de transparence dans les projets retenus ;
- la recherche de financements notamment par la ré-internalisation des coûts externes du transport routier.

De notre point de vue, pour que le SNIT constitue un socle indispensable de réorientation de la politique des transports, cinq conditions doivent être réunies :

- Ne pas faire de la faculté contributive des collectivités la clé de la réalisation des infrastructures. Le renforcement des principes d’équité territoriale et de solidarité nationale est plus que judicieux. Il en est de même pour le financement des investissements des infrastructures par un pôle financier public à créer.
- Si l’avis pose avec pertinence l’utilisation des ressources qui peuvent résulter de la transposition de l’Eurovignette et de la taxe poids lourd pour augmenter les ressources de l’AFITF et des collectivités territoriales, on peut cependant regretter qu’il ne s’interroge pas sur les conséquences préjudiciables de la privatisation des autoroutes sur les recettes de l’Agence.
- Ne pas retenir comme critère prioritaire aux choix de développement des projets LGV, celui du gain de temps mais déterminer un panel de facteurs multifonctionnels conjuguant les dimensions sociales, économiques et environnementales.
- Renforcer la concertation, qui certes est en progrès mais qui demeure encore très insuffisante. Améliorer les conditions de transparence dans les décisions appelant des processus démocratiques qui associent tous les acteurs dont les organisations syndicales de salariés. Il est aussi souhaitable que les projets qui ne semblent pas aujourd’hui retenus dans le SNIT restent dans la réflexion à l’instar de celui du percement du Mont Genève.
- Établir un diagnostic sérieux de l’état des infrastructures existantes afin de procéder à leur indispensable régénération et communiquer publiquement le bilan des travaux effectués lors des révisions quinquennales du schéma.
- Articuler le SNIT sur la base des SRIT et des Schémas Stratégiques Régionaux (SRADDT, SRDE...) ainsi qu’avec les schémas de mobilité dans une démarche de cohérence.

Enfin la CGT réaffirme le besoin d’une maîtrise publique et sociale de la gestion des infrastructures, des rapports entre opérateurs et de l’organisation du système de transport qui, compte tenu de ses impacts et de son importance structurante, relève de l’intérêt général.

Pour conclure, si notre organisation se satisfait de l’accent mis sur l’impérieuse nécessité d’un report du routier vers le ferroviaire et/ou le fluvial, nous regrettons dans le document du gouvernement la faiblesse globale des financements, notamment ceux envisagés pour les projets portuaires, et *a fortiori* l’absence de chiffrage concernant les « autoroutes de la mer ».

Tenant compte de cette appréciation générale et des remarques formulées, la CGT a voté l’avis.

CGT FO

Tout en indiquant que le projet d'avis rassemble bon nombre de ses remarques et suggestions, le groupe FO souhaite émettre les remarques suivantes.

Sur la méthode, le projet d'avis marque un réel satisfecit concernant la concertation qui a prévalu dans le cadre de l'élaboration du SNIT. Sans le remettre en cause, le groupe FO souhaite quelque peu tempérer ce constat.

En effet, si la concertation est un élément important, il ne faut pas que ses modalités conduisent à générer des projets qui soient le simple reflet d'un consensus déconnecté d'une réalité à construire ayant peu de chance de se concrétiser. Lorsque la déclinaison opérationnelle d'un schéma n'est pas finançable, cela dédouane de fait de ses réelles responsabilités l'État, qui doit rester garant de l'aménagement du territoire et, plus largement, de l'équilibre entre les objectifs sociaux, environnementaux et les contraintes économiques.

Cet élément est crucial, l'absence de politique d'aménagement du territoire partagée entre l'État et les collectivités locales contribue à faire du SNIT un dossier technocratique sans visée stratégique.

C'est pourquoi, le groupe FO demande à disposer d'une vision programmatique importante qui permette de transformer le SNIT de catalogue de projets en document d'actions sur le long terme (20 à 30 ans) avec des actualisations tous les 5 ans.

Comme le projet du CESE le souligne, il est important qu'il y ait une réelle articulation entre le SNIT et les projets de collectivités territoriales. L'implication de l'ensemble des autorités organisatrices de transports est fondamentale pour une bonne articulation des différents niveaux de transports, l'État devant assurer la plus structurante avec le SNIT et tenir compte des schémas régionaux d'infrastructures des transports, bien que ce soit l'inverse qui soit préconisé dans la Loi de Grenelle.

Sur la problématique du financement, le projet d'avis réaffirme que la mise en œuvre des projets ne doit pas être fonction des capacités d'investissements des collectivités territoriales mais qu'il faut renforcer les principes « d'équité territoriale de solidarité nationale dans une logique de péréquation. »

Le groupe FO rejopt pleinement cette remarque mais il conviendrait même d'aller plus loin en réfutant vigoureusement la priorisation des projets en fonction des capacités contributives des collectivités locales.

Sur le report modal, le projet d'avis du CESE semble être *bon public* quant à la concrétisation des objectifs des reports modaux fixés par le Grenelle (part du transport non routier égale à 25 % en 2022 ou l'objectif du transport non routier de plus de 25 % en 2012). D'ores et déjà, nous pouvons considérer que ce dernier objectif ne sera pas atteint et d'ailleurs, la référence à cette cible est désormais abandonnée en justifiant cet échec par la crise économique que nous vivons.

Par ailleurs, les infrastructures routières restent pour la majorité des citoyens un moyen indispensable pour se déplacer. De ce point de vue, le cadencement mis en place sur le réseau ferré, le 11 Décembre 2011, a provoqué un retour sur le mode routier de nombreux déplacements individuels. Il convient donc de ne pas stigmatiser l'importance de la route pour ces déplacements.

Enfin, le groupe FO soutient la préconisation du CESE selon laquelle il convient de garantir au plus grand nombre l'accès au transport collectif et que toute nouvelle infrastructure et nouvelle liaison par LGV ne soit pas l'occasion d'un renchérissement du prix du transport payé par l'usager.

Malgré ces quelques remarques le groupe Force ouvrière a voté l'avis.

Coopération

Les infrastructures de transport sont un facteur essentiel de la croissance économique, de la cohésion de notre société et du respect de l'environnement. La diversification de l'offre de transport, son adaptation aux besoins des usagers et à la diversité des territoires sont incontournables.

Pour le groupe de la coopération, l'État, en partenariat avec les collectivités locales, doit pleinement jouer son rôle de stratège et dégager une vision inscrite dans le long terme, pour une politique globale des transports et des infrastructures.

La situation de nos finances publiques impose aujourd'hui d'être sélectif dans le choix des projets les plus utiles à la société. C'est pourquoi, l'effort d'entretien-amélioration devra être fortement amplifié afin de stopper la dégradation de nos équipements collectifs, qui constituent un investissement pour l'avenir.

L'avis s'attache à la mise en place de financements opérationnels. La taxe poids lourds en fait partie. La France est un pays de transit, ce qui justifie la participation financière des transporteurs internationaux au coût des infrastructures.

De même, la création d'une épargne spécifique en complément des financements de l'État, qui restent indispensables, permettrait de **soutenir les investissements nécessaires au développement des modes de transports plus durables**.

En effet, aujourd'hui, une partie importante du trafic routier n'est pas reportable sur les modes alternatifs en raison de l'absence de desserte ferroviaire ou fluviale sur le plan régional et local.

- Ainsi, de nombreuses entreprises ont été confrontées à la fermeture d'embranchements pour le fret et n'ont trouvé, à leur regret, d'autre alternative que la route. C'est pourquoi, nous pensons qu'il faut reconstruire une véritable politique de fret ferroviaire au service des économies régionales.
- Nos coopératives, qui maintiennent et développent l'activité dans les territoires, expriment également une forte attente d'une amélioration de la performance du réseau fluvial et le développement d'investissements d'infrastructures dans ce domaine.

Le choix des modes de transport participe de la volonté d'évoluer vers un développement plus durable tout en favorisant la compétitivité des entreprises. L'avis insiste avec justesse sur l'intermodalité, tant pour les personnes que pour les marchandises. C'est un moyen d'assurer des liaisons fiables entre les petites et moyennes localités et les pôles régionaux. La complémentarité entre modes de transport pour la desserte des territoires peu peuplés est une chance pour le développement local.

L'avis insiste aussi sur la nécessité d'économiser les terres agricoles, ce à quoi le groupe de la coopération est particulièrement sensible.

Pour conclure, l'avis s'attache à trouver le juste équilibre entre les trois piliers du développement durable dans la triple dimension du développement économique, du progrès social et de la soutenabilité environnementale.

Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Entreprises

Le SNIT en 3 minutes : mission impossible !

Le groupe des entreprises a donc pris le parti de vous livrer quelques pistes de réflexion, de relever quelques points saillants.

Un Schéma national des infrastructures de transport a pour but d'organiser les différents modes de transport, les réseaux de transport assurant la mobilité des personnes et des biens et donc l'accessibilité aux territoires, tant pour les femmes et les hommes qui s'y déplacent que pour les échanges commerciaux, essentiels au développement des entreprises, créatrices de richesse.

Ceci est un enjeu majeur pour l'attractivité et la compétitivité économique de la France.

Nous en sommes convaincus, mais conscients également que les systèmes de transport contribuent d'une manière significative aux émissions de gaz à effets de serre.

Comment concilier qualité, performance de nos systèmes de transport au bénéfice de notre développement économique, de l'équité territoriale et sociale, avec la préservation de l'environnement ?

Ce schéma doit fixer les orientations suivantes de l'État pour les deux à trois décennies à venir :

- ouvrir les territoires vers les centres de décision ;
- entretenir, moderniser et développer les réseaux d'infrastructures nationaux ;
- réduire les GES, en favorisant les projets les plus innovants dans le ferroviaire, portuaire, fluvial, routier, aérien, les transports collectifs, et donner la priorité aux modes de transport ayant le plus faible impact sur l'environnement ;
- conforter les engagements affichés pour le fret ferroviaire et privilégier le multimodal.
- Pour y parvenir, une méthodologie ainsi qu'un réel suivi s'imposent :
- hiérarchiser les projets,
- maximiser l'efficacité au regard des coûts,
- améliorer l'évaluation environnementale.

Ces objectifs ne pourront être atteints sans une réelle politique publique des transports, permettant une bonne articulation, tant avec les schémas de transport des collectivités territoriales, qu'avec les schémas européens, tout en assurant des mobilités durables et intermodales.

Cependant, la route continue à être indispensable sur le territoire car aucune alternative compétitive n'est réalisée. Un délaissement des infrastructures routières aurait des conséquences accidentogènes et économiques considérables. Poursuivre la recherche pour développer des moteurs en énergies fossiles et/ou non polluants est une nécessité.

Une législation européenne harmonisée dans le domaine des transports est essentielle. Des restrictions spécifiquement françaises (44 tonnes par exemple) seraient nuisibles à l'emploi, au développement des entreprises et à notre compétitivité.

Le citoyen, les entreprises, la Nation, sont dépendants de la compétitivité économique, d'un développement social équilibré, dans un contexte environnemental allant vers la réduction des GES.

Les projets contenus dans le SNIT peuvent y répondre mais il reste à résoudre le problème aigu de leur financement. Notre groupe souhaite que toutes les pistes soient étudiées sans tabou, et que l'équité territoriale prévale.

Notre groupe a voté l'avis.

Environnement et nature

Le réseau des infrastructures de transport en France a, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, fait la part belle aux grands projets d'infrastructures de transport. Qu'il s'agisse d'infrastructures aéroportuaires, autoroutières ou même ferroviaires - avec les lignes à grande vitesse - le développement économique a été pensé autour de projets souvent pharaoniques. Ces vieilles habitudes sont hélas encore bien ancrées dans nos manières de penser aujourd'hui les politiques de transport et surtout de mobilité. En témoigne par exemple l'entêtement autour de projets tels que le Grand Paris, l'Aéroport de Mayotte ou bien encore celui de Notre Dame des Landes, dont la pertinence socioéconomique et bien sûr environnementale est bien loin d'être une évidence.

Au regard de cette situation, le nouveau schéma national d'infrastructures de transport, dont l'élaboration est inscrite dans la loi dite Grenelle 1, a un rôle majeur à jouer dans la manière dont la République envisage, dans un horizon de moyen et long terme, la desserte de ses territoires et l'accès à une mobilité durable pour tous. C'est ce que l'avis explicite avec lucidité, lorsqu'il insiste notamment sur la nécessité de mieux prioriser les projets, en cohérence avec un diagnostic complet et actualisé de la situation. Oui, la priorité des priorités doit être celle de la modernisation des réseaux existants, toujours dans une perspective de mobilité durable. Oui, cette priorité doit permettre de maintenir et renforcer la cohésion territoriale en incarnant un nouveau modèle de développement économique : celui d'une relocalisation des activités humaines. Cela passe donc aussi par une plus forte articulation entre ce que peuvent dire d'un côté les schémas régionaux de transport et de l'autre côté le SNIT.

Par ailleurs, le SNIT, qui prend en compte partiellement la dimension environnementale, doit à la fois impérativement renforcer sa capacité à mieux anticiper la flambée des prix du pétrole et consolider l'évaluation de la réduction des émissions de gaz à effet de serre qui résulterait de la réalisation des projets retenus dans le SNIT.

Les projets alternatifs à la route et à l'aérien doivent être privilégiés, à la condition d'un impact environnemental faible et bien maîtrisé. Toutefois, une nouvelle infrastructure ferroviaire ou fluviale peut aussi avoir des coûts environnementaux non négligeables, et potentiellement irréversibles, s'ils ne sont pas bien évalués et anticipés.

Toutes les préconisations de l'avis sur les risques d'artificialisation des sols et d'atteintes à la biodiversité vont dans ce sens. Combien de nos territoires ont été pénalisés, et pour certains, osons le dire, entièrement sacrifiés, au profit d'une politique de transport trop

souvent mégalomane et totalement déconnectée des besoins réels des populations locales ? Le SNIT devrait au contraire attacher une attention toute particulière à ce que la politique d'investissements dans les infrastructures de transports soit au service d'une politique de mobilité durable, autant d'un point de vue des voyageurs que du fret. L'avis présenté aujourd'hui poursuit clairement cet objectif et c'est la raison pour laquelle le groupe environnement et nature l'a voté.

Mutualité

Les infrastructures jouent un rôle essentiel dans la vitalité économique et l'aménagement du territoire ; cependant, elles peuvent être aussi génératrices de nuisances. C'est pourquoi, il est impératif que les orientations soient prises dans un objectif d'efficience et d'efficacité. Pour assurer une cohérence globale, la coordination entre le SNIT, le Grenelle, les schémas de développement durable et la biodiversité est indispensable et prioritaire.

Ainsi, le groupe de la mutualité insiste sur la nécessité d'une évaluation pertinente et adaptée. Pour cela, il faut tenir compte de critères socioéconomicoenvironnementaux pour les infrastructures déjà en place ainsi que pour tout nouveau projet. Cette évaluation doit s'inscrire dans une vision globale stratégique qui relève de choix collectifs et politiques explicites. Cette évaluation doit être élaborée à l'aune d'alternatives aux projets envisagés qui doivent reposer sur des critères de viabilité économique, de préservation de l'environnement et de qualité de vie. En effet, sans alternatives, il ne peut exister de choix véritables.

Par ailleurs, les infrastructures de transport doivent répondre à l'exigence de proximité, d'accessibilité et de qualité de vie, sans négliger les impacts sanitaires, non seulement en termes de pollution mais aussi de nuisances sonores et de sécurité routière.

Aussi, comme le souligne l'avis, le seul critère de la vitesse n'est pas pertinent : la question de la desserte des territoires et le principe d'équité territoriale, pour assurer un maillage de proximité, sont essentiels afin d'éviter l'isolement, la désocialisation et l'exclusion rurale, et plus particulièrement pour les populations fragilisées que sont les personnes âgées ou modestes. Le développement des transports collectifs, assorti d'une politique tarifaire adaptée, doit également garantir leur accès pour tous.

La question de l'optimisation de l'existant, comme le SNIT en affiche le principe, et le développement d'infrastructures favorisant le fret ferroviaire et le transport multimodal sont également primordiaux.

Le groupe de la mutualité souligne, comme l'avis, que le projet de SNIT constitue un réel progrès. Cependant, il partage aussi son analyse quant au manque d'ambition du projet de SNIT au regard des objectifs de réduction des Gaz à effet de serre (GES).

Il craint que, par une absence de hiérarchisation des projets répondant à une véritable évaluation des conséquences en termes d'impact environnemental et de qualité de vie, les choix et la priorisation des projets ne tiennent compte que de critères de financement et de viabilité économique.

Le groupe de la mutualité partage l'analyse et les inquiétudes, exprimées dans l'avis, au regard de l'ensemble de ses dimensions.

Il a voté l'avis.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse salue cet avis qui porte sur le projet de SNIT un regard sensé et équilibré, en rappelant qu'il opère, certes, un changement de paradigme sur la question des transports mais que seule l'expérience de concrétisation des projets révélera l'image des transports de demain.

Et c'est bien de l'enjeu de la mobilité du futur qu'il s'agit. Nos débats de section ont très vite démontré que deux méthodes pouvaient être appliquées pour en définir le contour : s'interroger sur la résolution à court terme de problèmes concrets et identifiés ou, au contraire, se questionner sur le projet de société que l'on souhaite construire et sur la façon dont les transports s'y intègrent.

Nous félicitons les rapporteurs d'avoir su principalement emprunter cette seconde démarche. Les quatre points que nous retenons en sont la preuve.

Il est désormais clair pour tout le monde que, dans le contexte de tension budgétaire, l'enjeu du SNIT sera la hiérarchisation des projets. Lors de son audition, l'ancienne ministre de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement, indiquait vouloir donner la priorité aux projets que viendraient cofinancer les collectivités territoriales. En refusant cette logique, le CESE rappelle qu'une véritable politique de développement des territoires ne peut se faire par leur mise en concurrence, mais par une volonté de rééquilibrage des inégalités.

Nous apprécions que l'avis définit une ligne de pensée sur les modalités de hiérarchisation sans tomber dans le piège de citer les projets. C'est, en effet, un regard intermédiaire jouissant d'une vision globale et sur le long terme que nécessite le SNIT afin de respecter la cohérence environnementale et territoriale qui constitue son essence. Nous soutenons la proposition de l'avis de confier au CNDDGE cette tâche.

En rappelant que l'aménagement du territoire ne se résume pas aux seules infrastructures, le CESE appelle à la création de politiques publiques et de réglementations étatiques capables d'accompagner le SNIT.

Enfin, l'avis réussit le tour de force de ne pas mettre en opposition les modes de transports, ce qui, à l'écoute des débats en section, était loin d'être facile. Rappelons ici que, de même que l'on ne peut opposer économie et environnement pour parvenir au développement durable, les mobilités durables se construiront sur des complémentarités au bénéfice de tous.

Pour l'ensemble de ces raisons, le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse a voté en faveur de l'avis.

Outre-mer

Le groupe de l'Outre-mer considère qu'un travail de qualité a permis de rendre un avis qui met bien en lumière les points faibles de ce projet de SNIT et d'y apporter des réponses précises. Les avancées réelles permises par ce Schéma sont soulignées avec raison, dans une logique inspirée par le Grenelle de l'environnement, dans la construction d'un développement territorial cohérent.

L'avis insiste sur la nécessité que l'aménagement du territoire soit mieux pris en compte dans le SNIT. Sur ce point, le groupe de l'Outre-mer apprécie qu'il souligne certaines faiblesses du projet actuel. Elles se caractérisent notamment par un volontarisme d'État axé surtout sur les grands projets de développement de nouvelles infrastructures, alors que des projets plus modestes, notamment routiers, devraient être confortés. Le groupe se félicite qu'il ait intégré qu'en Outre-mer, en l'absence de ferroviaire, les infrastructures routières sont essentielles dans la lutte contre les importantes difficultés de déplacements, notamment grâce au développement de transports en commun en site propre (TCSP). Sur ce sujet, le groupe apprécie que la section ait repris le souci d'encourager la désignation d'une autorité organisatrice unique avec un périmètre unique de transport pour chaque territoire, comme le prévoit la loi Grenelle II.

De manière générale, le groupe apprécie que la section ait particulièrement insisté sur la nécessaire hiérarchisation des projets en fonction de critères clairs. La garantie de l'équité territoriale est un de ceux-là. Pour l'Outre-mer, la continuité territoriale doit, en matière d'infrastructures de transport, constituer l'objectif prioritaire dans le choix des projets. Cela justifie un appui fort à des projets routiers, portuaires et parfois d'infrastructures aériennes, afin de désenclaver et de mailler certains territoires. Toujours dans cette logique d'équité territoriale, il soutient sans réserve la mise en garde visant à ce que la mise en œuvre des projets de développement ne soit pas fonction du degré de participation des collectivités territoriales à leur financement. La logique de péréquation doit être maintenue.

S'agissant des collectivités territoriales, l'avis souligne, à raison, la nécessaire articulation du SNIT avec les différents schémas de transports territoriaux. Outre-mer, où les collectivités territoriales ont des compétences très larges, parfois totales en la matière, cette recherche de cohérence d'ensemble et de partage des responsabilités doit absolument être recherchée.

De manière générale, partageant l'ensemble des préconisations formulées dans l'avis, le groupe l'a voté.

Personnalités qualifiées

M. Khalfa : « Au nom de l'Union syndicale Solidaires que je représente ici, je voterai ce projet d'avis.

L'ensemble du texte va dans le bon sens. Les principes de hiérarchisation des différentes modes de transport sont correctement énoncés. Il faut privilégier le mode de transport ayant le plus faible impact sur l'environnement, notamment en matière d'émission de gaz à effet de serre, et garantir l'équité territoriale. De ce point de vue, l'avenir des TER ne doit pas dépendre de la richesse des régions et il faut mettre en place un système de péréquation à l'échelle nationale. La densité de remplissage des trains ne doit pas, de plus, être l'outil essentiel des prises de décision.

Au-delà, pour que l'avion et la route soient le dernier recours, comme le préconise le projet d'avis reprenant d'ailleurs une citation du Grenelle, il faut changer les conditions de la concurrence et prendre des décisions de nature contraignante.

L'ouverture à la concurrence sur le fret n'a pas permis que le transport de marchandises se développe, bien au contraire. La chute de l'activité fret de la SNCF s'explique en grande partie par une volonté de rentabilisation à outrance, suite à l'ouverture à la concurrence dans le cadre d'un système ferroviaire éclaté où les coûts de transaction sont élevés et où il existe une désorganisation de l'ensemble du système.

Intégrer les externalités au coût global pour rééquilibrer l'utilisation des modes de transport est tout à fait nécessaire, mais insuffisant. Il faut des contraintes réglementaires fortes et notamment interdire le camion sur les longues distances, ce que propose le projet d'avis sur la liaison Lyon-Turin. Nous savons que les trois quarts du trafic routier se réalisent sur moins de deux cents kilomètres, distance en général où le rail n'est pas pertinent. Cela d'ailleurs aurait pour conséquence de limiter le *dumping social* permis actuellement par le cabotage et, par la même occasion, de rétablir l'égalité des conditions de la concurrence.

Reste le point du financement qui est insuffisamment évoqué. Il n'y aura pas de développement de nouvelles infrastructures sans politique publique d'investissement, ce qui suppose un nouveau rapport au système bancaire, la mise en place d'un pôle public bancaire d'investissement et aussi la possibilité que la Banque centrale puisse financer les investissements publics à taux zéro.

En conclusion, c'est globalement un bon projet d'avis, de même que les recommandations du Grenelle qui allaient dans le même sens. Cela n'a pas empêché le Gouvernement de prendre par la suite des mesures totalement contradictoires avec les recommandations du Grenelle, j'espère qu'il n'en sera pas de même pour ce projet d'avis ».

M. de Russé : « Au-delà des félicitations que j'adresse aux rapporteurs de ce projet d'avis pour la qualité de leur travail et de leur écoute, je voudrais m'exprimer en tant qu'élu sur l'importance de ce schéma pour les territoires et leurs représentants.

Le SNIT met en avant de façon considérable les LGV puisque 70 % du schéma leur sont consacrés.

Pourtant les LGV ont leur limite :

- quant à l'empreinte carbone : la construction des infrastructures émettra un tel CO₂ qu'il faudra entre 15 et 20 ans d'exploitation pour le compenser, alors que le Grenelle 2 prévoit - 20 % de CO₂ d'ici à 2020.
- quant à la desserte des territoires : concernant le ferroviaire et les LGV, la desserte des territoires concerne plutôt celle des grandes villes et non pas celle de la semi-ruralité ou de la ruralité. Dans ce schéma, il manque donc l'intermédiaire. L'intermodalité, le lien entre le TER et les lignes à grande vitesse est important, et même si les TER sont de la compétence des régions, je considère que l'État a une responsabilité concernant l'aménagement global du territoire. Il serait tout à fait intéressant d'avoir une meilleure concertation entre les élus du territoire et l'État sur cette intermodalité. La tendance, dans les dessertes LGV, est à oublier le territoire situé entre les grandes villes.
- quant à l'artificialisation des sols : notre territoire national perd l'équivalent d'un département en terre cultivable tous les 10 à 15 ans du fait des infrastructures et de l'expansion urbaine. Les LGV augmenteront ce processus extrêmement dommageable en outre pour la biodiversité.
- quant à la mobilisation financière des collectivités : je suis responsable des finances du département de la Vienne et je sais ce que représente notre effort pour le financement de la LGV Sud Europe Atlantique. On ne pourra pas continuer très longtemps sur de multiples projets, comme la ligne Poitiers-Limoges. Nous nous interrogeons sur notre capacité à financer cette ligne, sans parler de la

desserte interurbaine. Je connais la situation de l'État dans ce domaine mais je connais aussi les charges des départements, en particulier sur le social. Dans la Vienne, la part de l'investissement dans notre budget global est passée, en 10 ans, de 40 % à 20 %. Je m'interroge donc sur la capacité des départements à financer ces infrastructures.

Entendons-nous bien, il ne s'agit pas ici pour moi de diaboliser les LGV mais de souhaiter dans le cadre du SNIT un rééquilibrage du schéma vers la consolidation de l'existant, les voies navigables et certaines routes accidentogènes. Je voterai ce projet d'avis ».

Professions libérales

Dans son introduction, l'avis rappelle bien l'esprit dans lequel le Schéma a été conçu :

- en cohérence avec les orientations du Grenelle de l'environnement, il constitue une rupture majeure en privilégiant les transports alternatifs à la route ;
- document de stratégie et d'impulsion, il s'ordonne autour de 4 axes : optimisation de l'existant, amélioration de la desserte des territoires, amélioration de la performance énergétique et réduction de l'empreinte écologique ;
- enfin, l'horizon du souhaitable excédant nos capacités de financement, il oblige à hiérarchiser les projets et à trouver des financements innovants.
- L'avis laisse planer deux ambiguïtés qu'il convient de lever :
 - le SNIT ne constitue pas un document de programmation de l'État mais correspond à une vision stratégique de l'évolution à long terme des infrastructures de transport en France. Il décrit le champ des « possibles » sur les décennies à venir, mais n'a jamais eu vocation à décrire le champ du « faisable » à court et à moyen terme ;
 - la question du financement ne relève pas du schéma lui-même, mais d'une phase ultérieure lorsque seront arrêtés les projets. Sa mise en œuvre se fera notamment sur la base d'une hiérarchisation des projets envisagés.

L'avis aurait mérité d'être plus précis sur trois points.

- Le levier économique : le SNIT vise à répondre aux besoins de mobilité de nos concitoyens, mais aussi d'attractivité et de lutte contre le désenclavement de nos territoires. La logique comptable de l'avis est plutôt réductrice, alors que l'investissement qu'il représente est créateur de croissance, d'emplois et d'activités induites. Enfin, c'est oublier que l'attractivité des territoires, liée à la qualité des infrastructures, est facteur de compétitivité et de bien-être des citoyens.
- La taille des projets : le SNIT s'intéresse aux infrastructures qui garantiront un report modal à grande échelle. Ceux qui y figurent donc, doivent revêtir, au minimum, une envergure régionale, c'est pour cette raison que les chantiers plus « classiques » de modernisation des réseaux, ceux notamment inclus dans les contrats de projets ou dans les Programmes de modernisation des itinéraires routiers (PMDI) ne sont pas mentionnés dans le Schéma.
- Enfin, le SNIT est un schéma d'infrastructures de l'État. Il n'intègre donc pas les projets sur l'offre de transport qui relèvent des Autorités organisatrices de transport (AOT) ou, dans certains cas, d'opérateurs privés.
- Ces précisions méritaient, à nos yeux, d'être apportées.

Par ailleurs, nous donnons raison aux deux rapporteurs, le SNIT, tel qu'il est, présente des limites :

- peut-on accepter l'idée de hiérarchiser les projets en fonction du degré de mobilisation ou de capacités contributives des collectivités locales concernées ? Le SNIT prévoit, en effet, que les infrastructures qui pourront être cofinancées par les collectivités territoriales seront réalisées prioritairement. Ce critère risque de conduire à une rupture d'égalité entre les territoires. L'avis se place dans une logique de péréquation et considère qu'il convient de bâtir les solidarités territoriales aptes à pallier les déséquilibres entre infrastructures. Nous pensons qu'il faut se placer aussi dans une logique de responsabilisation. L'intérêt général doit prévaloir, même si le bénéfice tiré de la réalisation d'infrastructures s'accorde mal avec le temps électoral ;
- d'autre part, si l'optimisation des matériels et des réseaux existants n'est pas absent du SNIT, il donne l'impression de faire la part belle aux infrastructures nouvelles. Il ne s'agit pas d'opposer modernisation de l'existant et développement des lignes nouvelles, mais il faudra, pour convaincre, renforcer la transparence quant aux critères de choix des projets retenus.
- enfin, chaque nouvelle infrastructure doit être inscrite dans une logique environnementale. Toutefois, le développement des infrastructures et leur impact sur la biodiversité, les paysages et l'artificialisation des sols ne sont pas toujours compatibles. D'autre part, il est à craindre que l'objectif de baisser de trois quarts les émissions de gaz à effet de serre ne soit pas par exemple atteint.

La tentation était grande d'opposer les modes de transport entre eux. Le rôle du politique est de trancher des intérêts contradictoires. L'exercice n'était pas facile pour les deux rapporteurs d'analyser toutes les raisons qui ont motivé certains choix politiques. C'est pourquoi le groupe des professions libérales a voté l'avis.

UNAF

Le groupe de l'UNAF approuve l'ensemble des préconisations de l'avis relatif au projet de Schéma National des Infrastructures de Transport (SNIT).

Il tient à souligner deux aspects importants dans le contexte concurrentiel mondial actuel : l'équité territoriale, l'évolution nécessaire des opérateurs de réseaux des transports.

S'agissant de l'équité territoriale, cette exigence est soulignée à juste titre par l'avis. Elle est première pour les familles, car la mobilité est un « droit » pour toute personne, quel que soit son lieu d'habitation, en particulier en milieu urbain et dans les régions rurales. Le groupe de l'UNAF rappelle d'ailleurs que tout employeur regarde si ce critère de mobilité est satisfait et Pôle - emploi en fait un critère d'employabilité. Toute profession libérale, en particulier les professions de santé, ne peut exercer sans avoir à sa disposition des infrastructures de transport dont la maintenance et le renouvellement leur assurent toute sécurité dans la durée. Enfin, le groupe de l'UNAF souligne la nécessité absolue d'assurer les transports scolaires dans les meilleures conditions possibles. Là encore, ce critère doit être pris en compte dans l'élaboration de tout schéma de moyen et long terme. C'est d'ailleurs une raison de plus d'assurer une vraie cohérence entre le SNIT, ses étapes intermédiaires et les politiques des collectivités territoriales.

En second lieu, le groupe de l'UNAF aurait apprécié que la situation financière et la gouvernance des différents opérateurs des réseaux soient abordées. Cela aurait été particulièrement opportun quand on sait que l'ouverture à la concurrence au moins européenne sera une réalité à laquelle les pouvoirs publics seront obligatoirement confrontés dans la période de réalisation du SNIT. Dans ce contexte, Réseau Ferré de France doit résorber sa dette et la SNCF stabiliser sa gestion financière pour avoir notamment une lisibilité dans sa tarification. Les deux structures doivent-elles par ailleurs être à nouveau « consolidées » ? La question méritait d'être posée, même si ce n'était pas à l'avis présent d'y répondre. La question de l'évolution des péages d'autoroute et des sociétés gestionnaires aurait aussi mérité de plus larges développements. Le coût de l'aérien a été traité sous l'angle environnemental, à juste titre là encore, mais ce secteur est déjà totalement ouvert à la concurrence. Or une augmentation du trafic aérien est prévisible dans tous les scénarios. Quel avenir en conséquence pour les compagnies françaises ? Également, la réforme qui vient d'aboutir de Voies Navigables de France aurait du être soulignée.

Ceci étant, le groupe de l'UNAF retient avec intérêt la recommandation de l'avis visant à aller le plus loin possible dans l'internationalisation des coûts externes du transport routier. L'enjeu est ainsi de permettre la vérité des prix écologiques et la comparaison en toute transparence des coûts des différents transports. Une réflexion globale doit aussi être menée sur les tarifications associées tels que les péages urbains pour l'usage des infrastructures, sans omettre les questions d'équité sociale qu'elles pourraient poser.

Le groupe de l'UNAF a apprécié la richesse de l'avis rendu au Premier ministre dans les délais impartis. Il souhaite qu'il puisse servir de cap à tous les gouvernements successifs.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA

Selon l'UNSA, c'est d'abord la politique des transports qu'il faut arrêter pour qu'un schéma d'infrastructures cohérent puisse être défini en adéquation. Or, nous sommes face à une équation à plusieurs inconnues : le projet lui-même, son financement, sa faisabilité sociale et environnementale, le tout dans le cadre d'un aménagement équitable du territoire et le respect des exigences initiées par le Grenelle de l'environnement. Le risque est bien réel que le SNIT soit cantonné à un catalogue de bonnes intentions, ni financées, ni programmées, ni articulées avec les besoins les plus urgents des territoires et des populations. De plus, il faut d'emblée, avoir une ambition européenne sur le long terme (20 ou 30 ans) pour éviter une gestion au fil de l'eau, source de gaspillages, comme le souligne à juste titre l'avis

Pour l'UNSA, l'évolution dans la méthode d'élaboration, en associant plus étroitement la société civile, est de nature à faire émerger les vraies urgences. Il faut pérenniser cette approche, voire la renforcer. Le SNIT ne prend tout son sens que dans la mesure où il s'articule, se conjugue et complète les politiques régionales et locales.

Nous partons d'une situation difficile, liée à l'endettement du passé et, au plan européen, à la diversité paralysante liée à l'histoire. L'avenir est à la mise en exploitation de réseaux transeuropéens de fret ferroviaire et de transport de voyageurs transfrontaliers, y compris de longues distances. Le rôle de la commission transport de la Commission européenne est essentiel de ce point de vue.

L'UNSA souhaite que des évaluations systématiques soient réalisées sur l'état des infrastructures existantes et leur coût d'usage et d'entretien. L'intérêt général implique que la priorité soit donnée à la remise à niveau et à l'amélioration des infrastructures existantes. En effet, face à la montée du prix du pétrole, la politique nationale, *via* le SNIT, comme les politiques régionales et locales, doivent être plus encore orientées vers le développement du transport collectif, sous toutes ses formes. En particulier, la question des transports en Île-de-France, en relation avec le Grand Paris, nécessite un traitement spécifique compte tenu de l'urgence à améliorer les transports collectifs dans cette région.

Un dernier point, la création d'une instance de pilotage ou de suivi du SNIT, que notre institution a d'ailleurs déjà revendiquée et qui figure aussi dans l'avis, ne fera que succéder au Conseil national des transports (complété par le Conseil supérieur du service public ferroviaire lors de la création en 1997 des deux ÉPIC : SNCF et RFF).

L'histoire se poursuit donc ! L'UNSA espère que cet avis contribuera à renforcer la volonté d'aboutir à des solutions durables et l'a voté.

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants 169

Ont voté pour 169

Le CESE a adopté.

Ont voté pour : 169

Agriculture	M. Bastian, Mmes Beliard, Bernard, Bonneau, Dutoit, Henry, MM. Lefebvre, Lemétayer, Pinta, Roustan, Mmes Serres, Sinay.
Artisanat	Mmes Amoros-Schwartz, Foucher, Gaultier, MM. Griset, Lardin, Le Lann, Liébus, Martin, Mme Sassano.
Associations	M. Charhon, Mme Gratacos, MM. Leclercq, Pascal.
CFDT	Mmes Boutrand, Briand, M. Duchemin, Mme Hénon, M. Honoré, Mme Houbairi, MM. Jamme, Le Clézio, Legrain, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Nicolle, Pichenot, Prévost.
CFE-CGC	M. Artero, Mmes Couturier, Couvert, MM. Delage, Dos Santos, Lamy.
CFTC	M. Coquillion, Mme Courtoux, MM. Ibal, Louis, Mme Parle.
CGT	Mme Crosemarie, M. Delmas, Mme Dumas, M. Durand, Mmes Geng, Hacquemand, Kotlicki, MM. Lepaon, Mansouri-Guilani, Michel, Minder, Prada, Rozet, Teskouk, Mme Vagner.
CGT-FO	MM. Bellanca, Chorin, Mme Fauvel, MM. Hotte, Lardy, Mmes Millan, Nicoletta, M. Peres, Mme Perrot, M. Porte, Mme Thomas, M. Veyrier.
Coopération	M. Lenancker, Mme Roudil, MM. Verdier, Zehr.
Entreprises	M. Bailly, Mmes Bel, Castera, Colloc'h, Duhamel, Duprez, Frisch, Gri, Ingelaere, MM. Lebrun, Marcon, Mariotti, Mongereau, Placet, Mme Prévot-Madère, MM. Ridoret, Roger-Vasselin, Roubaud, Mme Roy, M. Schilansky, Mme Tissot-Colle.
Environnement et nature	MM. Beall, Bougrain Dubourg, Mmes de Bethencourt, Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genest, Genty, Guerin, Mmes de Thiersant, Laplante, M. Louchard, Mmes Mesquida, Vincent-Sweet, M. Virlouvet.
Mutualité	M. Davant, Mme Vion.

<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	M. Dulin, Mme Guichet, M. Prévost.
<i>Outre-mer</i>	MM. Arnell, Budoc, Grignon, Janky, Ledee, Omarjee, Osénat, Mme Romouli Zouhair.
<i>Personnalités qualifiées</i>	MM. Aschieri, Baudin, Bernasconi, Mmes Brisoual, Brunet, Chabaud, M. Corne, Mmes El Okki, Fessel-Colovic, MM. Gall, Geveaux, Mmes Gibault, Graz, M. Guirkinger, Mme Hazard, M. Jouzel, Mme de Kerviler, MM. Khalfa, Kirsch, Mme Levaux, MM. Lucas, Martin, Mme Meyer, M. Obadia, Mme d'Ormesson, M. Richard, Mme du Roscoät, MM. de Russé, Urieta.
<i>Professions libérales</i>	M. Capdeville, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mme Basset, MM. Feretti, Fondard, Joyeux, Mme Koné, M. de Viguerie.
<i>UNSA</i>	Mme Dupuis, MM. Grosset-Brauer, Rougier.

Annexes

Annexe n° 1 : Synthèse du projet de SNIT

Le ministère de l'Écologie, du Développement durable, des transports et du Logement a fait paraître fin octobre 2011 le projet de Schéma national des infrastructures de transport (SNIT), dont le CESE a été saisi pour avis par le gouvernement avant un débat au Parlement. Pour faciliter la lecture de ce projet (217 pages), ses principaux éléments sont synthétisés ci-après.

■ Avertissement, Avant-propos, Introduction

Un avertissement et des ajouts dans l'avant-propos indiquent notamment que :

- ce projet, élaboré avant la crise de la dette, « *décrit le champ très large des possibles sur les décennies à venir mais n'a pas vocation à décrire le champ du faisable* » ; il devra être adapté aux engagements économiques, budgétaires et environnementaux de la France via une déclinaison opérationnelle ;
- « *L'effort de maintenance sera prioritaire sur le développement des infrastructures, en particulier sur le mode ferroviaire* » et « *toute décision sur la réalisation éventuelle d'opérations de développement sera précédée d'une évaluation socio-économique approfondie* » de son opportunité ;
- l'objectif fixé par la loi Grenelle 1 (baisse des émissions de GES dans le secteur des transports de 20 % d'ici 2020) ne pouvant être atteint par la seule évolution des infrastructures, d'autres mesures doivent être étudiées au-delà de ce champ ;
- l'aménagement du territoire a conduit à retenir de grands projets d'infrastructures peu rentables ;
- la part d'autofinancement des réseaux de transport se réduisant à mesure que les investissements se portent sur des infrastructures moins rentables, l'essentiel des coûts résultant du SNIT reposera sur les personnes publiques ; or la **tension durable sur la dette empêche tout endettement supplémentaire** de l'État, des collectivités locales et des gestionnaires publics d'infrastructures ;
- une phase d'évaluation socio-économique permettra de hiérarchiser les projets du SNIT, d'établir un plan de financement soutenable, de réviser ou rejeter les projets à rentabilité économique insuffisante ;
- « *on peut raisonnablement penser* » que, dans les 20 à 30 prochaines années, « *une très grande partie des dépenses nécessaires à l'optimisation des réseaux devrait pouvoir être engagée* » et que « *60 % environ des dépenses de développement pourraient être engagées* ».

Le SNIT « *fixe les orientations de l'État en matière d'entretien, de modernisation et de développement des réseaux relevant de sa compétence. (...) Il vise à favoriser les conditions de report vers les modes de transport les plus respectueux de l'environnement* » (loi Grenelle 1). Il doit aussi préciser comment l'État entend soutenir les collectivités territoriales dans le développement de leurs propres réseaux.

Il concerne les **seules orientations d'intérêt national**, révise les décisions du CIADT du 18/12/2003 et **s'articule autour de 4 axes** : optimiser les transports existants pour limiter la création de nouvelles infrastructures ; améliorer les performances du système de transport dans la desserte des territoires ; améliorer les performances énergétiques du système de transport ; réduire son empreinte environnementale.

Y figurent les lignes LGV dont le principe de la réalisation a été arrêté au Grenelle de l'environnement, 3 projets de voie d'eau à grand gabarit, dont le canal Seine Nord Europe, un effort de l'État de 8,5 Md € pour développer et moderniser des projets de transports en commun (hors projet Grand Paris Express). Quant à l'aérien, le projet de SNIT retient les aéroports de Notre-Dame des Landes (sous réserve d'une desserte ferroviaire) et de Mayotte. Pour le routier, figurent principalement 18 projets visant à améliorer sécurité, désenclavement et équité territoriale, ainsi qu'à effacer des points de congestion du trafic, « *sans augmenter la capacité globale du réseau autoroutier* », auxquels s'ajoutent 10 projets « *déjà déclarés d'utilité publique* ».

Le contenu du projet de SNIT représenterait un effort total de **245 Md € d'investissements sur 20/30 ans** (hors projet de rocade « Grand Paris », soit 25 Md €, et hors investissements de transports collectifs dont la compétence relève des collectivités territoriales ou d'autorités organisatrices autonomes, soit 47 Md). Ces 245 Md se ventilent : d'une part en **105 Md € de dépenses d'optimisation des réseaux** (dont ferroviaire 63,9 % ; fluvial 6,5 % ; portuaire : 1,5 % ; routier 27 % et aérien 1 %) ; d'autre part en **140 Md €** correspondant au montant total des dépenses estimées pour réaliser les **projets de développement** figurant au SNIT (dont ferroviaire 76,3 % ; fluvial 11,4 % ; portuaire 2,3 % ; routier 9,5 % ; aérien 0,5 %). Le projet est cohérent avec le contrat de performance État/ RFF, l'engagement national pour le fret ferroviaire, la loi de réforme portuaire, le plan de modernisation des itinéraires routiers 2009-2014 et le projet de contrat VNF. Il intègre **63 fiches actions** orientant les politiques des gestionnaires d'infrastructures pour exploiter, entretenir et moderniser les réseaux.

Prévu par le Grenelle et élaboré en associant ses parties prenantes, le SNIT comprend des projets analysés via une grille multicritères adoptée par le comité de suivi du Grenelle en septembre 2010. Le Commissariat général au développement durable a évalué l'application de cette méthodologie au projet.

Un 1^{er} Avant-projet (AP) de SNIT (juillet 2011) avait été soumis à l'Autorité environnementale pour avis. Un Avant-projet « consolidé » (APC) de janvier 2011 a fait l'objet d'une consultation publique, d'un avis du Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement (CNDDGE) (avril 2011), de contributions des collectivités locales, de CESER et de rapports parlementaires.

■ Chapitre I : La stratégie

Le cadre : le schéma des infrastructures de l'État traduit des objectifs et s'inscrit dans un processus continu d'amélioration (pages 11 à 13)

À l'issue du Grenelle, l'État s'est engagé à exploiter, entretenir, moderniser et développer son réseau d'infrastructures pour le rendre plus performant tout en contribuant (**objectifs**) : à réduire de 20 % les émissions de GES de la France d'ici 2020, conformément à l'engagement de les diviser par 4 d'ici 2050 ; à préserver les milieux naturels (biodiversité et santé) ; à améliorer de 20 % l'efficacité énergétique de l'UE d'ici 2020.

Il s'agit pour ce faire : d'optimiser les réseaux existants et leur utilisation avant d'envisager leur développement ; d'organiser le rééquilibrage de la demande intérieure de transports en l'orientant vers des comportements responsables, au profit de modes alternatifs à la route et à l'aérien plus efficaces sur le plan énergétique ; de mieux prendre en compte les exigences environnementales et de réduction des consommations des espaces agricoles et naturels dans l'entretien et le développement des réseaux d'infrastructures.

La loi Grenelle 1 prévoit que le SNIT :

- « *fixe les orientations de l'État en matière d'entretien, de modernisation et de développement des réseaux relevant de sa compétence, de réduction des impacts environnementaux et de consommation des espaces agricoles et naturels, et en matière d'aides apportées aux collectivités territoriales pour le développement de leurs réseaux* » ;
- organise les conditions de report vers les modes les plus respectueux de l'environnement, avec 3 objectifs simultanés : **à l'échelle européenne et nationale**, poursuivre la construction d'un système de transport ferroviaire, maritime et fluvial à haut niveau de service pour voyageurs et fret ; au niveau **régional**, renforcer la multipolarité des régions ; au niveau **local**, améliorer les déplacements dans les aires métropolitaines ; **révisant le CIADT de 2003**, le SNIT fixe les investissements d'infrastructures nouvelles permettant d'organiser la complémentarité entre modes aux diverses échelles du territoire avec une empreinte environnementale acceptable ;
- veille à la cohérence globale des réseaux de transport et **évalue** leur impact sur l'environnement et l'économie ; le SNIT intègre à cette fin un dispositif de **suivi** fondé sur des indicateurs pour mesurer son efficacité au regard de ses objectifs.

Le SNIT n'a pas vocation à traiter toutes les problématiques de transport mais des **infrastructures**. Se voulant une référence pour la planification, il concerne **l'État et ses opérateurs**, précise comment l'État entend soutenir les collectivités locales dans leurs infrastructures de transport mais respecte leurs compétences.

Le SNIT s'inscrit dans un **processus continu d'amélioration** : actions ou projets inscrits restent soumis au droit commun dont ils relèvent et devront franchir les étapes (évaluation, concertation, enquête publique, autorisation) préalables à leur mise en œuvre. La présentation du SNIT au Parlement tous les 5 ans permettra sa révision.

Les enjeux : assurer développement économique national, bien être des habitants, objectifs environnementaux et énergétiques (p. 13 à 15)

Les infrastructures de transport contribuent à la **compétitivité** de l'économie et à l'attractivité du territoire national aux diverses échelles, à **satisfaire les besoins de mobilité** des individus et des entreprises, qu'elles **contribuent en retour à influencer**. Un ajout par rapport à l'AP consolidé précise que ces besoins continueraient à augmenter d'ici 20 ans de 1,8 % par an pour les voyageurs et de 1,4 % par an pour les marchandises.

Les infrastructures de transport ont un **coût environnemental** en consommant des ressources rares (artificialisation d'espaces naturels, segmentation des milieux naturels avec destruction des liens entre écosystèmes...). Le transport est responsable en France de **28 % des émissions de GES** (mesurées en eqCO₂), de **34,2 % de celles de CO₂** et représente 68 % de la consommation des produits pétroliers.

Construire une politique de transports cohérente suppose d'organiser les complémentarités entre l'ensemble des services de transport en développant l'intermodalité. Si la route continuera à assurer l'essentiel des déplacements à courtes et moyennes distances hors zones urbaines, faute d'alternatives compétitives, il faut faire en sorte de limiter son usage aux déplacements pour lesquels aucune alternative raisonnable n'existe. Le transport aérien doit se recentrer sur les liaisons longue distance ou incluant des coupures maritimes.

L'apport du schéma : quatre principes et axes d'action (p. 15 à 19)

Ce point reprend les trois objectifs et principes précédemment énoncés :

- privilégier une meilleure utilisation des infrastructures avant d'envisager leur développement pour **limiter la création d'infrastructures nouvelles** ;
- favoriser des comportements responsables en orientant la demande de mobilité vers les modes les plus efficaces sur le plan énergétique pour limiter les émissions de GES, la dépendance aux hydrocarbures et atteindre **l'objectif d'une part modale de 25 % pour le non routier et l'aérien à échéance 2022** ;
- intégrer l'amélioration de la **qualité environnementale** (quant à la biodiversité et à la santé) dans l'entretien, la modernisation et le développement des réseaux.

Il y ajoute l'amélioration des performances du système de transport dans la desserte des populations et des activités pour **répondre aux besoins de mobilité** et assurer un développement équilibré et équitable du territoire.

Il est noté que le SNIT couvre la partie de la politique des transports relative aux infrastructures mais que, hors SNIT, **d'autres actions de la politique de transports de l'État** (évoquées p. 16 à 18) concourent à réduire GES, impacts des transports et à changer les comportements de mobilité.

La **dimension européenne avait été** renforcée dans l'APC par rapport à la 1^{re} version du SNIT par l'ajout (p. 13) d'une mention selon laquelle l'un des enjeux du SNIT est de favoriser l'attractivité de la France « à l'échelle européenne et mondiale » et par une annexe IV (projet p. 198-199). Aux cartes sur les flux européens et les projets de développement ferroviaire fret et voyageurs proposés à l'inscription, déjà intégrées dans l'APC, s'ajoutent dans le projet deux pages de texte (196-197) sur l'intégration européenne du SNIT.

■ Chapitre II : Les actions

Au titre de l'**optimisation** (axe 1) figurent dans le projet de SNIT **22 fiches actions** visant notamment à mettre en sécurité les routes, à aménager ou supprimer les passages à niveaux jugés préoccupants, à limiter les points de congestion, à généraliser le cadencement ferroviaire, à promouvoir l'interopérabilité des réseaux aériens et ferroviaires, à passer d'une logique d'entretien curatif à une logique d'entretien préventif, à rationaliser l'automatisation de tâches d'exploitation ou à développer les systèmes de gestion dynamique du trafic routier, ainsi qu'à traiter certains itinéraires routiers pour lesquels il n'existe pas de solution alternative.

13 fiches actions sont prévues pour **désenclaver les territoires** (axe 2) : la réalisation de LGV radiales et transversales, la modernisation du réseau classique ferroviaire pour équilibrer les échanges entre pôles et diffuser les effets de la grande vitesse ; l'organisation d'interfaces entre modes pour le fret (notamment *via* la desserte des ports maritimes ou fluviaux) et de grandes plates formes aériennes ; le soutien d'opérations de transports en commun desservant les quartiers prioritaires, d'opérations pour des espaces transfrontaliers et, « *pour les territoires dont les populations souffrent d'enclavement* », des projets routiers. Au titre de la qualité de service, sont mentionnées l'amélioration des chaînes intermodales, la création d'opérateurs ferroviaires de proximité dans les ports, l'accessibilité des transports ferroviaires aux personnes à mobilité réduite ou la mise en place d'aires de repos et de services pour les usagers de la route ; est ajoutée par rapport à l'APC une fiche sur le déploiement national de la fibre optique en lien avec les travaux sur les infrastructures de transport.

L'axe 3 « **améliorer les performances énergétiques du système de transport** » intègre **10 fiches actions** visant entre autres le développement d'itinéraires alternatifs pour le fret ferroviaire, l'adaptation des grands corridors de fret pour les autoroutes ferroviaires et l'accueil des trains longs, le développement des réseaux ferré, fluvial et les plates formes multimodales des grands ports maritimes, mais aussi du réseau des ports intérieurs, l'adoption de pratiques d'entretien ou d'exploitation des infrastructures faiblement émissives.

L'axe 4 « **Réduire l'empreinte environnementale** » comprend **18 fiches actions** tendant à limiter les nuisances liées à la construction et à l'exploitation des infrastructures de transport (bruit, pollution de l'air, de l'eau et des sols), ainsi que la menace représentée pour la biodiversité par la fragmentation des territoires. Il prévoit notamment d'améliorer l'insertion environnementale des infrastructures, les pratiques de dragage, la gestion des déchets, et de généraliser la descente continue des avions. Sont ajoutées par rapport à l'APC 2 fiches (ALL 11 et 12) visant à renforcer l'évaluation des effets des projets sur l'environnement dès les études d'opportunité et à concevoir des mesures d'évitement/réduction pour limiter l'impact résiduel des projets d'infrastructures sur l'environnement.

Avaient été ajoutées dans l'APC par rapport à la 1^{re} version de SNIT et sont maintenues dans le projet, 2 fiches (FER8 et FER13) visant à adapter la capacité du réseau ferroviaire à la hausse du trafic en aménageant les infrastructures existantes et à faciliter l'intermodalité ferroviaire avec les autres modes pour le fret en modernisant et développant les plateformes intermodales, ainsi que 2 fiches (FLU4 et POR4) pour moderniser les procédures d'exploitation fluviale et développer un réseau de ports intérieurs multimodaux.

Aspect modaux : parmi les **63** fiches actions, 17 concernent le ferroviaire, 7 le fluvial, 6 les ports, 2 le développement des transports collectifs, l'une en province et l'autre en Ile de France, 1 le vélo, 5 l'aérien, 13 la route et 12 sont multimodales (projet de SNIT p. 70 à 183).

■ Chapitre III : Les projets de développement

Présentation générale des projets de nouvelles infrastructures

Outre les projets d'amélioration décrits sous forme de fiches au chapitre II, le projet de SNIT présente sous forme **cartographique** « *les principaux projets de développement ou d'optimisation des infrastructures dont la réalisation, à un horizon de 20 à 30 ans, apparaît souhaitable et dont les études doivent donc être poursuivies* ».

Il est affirmé que, sauf les « projets routiers dont la réalisation est trop engagée pour pouvoir être remise en question (et les) projets explicitement prévus par la loi, les projets retenus l'ont été sur la base d'une analyse de leur pertinence au regard des orientations du Grenelle ». Cette analyse se fonde, selon le projet de SNIT, sur une grille d'évaluation multicritères qui fournit (annexe VI p. 205) des « éléments d'appréciation sur l'impact environnemental associé aux projets d'infrastructures » et sur leur « pertinence socio-économique plus globale ».

Le projet de SNIT prévoit le développement de projets alternatifs au routier et à l'aéroportuaire

- **28 projets de développement ferroviaire** représentant au moins 4000 km ; est citée la loi Grenelle 1 de 2009 qui prévoit (projet p. 33) que l'État contribuera à financer un programme d'investissements permettant de lancer 2000 km de LGV nouvelles d'ici 2020, et la définition d'un programme supplémentaire de 2 500 km. Le listage des 28 projets (p. 34) ne fait plus apparaître de distinction en deux phases de ces projets, contrairement aux 2 versions précédentes du SNIT. Les coûts sont revus à la hausse (supérieurs à 107 Md € HT, contre 103 Md dans l'APC) (dont 16 Md pour la LGV PACA et son prolongement vers l'Italie, 13 pour Lyon-Turin et 7 à 9 pour la LGV Paris-Normandie), hors coûts du « Barreau Est-Ouest » et de ceux des 2 projets ajoutés par rapport à la 1^{re} version de l'AP de SNIT (objectif d'atteindre une durée de 3 heures pour desservir Brest et Quimper depuis Paris, amélioration des liaisons Lorraine et Vallée du Rhône), dont kilométrages et coûts ne sont pas précisés (p. 34-35 du projet de SNIT) ;
- **5 autres projets** d'amélioration ferroviaire visant des **espaces transfrontaliers** sont mentionnés (p. 24), sans chiffrage ni kilométrage ;
- **20 projets de développement du fret ferroviaire**, correspondant à des opérations de renforcement ou développement d'autoroutes ferroviaires, d'électrification ou d'accueil de train long (p. 37), évaluées lors de la présentation fin 2009 du plan Borloo à 7 Md € ; deux projets de mise au gabarit GB1 et gabarit bas (Perpignan-Marseille-Bettembourg et Paris-Tours-Bordeaux-Hendaye) et un projet d'aménagement pour accueil des trains longs, qui figuraient (p. 29) dans la 1^{re} version de l'AP de SNIT, n'apparaissent plus dans le projet (p. 37), où s'ajoute en revanche un projet d'électrification (Calais-Dunkerque) ;
- **3 projets fluviaux** évalués entre 13 et 16 Md € (dont 8,5 à 11,5 Md pour le canal Saône-Moselle-Saône-Rhin et 4,2 Md € pour Seine-Nord-Europe) et **11 projets portuaires** évalués à 3,2 Md €. Aux 7 projets du 1^{er} AP de SNIT (dont Le Havre, Dunkerque, Rouen, Fos-Marseille, Nantes - Saint-Nazaire, Achères), se sont en effet ajoutés dans l'Avant projet consolidé (APC) 3 projets portuaires (à La Rochelle, Bordeaux et Strasbourg), puis, dans le projet de SNIT, l'amélioration des infrastructures portuaires Outre-mer (300 M €) et une plate forme multimodale (Fos-Marseille). Figurent aussi les principaux projets **d'autoroutes de la mer** (p. 38-39 et 50-51) ;
- le projet de SNIT mentionne (p. 40/41) des **projets franciliens de développement des transports collectifs** (dont le projet « Grand Paris Express ») mais ceux-ci, faisant l'objet d'une démarche de financement spécifique, ne sont pas pris en compte dans l'enveloppe financière du SNIT ; pour les **villes de province**, il rappelle (p. 42) que la loi Grenelle 1 prévoit de passer de 330 kms de Transports

collectifs en site propre (TCSP) aujourd’hui à 1 800 kms d’ici 15 ans : 2 appels à projets ont permis de sélectionner 52 projets menés par 38 collectivités, puis 78 projets portés par 54 autorités organisatrices. La participation financière totale de l’État atteindrait 1,3 Md €.

Projets d’infrastructures en matière routière et aéroportuaire

18 projets routiers représentant au total 663 kms³¹ pour un coût total estimé à 8,6 Md € HT, figurent dans le projet de SNIT (p. 52 à 56), notamment *via* trois cartes répondant à trois objectifs :

- pour la **sécurité** figurent quatre opérations (100 km sur la RN 154 entre Nonancourt et Allaines, 35 km sur la RN7 entre Roanne et le nord de Moulins, 23 km sur l’A9 pour le contournement sud de Montpellier et 10 km sur la Route Centre Europe Atlantique entre Mâcon et Montmarault - ce dernier projet figurait pour 160 km dans les versions précédentes de l’AP de SNIT) ;
- pour la **réduction de la congestion**, sont prévues huit opérations : les contournements de Lille (9 km), d’Arles (30 km), le contournement est de Rouen (liaison A28-A13, 40 km), le contournement ouest partiel de Lyon (25 km), la modernisation de l’A31 Toul-Luxembourg (60 km : barreau Toul-Dieulouard, mise à 2 fois 3 voies du tronçon Dieulouard-Metz, contournement de Thionville), de l’A56 Fos-Salon de Provence (25 km), du bouclage de l’A16 (9 km) et de l’A104 (22 km) dans l’Ouest parisien ; le contournement de Tours (60 km) n’y figure plus, alors qu’il était dans la 1^{ère} version de l’AP de SNIT (p. 38) ;
- pour le **désenclavement et l’équité territoriale** figurent six opérations : 80 km de Troyes à Auxerre accompagnés de la desserte d’une future gare TGV à Saint-Florentin ; Langres-Vesoul (80 km) ; l’amélioration de la desserte du Chablais (30 km) ; l’antenne A719 de Vichy (15 km) ; le prolongement de l’A51 sud jusqu’à l’est de Gap et des travaux d’amélioration de la RN 85 entre Grenoble et Sisteron (20 km) ; l’aménagement de la RN 126 Toulouse-Castres (60 km) ;

Figurent en outre dans le projet de SNIT : **10 projets de développement routiers supplémentaires déclarés d’utilité publique « dont la réalisation s’inscrit dans la nécessaire continuité de l’action publique »,** représentant un total de 213 km pour un coût évalué à 4,7 Md € HT (p. 186), ainsi que **11 projets « visant à renforcer l’accessibilité de territoires dont les populations souffrent de désenclavement »** (fiche ROU6 pp. 124-125), kilométrage et coût de ces derniers n’étant pas précisés. Sont aussi mentionnés (p. 22-23), au titre de l’accessibilité multimodale des territoires, l’amélioration du franchissement routier du Rhône entre l’Ardèche et la Drôme au niveau du Teil et le franchissement de l’estuaire de la Loire, sans que soit précisé si l’État y contribuera.

A disparu du projet de SNIT (p. 66) une mention qui figurait dans l’APC (p. 59) selon laquelle « *l’amélioration du réseau routier national existant (...) contribue au retrait de près de 900 km de projets d’infrastructures nouvelles qui figuraient dans le CIADT de 2003* ».

Au titre de l’optimisation du transport aérien figurent Notre-Dame des Landes (450 M €) et la piste longue de l’aéroport de Mayotte (de 200 à 300 M €). Sont aussi prévus **huit projets de raccordements ferroviaires d’aéroports** : Roissy (liaison express avec Paris, plate forme intermodale air-rail de fret express, liaison ferroviaire Roissy-Picardie), Orly

³¹ Les linéaires des 18 projets d’infrastructures routières n’intègrent pas les aménagements sur place (Cf. p. 54).

(gare sur la LGV d'interconnexion sud), raccordement de Vatry, amélioration de la desserte Bâle-Mulhouse, représentant au moins 3 170 M €, ainsi que la liaison Nantes-Rennes pour desservir Notre-Dame des Landes et la gare nouvelle de Nice-Saint-Augustin Aéroport, pour lesquelles l'évaluation financière n'est pas fournie (projet de SNIT p. 58 et 59).

■ Chapitres IV et V : Suivi et estimation financière

Est annoncée la **mise en place d'un dispositif de suivi** associant les parties prenantes du Grenelle (représentants de l'État, du Parlement, des collectivités territoriales, organisations syndicales, organisations professionnelles et représentants de la société civile). La supervision du dispositif pourrait être confiée au groupe national de suivi des infrastructures majeures et d'évaluation des actions engagées. Il est précisé que, dans tous les cas, le suivi devra s'appuyer sur des indicateurs précis et partagés et permettre de mesurer l'avancement de la mise en œuvre des actions prévues, de leur efficacité et de leurs coûts au regard des objectifs (par exemple en termes d'accessibilité, de report modal ou de préservation de la biodiversité), pour permettre de proposer au ministre des mesures correctrices. Une 1^{re} liste indicative de 23 indicateurs est fournie (p. 60-61).

L'estimation financière (p. 62-68) prend en compte l'ensemble des dépenses considérées dans le cadre du SNIT (hors projet de rocade par métro automatique du Grand Paris Express et dépenses de modernisation ou entretien des infrastructures concédées) liées aux investissements et actions dont la réalisation est souhaitable sur les 20/30 prochaines années ; leur estimation correspond à un chiffrage sur 25 ans, calculé en euros constants 2010.

Sont, dans ce contexte, prises en compte les dépenses :

- de modernisation, régénération et développement des réseaux de l'État et de ses établissements publics ;
- complémentaires de fonctionnement et d'entretien que les mesures proposées sont de nature à induire ;
- relatives aux transports collectifs en province et Île-de-France (plan de mobilisation) auxquels l'État apporte son concours.

Les éléments relatifs à l'estimation financière minimale de la mise en œuvre des orientations du SNIT, revus et détaillés dans le projet par rapport aux 2 avant-projets de SNIT, seraient de **245 Md €** sur 25 ans.

Les dépenses **d'optimisation de l'existant**, priorité de l'État, sont estimées à **105 Md €**, dont 56 Md € pour la régénération, 42,5 Md pour la modernisation et 6 Md pour la hausse des charges d'entretien et d'exploitation. La part par mode des dépenses d'optimisation serait de 64 % pour le ferroviaire, 27 % pour le réseau routier national non concédé, 6,5 % pour la voie d'eau, 1,6 % pour les ports et 1,1 % pour l'aérien. L'État financerait 28,8 % de ces 105 Md, les collectivités territoriales 14,7 %, les « autres contributeurs » 56,5 %.

Les **investissements de développement** « *dont les études doivent se poursuivre* » sont estimées à **140 Md €**, dont ferroviaire 76,3 %, voie d'eau 11,4 %, ports 2,3 %, route 9,5 % et aérien 0,5 %. L'État en financerait 41,2 %, les collectivités territoriales 29,2 %, les « autres contributeurs » 29,6 %.

Les dépenses afférentes au développement de **l'intermodalité voyageurs et fret** sont affectées en totalité dans ce calcul au **ferroviaire** ou à la **voie d'eau**.

Aux 245Md€ de l'estimation globale, **s'ajouteraient** (hors Grand Paris Express), au titre du **soutien au transport collectif** : des dépenses estimées à **30 Md €** en province et à **17 Md** en Île-de-France. Les collectivités territoriales en financerait 80,2 %, l'État 18 % en moyenne (25 % en Île-de-France, 14 % en province), les autres contributeurs 1,8 %.

Il est rappelé que : le chiffrage est fait par **extrapolation des dépenses actuelles** telles qu'elles ressortent des divers outils de contractualisation existants, en intégrant de **nécessaires objectifs de productivité** ; que, **l'estimation des coûts n'étant pas disponible pour certains projets et actions**, leur coût n'est pas pris en compte dans les montants cités ; qu'il s'agit à ce stade **d'ordres de grandeur**, le coût de nombre de projets et mesures restant assez imprécis (ainsi, sur les 25 projets de développement ferroviaire pour lesquels les coûts sont chiffrés, 20 ont vu leurs coûts revus à la hausse dans le projet de SNIT (p. 34) par rapport à l'APC.

Il est noté que « *la dépense totale qui résulterait de la réalisation intégrale du schéma sur 25 ans excède les moyens de financement aujourd'hui mobilisés dans le cadre de la politique d'État en matière d'infrastructures de transport (...) a fortiori au regard de la situation budgétaire et d'endettement de l'État et des collectivités territoriales et au regard de la dynamique actuelle de croissance (...). S'agissant en particulier des projets de développement, la liste figurant au schéma doit être regardée comme le vivier des grands projets d'infrastructures dont la réalisation au regard des évaluations menées fait sens par rapport aux besoins de mobilité identifiés et aux besoins de transformation du système de transport. Il est possible (...) que la décision soit prise de différer, de phaser, voire de ne pas réaliser tel ou tel projet pour tenir compte, dans le cadre d'une analyse coûts avantages, d'une évolution des besoins au regard des capacités de financement* ».

« *On peut raisonnablement penser que la grande majorité des dépenses nécessaires d'optimisation et de régénération des réseaux devraient pouvoir être engagées (...) », et « estimer que 60 % environ des dépenses de développement auront été engagées* » dans les 20 à 30 prochaines années (projet de SNIT p. 67).

Les dépenses de **régénération ferroviaire** prennent en compte **50 Md €**, comprenant les dépenses de voie et celles nécessaires pour régénérer dans la durée systèmes d'alimentation électrique et équipements de signalisation. Un audit de l'École polytechnique fédérale de Lausanne estimait en 2005 à 2 Md € par an sur 25 ans les investissements nécessaires pour l'ensemble des opérations de régénération. Actuellement, 1,5 Md par an sont investis par RFF pour la régénération ; ce montant sera porté à 1,8 Md € en 2012. Répondre aux besoins suppose donc de dégager des capacités pérennes complémentaires de financement pour RFF.

Pour tenir compte des besoins de rénovation du réseau routier national, le projet retient pour les 25 prochaines années 2,5 Md pour la régénération et 3,7 Md pour l'augmentation des charges d'entretien et d'exploitation.

■ Chapitre VI : Fiches Actions correspondant aux quatre axes

Annexes

L'annexe I, déjà évoquée, présente les projets de développement routier déclarés d'utilité publique dont la réalisation s'inscrit dans la continuité de l'État.

Des **données clés sur les transports en France** sont fournies en annexe II (p. 188-190).

Le **réseau de fret ferroviaire** tel qu'il est aujourd'hui figure en annexe III (p. 193).

L'intégration européenne du SNIT fait l'objet d'une annexe IV (p. 195 à 199), développée par rapport aux versions de l'avant-projet de SNIT de juillet 2010 et janvier 2011.

Le **développement des infrastructures de transport en Outre-mer** est renforcé par rapport aux deux versions précédentes de l'avant-projet notamment *via* l'intégration d'une annexe V (p. 201 à 203) qui y est dédiée.

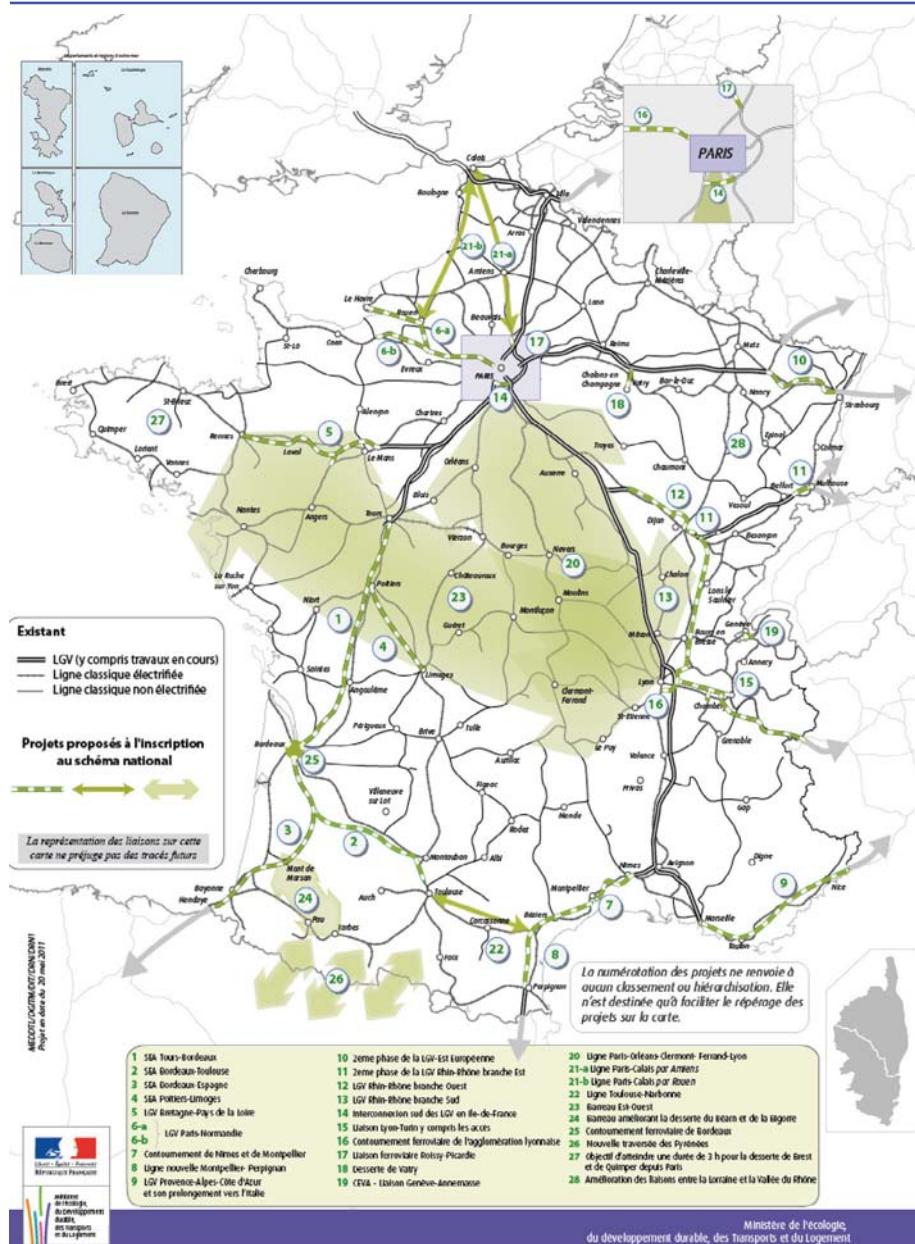
Une grille d'évaluation des projets de développement est fournie en annexe VI (p. 205).

Annexe n° 2 : liste des fiches actions

Axe 1 : Optimiser le système de transport existant	77
Fiche FER1 : Moderniser les procédures d'exploitation ferroviaire	78
Fiche FER2 : Améliorer l'interopérabilité du réseau ferroviaire national à l'échelle européenne	79
Fiche FER3 : Passer d'une logique de maintenance curative à une logique préventive	81
Fiche FER4 : Fonder la politique de maintenance sur un modèle adapté aux différents types d'usage du réseau ferroviaire	82
Fiche FER5 : Adopter une stratégie de maintenance, de fiabilisation et de renforcement des installations de traction électrique	84
Fiche FER6 : Développer la « redondance » de l'infrastructure ferroviaire	86
Fiche FER7 : Améliorer la sécurité aux abords des passages à niveau	87
Fiche FER8 : Adapter la capacité du réseau ferroviaire au développement des trafics en aménageant les infrastructures existantes	88
Fiche FER9 : Augmenter la fiabilité et la qualité des sillons destinés au fret ferroviaire	90
Fiche FLU1 : Passer d'une logique de maintenance curative à une logique préventive garantissant la pérennité, la fiabilité et la sécurité des infrastructures fluviales existantes sur le réseau confié à Voies navigables de France	92
Fiche FLU2 : Reconstruire les barrages manuels	94
Fiche FLU3 : Améliorer la sécurité du transport fluvial dans les tunnels-canaux.	96
Fiche FLU4 : Moderniser les procédures d'exploitation fluviale	97
Fiche AIR1 : Organiser la gestion du trafic en blocs d'espace aérien fonctionnels	99
Fiche AIR2 : Regrouper les secteurs terminaux et d'approches de Roissy et Orly	101
Fiche AIR3 : Moderniser les outils de gestion du contrôle aérien	102
Fiche ROU1 : Réduire les risques auxquels sont soumis les exploitants des infrastructures en mettant l'accent sur la formation des agents et sur la communication vers les usagers de la route	103
Fiche ROU2 : Passer d'une logique de maintenance curative à une logique préventive garantissant la pérennité, la fiabilité et la sécurité des infrastructures routières existantes	104
Fiche ROU3 : Développer les systèmes d'information routière et de gestion dynamique du trafic	106
Fiche ROU4 : Améliorer la sécurité des infrastructures routières	108
Fiche ROU5 : Garantir une meilleure régularité des temps de parcours	109
Fiche ALL1 : Adapter les infrastructures de transport aux risques liés au changement climatique	110
Axe 2 : Améliorer la performance du système de transport dans la desserte des territoires, toutes échelles confondues en veillant à sa bonne articulation entre les différentes échelles	112
Fiche FER10 : Cadencer et structurer l'offre de service de transport ferroviaire	113
Fiche FER11 : Renforcer l'accessibilité des services ferroviaires nationaux aux personnes à mobilité réduite	115
Fiche FER12 : Garantir une desserte optimisée des territoires non directement desservis par le réseau des lignes à grande vitesse	116
Fiche FER13 : Faciliter l'intermodalité ferroviaire avec les autres modes pour le fret en modernisant et en développant les plates-formes intermodales	117
Fiche TC1 : Soutenir le développement des transports collectifs en province	119
Fiche TC2 : Soutenir le développement des transports collectifs en Ile-de-France	121
Fiche POR1 : Créer des opérateurs ferroviaires de proximité	123
Fiche ROU6 : Renforcer l'accessibilité des territoires dont les populations souffrent d'enclavement	124
Fiche ROU7 : Développer les aires de repos et de service	126
Fiche VEL1 : Intégrer les « véloroutes voies vertes » au réseau d'infrastructures de transport relevant de la compétence de l'Etat et de ses établissements publics	128
Fiche ALL2 : Améliorer les pratiques de suivi en lien avec le bilan LOTI	130
Fiche ALL3 : Améliorer l'efficacité des chaînes intermodales dans le transport de marchandises et dans le transport de voyageurs	133
Fiche ALL4 : Garantir le déploiement national de la fibre optique en lien avec les travaux sur infrastructures linéaires de transport	135
Axe 3 : Améliorer les performances énergétiques du système de transport afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et la dépendance aux hydrocarbures du secteur des transports	137
Fiche FER14 : Augmenter la capacité disponible et développer des itinéraires alternatifs pour le trafic fret ferroviaire	138
Fiche FER15 : Adapter les grands corridors de fret pour les autoroutes ferroviaires et l'accueil des trains longs	140

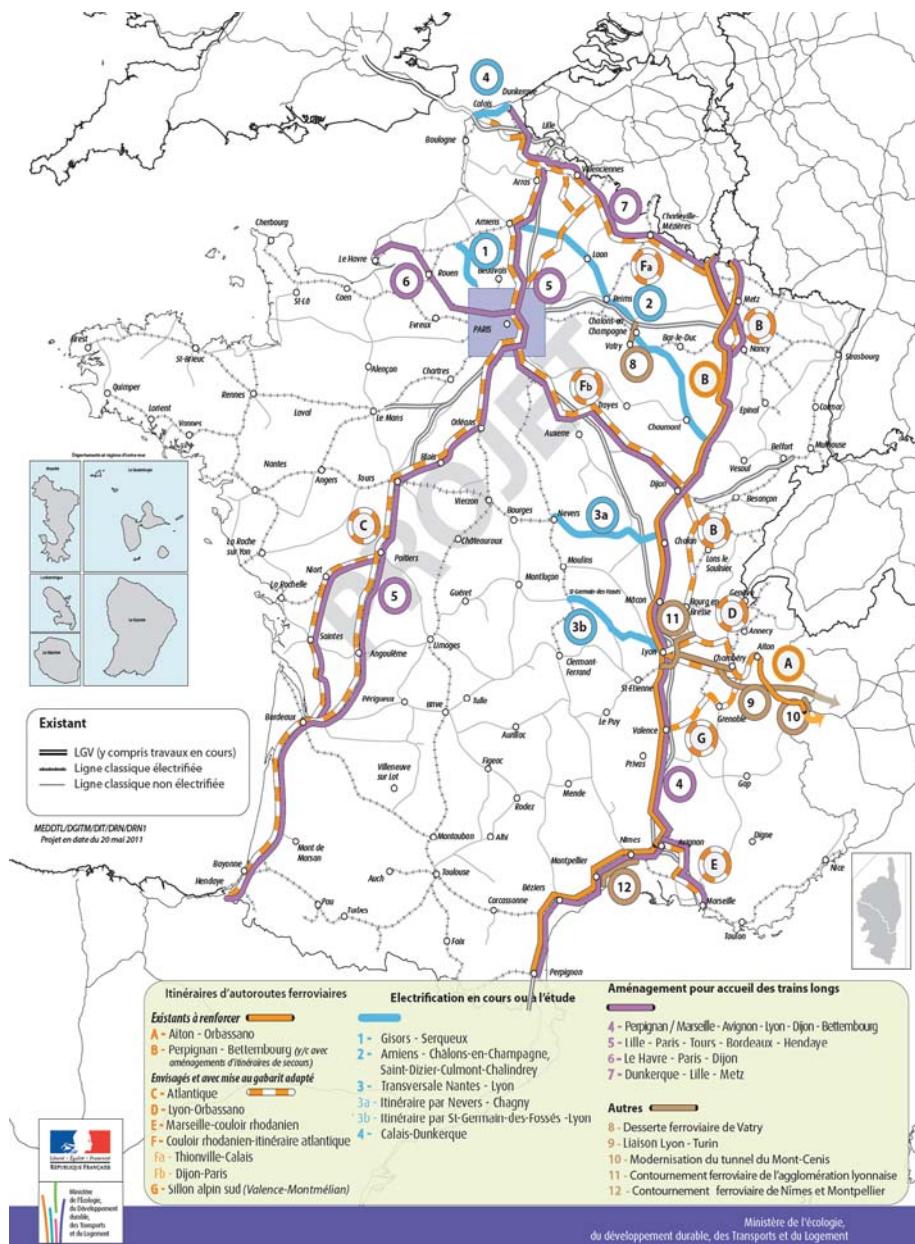
Fiche FER16 : Moderniser et développer le système d'alimentation électrique	142
Fiche FLU5 : Optimiser l'infrastructure fluviale existante à grand gabarit	144
Fiche FLU6 : Développer les filières d'énergie renouvelables pour lesquelles la voie d'eau constitue un gisement important	145
Fiche POR2 : Développer les réseaux ferrés et fluviaux et les plates-formes multimodales des grands ports maritimes	146
Fiche POR3 : Développer les branchements à quai des navires aux réseaux d'alimentation électrique terrestre	148
Fiche POR4 : Développer un réseau de ports intérieurs multimodaux	149
Fiche ROU8 : Promouvoir l'utilisation d'énergie décarbonée pour le fonctionnement des équipements routiers et des installations et bâtiments techniques	151
Fiche ALL5 : Réaliser des bilans gaz à effet de serre sur l'ensemble du cycle de vie des infrastructures	152
Axe 4 : Réduire l'empreinte environnementale des infrastructures et équipements de transport	153
Fiche FER17 : Adapter les pratiques de gestion de la végétation pour conjuguer les impératifs de sécurité ferroviaire avec un respect accru de l'environnement et de la biodiversité	154
Fiche FLU7 : Limiter l'impact des infrastructures fluviales (travaux, exploitation et maintenance) sur l'environnement	156
Fiche AIR4 : Généraliser la mise en œuvre des descentes continues des avions en France	158
Fiche AIR5 : Adapter les pratiques d'entretien et d'exploitation des installations aéroportuaires afin de concilier sécurité et respect de la biodiversité.	160
Fiche POR5 : Adopter des plans de gestion des espaces naturels (PGEN) dans les Grands ports maritimes	162
Fiche POR6 : Améliorer les pratiques de dragage des grands ports maritimes	163
Fiche ROU9 : Concilier les stratégies de viabilité hivernale des infrastructures avec la qualité environnementale des espaces traversés	164
Fiche ROU10 : Adapter les pratiques d'entretien des dépendances vertes afin de mieux concilier le maintien de la végétation et de la biodiversité avec les contraintes de l'exploitation des infrastructures	165
Fiche ROU11 : Renforcer et systématiser l'entretien des aménagements paysagers et préserver le patrimoine d'arbres d'alignement	167
Fiche ROU12 : Mettre en place dans les zones à enjeu des opérations de surveillance et de suivi des mesures et des niveaux d'écoulements des eaux - entretenir ou moderniser en fonction des résultats obtenus	169
Fiche ROU13 : Contribuer à la limitation des émissions de lumière artificielle, en n'éclairant que les sections où l'éclairage routier apporte un gain confirmé de sécurité	171
Fiche ALL6 : Veiller à la qualité environnementale des chantiers d'infrastructures	172
Fiche ALL7 : Améliorer la gestion des déchets	174
Fiche ALL8 : Lutter contre les nuisances sonores liées à l'usage des infrastructures ferroviaires, routières et aéroportuaires	176
Fiche ALL9 : Rétablir les continuités écologiques	178
Fiche ALL10 : Assurer la cohérence géographique des projets aux échelles régionales et interrégionale	180
Fiche ALL11 : Renforcer l'évaluation des effets d'un projet sur l'environnement dès les études d'opportunité	181
Fiche ALL12 : Concevoir des mesures d'évitement et de réduction qui permettent de réduire au maximum l'impact résiduel des projets d'infrastructure de transport sur l'environnement	183

Annexe n° 3 : principaux projets de développement ferroviaire proposés à l'inscription



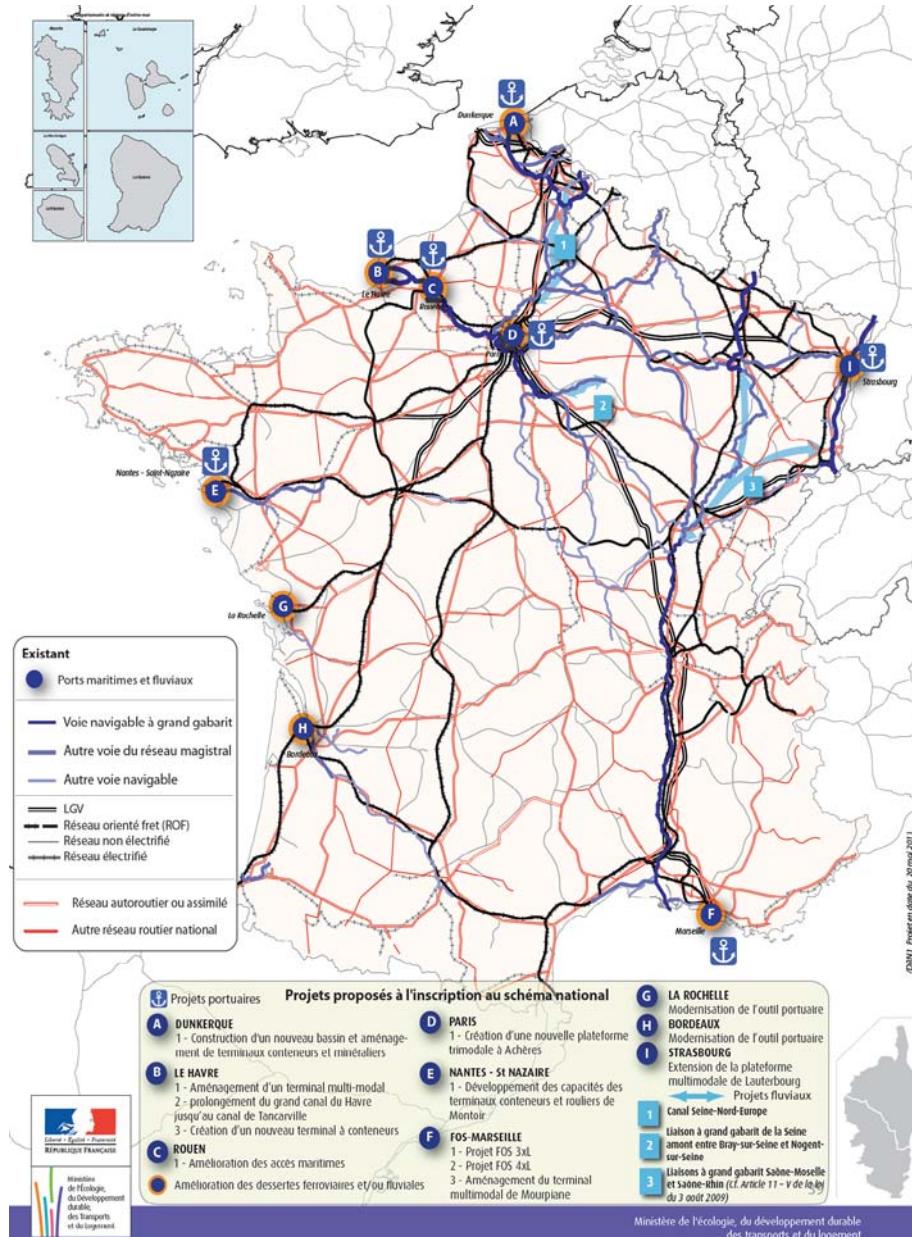
Source : Projet de Schéma national des infrastructures de transport, DGITM, MEDDTL, octobre 2011, p. 35.

Annexe n° 4 : projets pour le développement du fret ferroviaire proposés à l'inscription

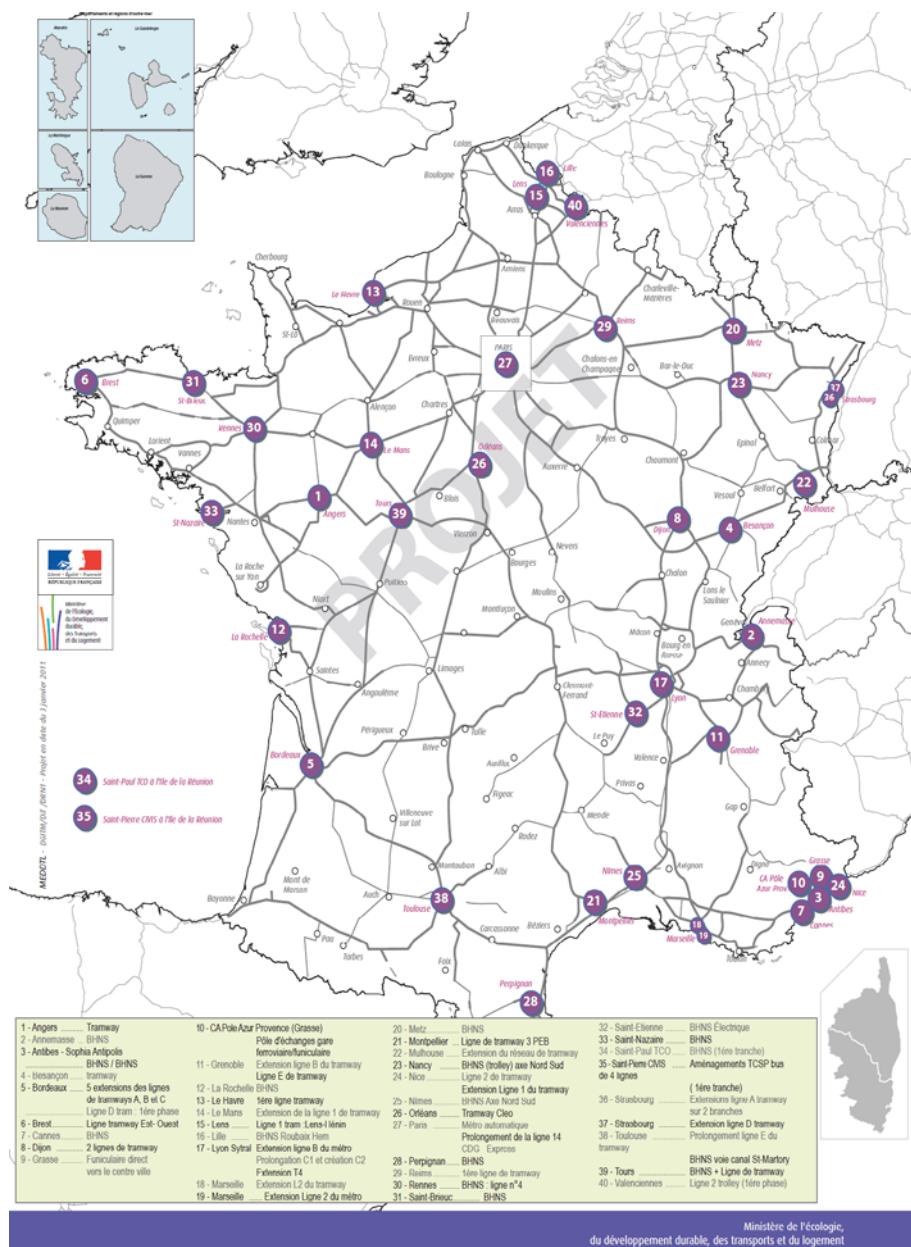


Source : Projet de Schéma national des infrastructures de transport, DGITM, MEDDTL, octobre 2011, p. 37.

Annexe n° 5 : principaux projets de développement portuaire et fluvial proposés à l'inscription



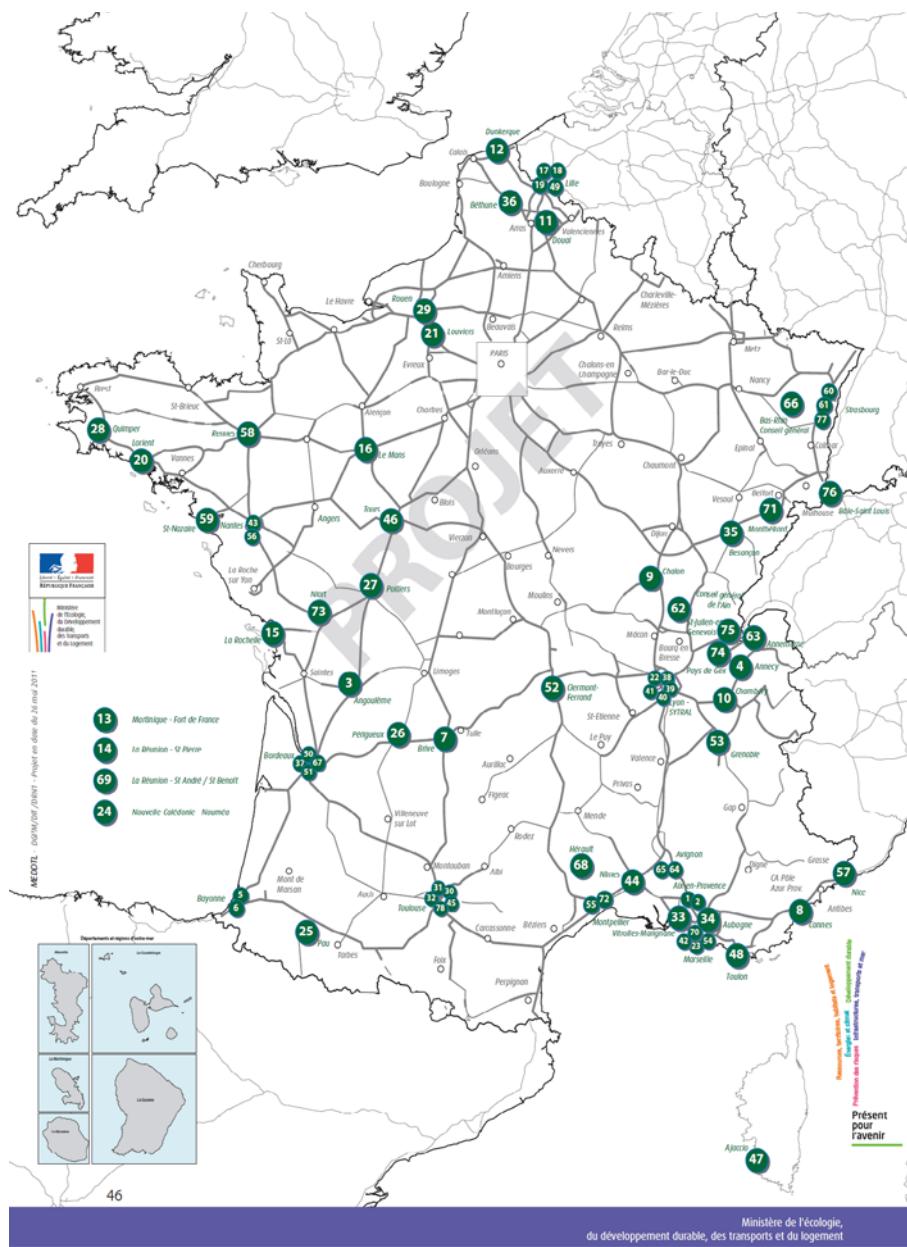
Annexe n° 6 : soutien de l'État aux transports collectifs - Résultats du 1^{er} appel à projets TSCP



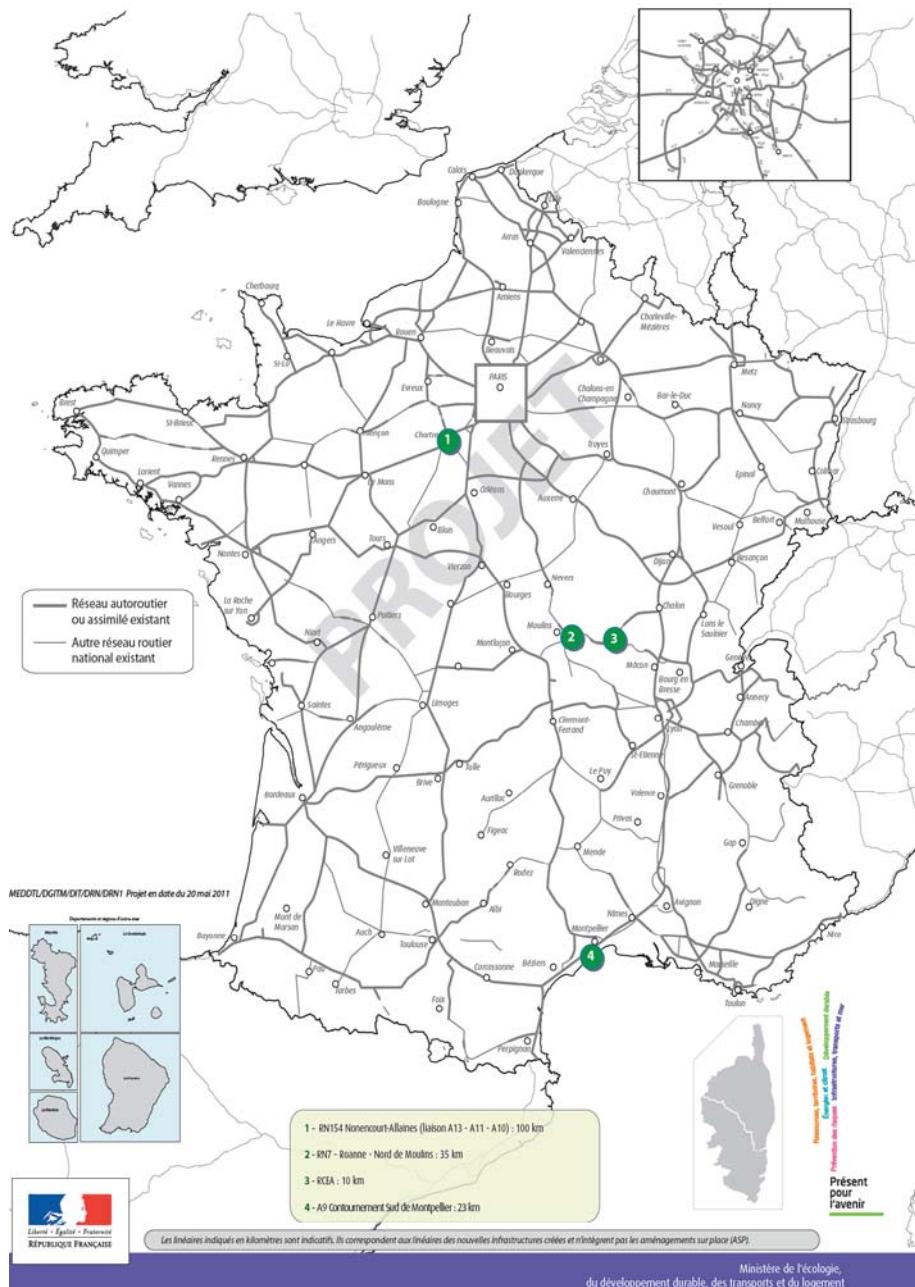
Ministère de l'écologie,
du développement durable, des transports et du logement

Source : Projet de Schéma national des infrastructures de transport, DIGITM, MEDDTL, octobre 2011, p. 43.

Annexe n° 7 : soutien de l'État aux transports collectifs - résultats du 2^e appel à projets TSCP

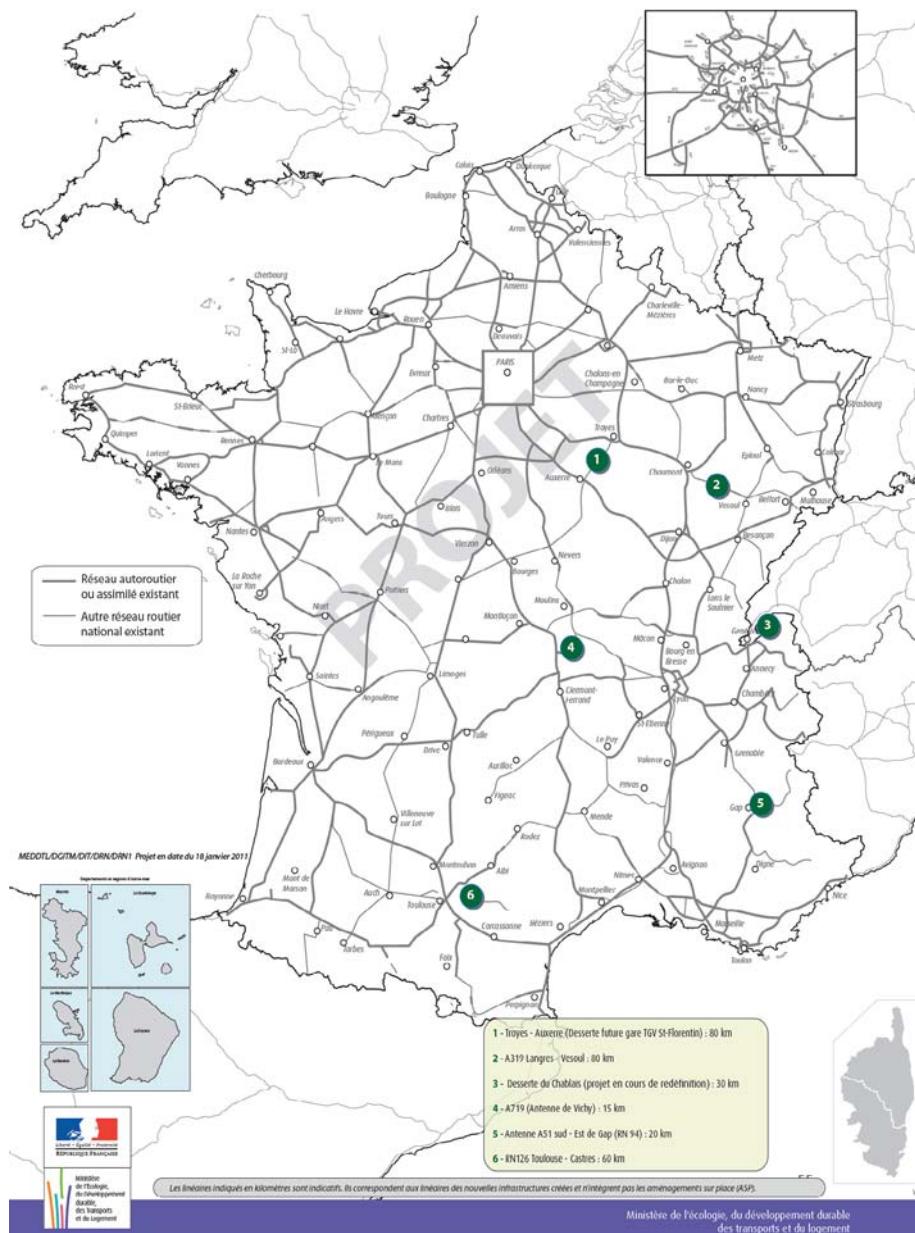


Annexe n° 8 : réponses aux enjeux de sécurité



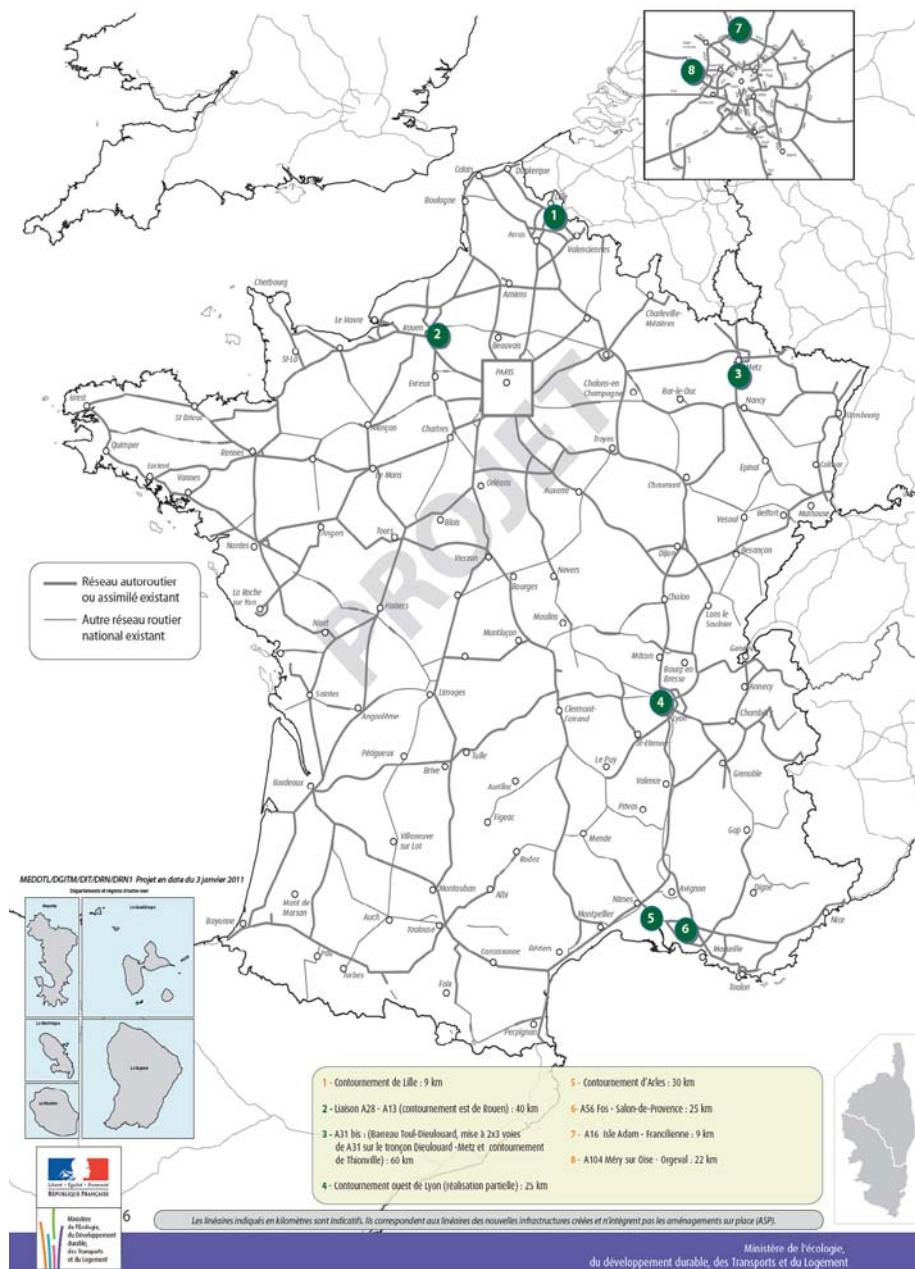
Source : Projet de Schéma national des infrastructures de transport, DGTM, MEDDTL, octobre 2011.

Annexe n° 9 : réponses aux enjeux d'équité territoriale et de désenclavement



Source : Projet de Schéma national des infrastructures de transport, DGTM, MEDDTL, octobre 2011.

Annexe n° 10 : réponses aux enjeux de congestion



Source : Projet de Schéma national des infrastructures de transport, DGTM, MEDDTL, octobre 2011.

Annexe n° 11 : schéma national des véloroutes et des voies vertes



Source : Projet de Schéma national des infrastructures de transport, DGITM, MDEDL, octobre 2011.

Liste des personnalités entendues

Auditions de la section de l'aménagement durable des territoires :

✓ **Mme Nathalie Kosciusko-Morizet**

ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) ;

✓ **M. Hervé Mariton**

ancien ministre, député, rapporteur spécial du Budget transport à la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, auteur du rapport d'information sur le Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) ;

✓ **M. Michel Badré**

président de l'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ;

✓ **M. Jean Sivardière**

président de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT).

Table ronde avec des représentants du Conseil national du développement durable et du Grenelle de l'Environnement (CNDDGE) :

✓ **M. Claude Bascompte**

président de l'Association « Les amis de la terre », membre du CNDDGE représentant le collège environnement ;

✓ **M. Alain Capmas**

président du Comité « changement climatique du MEDEF, membre du CNDDGE représentant le collège Entreprises ;

✓ **M. Daniel Geneste**

membre du CNDDGE représentant le collège des organisations syndicales ;

✓ **M. Philippe Herscu**

chef du service Territoires de l'Assemblée des départements de France.

Entretiens particuliers des rapporteurs :

✓ **M. Dominique Perben**

ancien ministre, député, président de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), et de M. Jean-Claude Paravy, secrétaire général de l'AFITF ;

✓ **M. Louis Nègre**

sénateur, auteur du rapport d'information n°592 du Sénat sur l'avant-projet consolidé de SNIT ;

✓ **M. Emmanuel Berthier**

délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), et M. Pascal Mignerey, conseiller développement durable et transports. ;

✓ **M. Alain Even**

président de l'association des CESER de France, président du CESER de Bretagne ;

✓ **M. Olivier Louchard**

membre du Conseil économique, social et environnemental, représentant Réseau action climat (RAC-France) ;

✓ **M. Daniel Tardy**

*rapporteur de l'avis du CESE Infrastructures et développement durable des territoires : un autre regard - une nouvelle vision, président de l'*Institut des hautes études de développement et d'aménagement des territoires en Europe (IHEDATE)*, M. Nicolas Leleu, directeur des affaires économiques de la Fédération nationale des travaux publics (FNTP), et M. Pierre Calvin, directeur de la stratégie et des relations institutionnelles du groupe Colas ;*

✓ **M. Daniel Bursaux**

directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) du MEDDTL, et M. Dominique Ritz, sous-directeur des investissements routiers ;

✓ **M. Alain Quinet**

directeur général délégué de Réseau ferré de France (RFF), M. Jean-Marc Delion, directeur général délégué pôle développement et investissements, et Mme Marie-Reine Dubourg, responsable affaires publiques et relations parlementaires ;

✓ **Mme Isabelle Andrivon**

directrice de l'infrastructure, de l'eau et de l'environnement de Voies navigables de France (VNF).

Table des sigles

AE	Autorité environnementale
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CNDDGE	Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement
CPER	Contrat de projets État-région
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
EPFL	École polytechnique fédérale de Lausanne
GES	Gaz à effet de serre
LID	Livret des infrastructures durables
PPP	Partenariat public-privé
RFF	Réseau ferré de France
SNIT	Schéma national des infrastructures de transport
TCSP	Transport collectif en site propre
TDIE	Transport, développement, intermodalité, environnement
VNF	Voies navigables de France



Dernière publication de la section

▼ *Quelles missions et quelle organisation de l'Etat dans les territoires ?*

et dernières publications du CESE

- *Bilan du Grenelle de l'environnement*
- *Les enjeux de la prévention en matière de santé*
- *La future politique commune des pêches*
- *Rapport annuel sur l'état de la France en 2011*

**Retrouvez l'intégralité
de nos travaux sur
www.lecese.fr**

Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15^e)
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

N° de série : 411120005-000312 – Dépôt légal : mars 2012

Crédit photo : Thinkstock\iStock
Direction de la communication du Conseil économique, social et environnemental



Le projet de Schéma national des infrastructures de transport soumis pour avis au CESE vise à fixer les orientations de l'Etat à 20/30 ans pour développer, moderniser et entretenir les réseaux d'infrastructures relevant de sa compétence.

Il marque une rupture positive par l'association en un seul document d'actions pour optimiser les réseaux existants et de projets de développement, l'optique de long terme, la place faite à l'environnement et à la concertation. Mais il présente aussi d'importantes limites et marges de progression.

Les préconisations du CESE tendent à renforcer la dimension prospective du Schéma et à conforter ses avancées de méthode, à rendre effectifs les objectifs fixés en matière environnementale, à construire un développement cohérent des réseaux d'infrastructures de transport aux diverses échelles territoriales, à affirmer une hiérarchisation des projets et à définir une programmation pluriannuelle, ainsi qu'à mettre en place un ensemble de mesures d'accompagnement relatives à la politique et au financement des transports.



**CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL**
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41112-0005 prix : 11,70 €
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-120889-6



9 782111 208896



**Direction
de l'information légale
et administrative**
accueil commercial :
01 40 15 70 10
commande :
Administration des ventes
23, rue d'Estrées, CS 10733
75345 Paris Cedex 07
télécopie : 01 40 15 68 00
ladocumentationfrancaise.fr