

La composition des territoires et les enjeux de mobilité associés: pour une grille de lecture territoriale des schémas d'infrastructures de transport (SNIT)

Synthèse finale du groupe de travail
« Territoires et mobilités »
de l'Association des Auditeurs de l'Ihedate

Mai 2012

Association des anciens de l'IHEDATE

IHEDATE, Maison des Ponts

15, rue de la Fontaine-au-Roi, 75127 Paris Cedex 11

Tél. : 01 44 58 24 62

www.ihedate.org

Introduction

Différents schémas nationaux d'infrastructures se sont succédés depuis 50 ans. Ils ont participé à la pratique de l'aménagement du territoire en France avec ses objectifs successifs (desserte du territoire, développement, désenclavement, durabilité) et ses doutes (équité territoriale, polarisation). De 1960 et le plan directeur routier à 2011 et l'avant projet du Schéma National des Infrastructures de transport, ces schémas ont progressivement mais partiellement intégré une vision plus large du développement (du développement économique au développement durable) et une lecture différente du transport (de la planification sectorielle aux schémas multimodaux). L'exercice de planification reste néanmoins pour une part importante basé sur une lecture modale du transport et sur une évaluation socio-économique des projets enrichie récemment de critères environnementaux dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Cet exercice porte peu sur la composition des territoires, leurs évolutions et sur leurs demandes de mobilité. Cette question territoriale est alors l'objet de réflexion du groupe de travail « Territoires et mobilités » organisé sous l'égide de l'institut des hautes études de l'aménagement et du développement des territoires en Europe. Son objectif est double, identifier d'une part une grille de lecture apte à prendre en compte ce rapport territoire/mobilité dans les schémas d'infrastructures et apporter d'autre part des éléments de réflexion sur les débats nombreux qui ont suivi la production des deux avant-projets de Schéma National des Infrastructures de Transport. Les réflexions menées par le groupe sont présentées dans cette synthèse. Elles permettent de valider les 5 propositions suivantes.

Propositions pour enrichir l'évaluation et la hiérarchisation des projets d'infrastructures nationales: l'approche territoriale

- 1) Analyser la relation entre le schéma national des infrastructures et les schémas des collectivités territoriales
- 2) Prendre en compte la demande des territoires dans ces schémas territoriaux pour réévaluer et hiérarchiser les projets d'infrastructure.
- 3) Enrichir les critères d'accessibilités et prendre en compte les itinéraires intermodaux et les nœuds du réseau pour sortir d'une lecture par axe des infrastructures.
- 4) Promouvoir un schéma national de rénovation du réseau existant.
- 5) Intégrer de façon plus prononcée la dimension **européenne** dans l'évaluation des projets d'infrastructures

Contexte. Le Schéma National des Infrastructures. Un consensus, des controverses, une crise financière : la question de la hiérarchisation

L'avant-projet consolidé du Schéma National des Infrastructures de Transport (2011) est une application parmi d'autres du Grenelle de l'Environnement. Il est un document d'aménagement d'infrastructures multimodales qui doivent contribuer au développement durable du territoire français. Il constitue une révision du CIADT de 2003 menée au prisme d'objectifs environnementaux fixés dans les lois Grenelle. Les nombreux débats qui ont suivi les deux versions du SNIT dans le cadre du Comité National du Développement Durable et du Grenelle de l'environnement, permettent de cerner la tonalité des consensus et des controverses qui portent sur cet exercice de mise en schéma des infrastructures. Ils constituent à ce titre une base utile de réflexion sur les critères à promouvoir pour améliorer l'exercice de prospective des infrastructures.

Il importe d'abord de signaler un consensus remarquable autour des quatre objectifs principaux signalés dans le préambule du SNIT. Malgré la diversité des parties prenantes du Comité (groupes environnementaux, association transport, représentation des entreprises, organisation syndicale), un consensus est acté autour de l'idée d'optimisation du système de transport existant pour limiter la création de nouvelles infrastructures, de l'amélioration des performances du système de transport dans la desserte des territoires, de l'amélioration des performances énergétiques du système de transport et de réduction de l'empreinte environnementale des infrastructures de transport. Cette idée partagée de la nécessité de rationaliser, maintenir, et moderniser l'existant signale un changement de période dans la pratique de l'aménagement qui ne repose plus sur la multiplication des grandes infrastructures mais sur l'optimisation d'un réseau à maturité. La problématique de la ressource financière est évidemment liée à ce changement que l'on retrouve dans beaucoup de domaines de l'aménagement.

Consensus sur les objectifs généraux donc, il reste que les controverses sur les moyens de les atteindre sont nombreuses. Elles portent sur trois volets essentiels, le financement, le partage modal, et la question de la transition environnementale. Sur le premier volet, on retrouve la critique faite à tous les schémas de planification qui ne sont pas en France des documents de programmation des investissements. Ils reprennent donc un ensemble de projets, non hiérarchisés, dont le financement total n'est pas assuré. La partie « évaluation financière » est d'ailleurs peu développée dans le schéma de planification. Le deuxième volet sur le partage modal est de loin le plus débattu. Si la multimodalité est au cœur des derniers exercices de planification (schémas de services, CIADT 2003, SNIT), la question de l'intermodalité c'est-à-dire de la complémentarité entre ces modes semble encore difficile à intégrer dans l'exercice. Si le partage des financements prévus dans le SNIT est évidemment à la base de nombreux débats, c'est aussi cette question de l'articulation des modes entre eux avec leurs segments de pertinence qui pointe dans le débat. Enfin la

question de la transition environnementale est l'objet de débats nourris. Les évaluations environnementales réalisées ont conclu que le SNIT dans sa version actuelle ne permet pas d'assumer les objectifs nationaux de réduction des émissions. Cela pose également la question des ressources foncières nécessaires et de leur adéquation avec d'autres objectifs du Grenelle notamment dans son volet agricole. Le SNIT est alors l'objet d'interprétations contradictoires entre les groupes de pression et de réflexion participant à l'exercice de discussion.

Les débats portent donc pour une part importante sur les critères d'évaluation des projets d'infrastructures. Au-delà de la liste longue des critères retenus dans la démarche d'évaluation mais dont les modalités de pondération restent inconnues (la boîte noire de l'évaluation), le SNIT repose en partie sur la reprise partielle de projets notifiés dans le CIADT et dans certains contrats de plan, reprise corrigée d'une lecture environnementale qui arbitre les nouveaux projets d'infrastructure. Dans cette évaluation « socio-économico-politique » classique mais enrichie de critères environnementaux, le schéma intègre au final peu d'éléments territoriaux à l'exception de quelques variables liées à l'enclavement et à la congestion. La prise en compte de l'évolution des besoins de mobilité, c'est-à-dire de l'évolution des dynamiques du territoire français pourtant bien analysée dans l'information produite à l'échelon national (observatoire des territoires de la DATAR, prospective de l'INSEE) semble partiellement absente du schéma. Ces éléments territoriaux sont pourtant souvent mentionnés dans les controverses d'aménagement. Ils pourraient alors apporter des variables utiles au débat et plus globalement à l'exercice de prospective des infrastructures en allant au-delà d'une simple évaluation socio-économique et environnementale. Et ce constat est d'autant plus fort que la crise financière et sa conséquence sur la ressource financière publique disponible ont introduit dans l'exercice de prospective une nouvelle donne et une demande d'arbitrage dans les projets.

Méthode. La construction d'une grille de lecture : une matrice territoriale

Une matrice territoriale : la composition des territoires et les enjeux de mobilité associés

Cette demande de hiérarchisation semble alors amplifier la nécessité d'apporter des éléments de réflexion territoriaux sur le SNIT. La mise en place par le groupe de travail d'une matrice territoriale de lecture a reposé sur une idée simple mais peu traitée dans l'évaluation des projets : les enjeux de mobilité sont d'abord liés à la composition des territoires de l'espace français et à leur évolution forte repérable dans les deux derniers recensements de la population ainsi que dans les indicateurs économiques qui permettent de cerner la structure du tissu économique français. L'analyse des deux éléments de la composition territoriale, la démographie et les fonctions productives, renvoie ainsi à deux enjeux de desserte distincts, des accessibilités intra-nationales à différentes échelles d'une part et une accessibilité extranationale liée à l'insertion de l'espace français dans des logiques économiques européennes et mondiales.

4 items pour aborder des espaces témoins

Les 4 items sélectionnés dans la matrice (démographie, fonctions productives, accessibilités intra-nationales, ouverture européenne et mondiale) ont ensuite été traduits en instrument d'analyse pour aborder les débats portant sur l'aménagement des infrastructures en les transposant sur des espaces témoins. Il ne s'agit donc pas d'une analyse territoriale complète mais d'une lecture des éléments territoriaux impactant la question des infrastructures et de sa planification.

1. La démographie du territoire

Les vingt dernières années ont été marquées par une évolution forte du territoire français en termes de structure et de répartition démographiques. Les trois derniers recensements de la population témoignent de logiques nouvelles qui ont progressivement modifié les déséquilibres classiques du territoire. La croissance forte de quelques métropoles régionales, l'attractivité des villes de l'ouest-français et notamment atlantiques, la revitalisation de certaines zones rurales, la périurbanisation et le gommage progressif de la coupure urbain/rural, le tassement de l'attractivité parisienne constituent autant d'éléments qui ont modifié partiellement la structure classique de l'espace français. Cette dernière, longtemps résumée par la triple opposition entre Est et Ouest français, entre villes et campagnes, et entre Paris et Province n'est plus guère opérante pour expliquer la hiérarchie du territoire. Et les perspectives de

l'INSEE sur la répartition démographique de la population à l'horizon 2060 annoncent une poursuite de ces mouvements démographiques qui risquent d'accélérer la différence entre des espaces attractifs (une large partie des régions sud et ouest, le corridor alpin, la région francilienne malgré une perte relative d'attractivité), des espaces en croissance légère voire négative (une large partie des régions nord et est) et des espace en déprise (centre). Et ces évolutions doivent être réfléchies dans un contexte de vieillissement et de croissance de la population. Près de 11 millions de personnes supplémentaires sont ainsi estimées dans les perspectives INSEE pour 2060. Un premier niveau d'interrogation territoriale peut alors porter sur ces évolutions récentes et à venir.

2. Les fonctions productives du territoire

Un deuxième niveau d'interrogation renvoie à l'évolution des fonctions du territoire. Les deux dernières décennies ont vu une mutation marquée du tissu productif français. Le mouvement de désindustrialisation a été un des plus forts de la zone euro dans un contexte de tertiarisation de l'économie. Le recul de l'industrie et l'essor des services ont ainsi modifié la nature des biens transportés sur le territoire avec une croissance forte des produits manufacturés et une stagnation des matières premières et énergétiques. La question des modes de transport est évidemment dépendante de cette structure des échanges et de son évolution. Plus globalement, les territoires présentent des profils spécifiques avec des intensités différentes d'activités productives, commerciales, résidentielles et récréatives. Et cette équation propre à chaque territoire requiert des demandes de transport différentes.

3. L'accessibilité des territoires

Le troisième élément d'interrogation repose sur la notion d'accessibilité territoriale. Les débats sont nombreux sur cette notion qui a permis de poser différemment la question de l'enclavement. La loi d'orientation d'aménagement du territoire de 1995 en avait proposé une définition programmatique qui posait comme objectif l'accès aux gares TGV et aux échangeurs routiers (moins de 45 mn ou 50 km). Au regard de ce critère, l'accessibilité est aujourd'hui quasiment généralisée. La question reste pourtant ouverte et pose le problème d'articulation et d'arbitrage dans les financements entre différents types d'accessibilités. La mobilité du quotidien requiert naturellement des infrastructures de nature différente de la mobilité longue distance à caractère plus ponctuel. De quoi parle-t-on finalement quand on évoque l'accessibilité ? Le débat entre une logique de desserte fine du territoire et une logique de métropolisation est peu évoqué dans le schéma d'infrastructures en cours à l'exception de quelques projets répondant à une logique dite de désenclavement. La question de l'articulation « capillaire » entre les tuyaux principaux d'un réseau national lui-même inscrit dans un espace européen ouvert et les réseaux régionaux et locaux mérite d'être posée. Et ce dans un contexte où le réseau principal arrive progressivement à maturité.

4. L'insertion européenne et mondiale des territoires

L'ouverture du territoire français sur l'espace européen et sur le réseau mondial pose enfin une quatrième question territoriale. Elle implique d'abord une réflexion sur les interfaces frontalières. La densité des relations entre certaines parties de l'espace français et la dorsale européenne (logique d'interaction économique) ainsi que l'intensité des trafics nord-sud qui traversent le territoire (logique de transit) sont deux éléments qui introduisent de façon différente la question des infrastructures en privilégiant sa nature européenne. Cette nature invite à réfléchir l'articulation entre différents exercices de prospective des infrastructures (schéma national, réseau transeuropéen, partenariats interrégionaux, coopérations transfrontalières). En second lieu, c'est la question des façades portuaires qui mérite d'être débattue dans cette lecture prospective des infrastructures. L'ouverture maritime du territoire français est aujourd'hui sur l'agenda politique après une longue période de désintérêt partiel mais dans des termes pour l'instant organisationnels (la réforme institutionnelle des ports). Cette ouverture renvoie également à des questions d'infrastructures qui se raisonnent maintenant à l'échelle des corridors (axe Seine, axe Rhône) nécessitant une réflexion sur leur lien avec d'autres projets majeurs (Canal Seine-Nord, Rhône-Rhin, Lyon-Turin) de l'aménagement du territoire.

		Composition territoriale	
Enjeux de desserte territoriale	Accessibilité	Démographie	Fonctions productives
	Insertion européenne et mondiale		

Application. 5 espaces témoins (fiches en annexe de la synthèse)

La matrice ainsi délimitée peut participer à une lecture nouvelle d'un schéma national qui pour l'instant pense l'infrastructure en silos (nationaux) par modes de transport. Elle permet de le réfléchir différemment dans son articulation avec les différentes échelles du territoire français. 5 applications territoriales ont été effectuées. Elles ne couvrent donc qu'une partie partielle de l'espace français mais renvoient à des configurations géographiques variées : un réseau de villes secondaires dans un espace régional en situation d'interface (Picardie), un système régional métropolitain polarisé (Toulouse et ses arrière-pays), une ville secondaire dans une région présentant des caractéristiques d'enclavement (Rodez), un système métropolitain polycentrique en situation de carrefour (Rhône-Alpes) et un espace urbain en position transfrontalière (Alsace). L'application de la matrice, dans un exercice léger basé sur la mise en relation de travaux existants (données INSEE, éléments de l'observatoire des territoires, statistiques des schémas régionaux de développement économique, expertise des anciens auditeurs de l'IHEDATE) permet de tester l'intérêt ou non d'une telle approche territoriale et les éléments qui peuvent en être extraits pour nourrir les débats sur l'infrastructure de transport. Chaque application autorise une identification des besoins de mobilité liée à une configuration territoriale spécifique. Elle éclaire ainsi la demande d'infrastructures.

Ces configurations territoriales sont synthétisées en annexes (5 fiches témoins) mais quelques éléments saillants peuvent être ici signalés pour illustrer le sens d'une telle entrée territoriale. Les caractéristiques de la Région Picardie, espace confronté à une désindustrialisation et une croissance faible, permettent d'abord de signaler les enjeux de mobilité pour un espace en position d'interface entre bassin parisien et Europe du Nord. Outre la mise en réseau des villes moyennes qui composent cet espace et son arrimage au réseau francilien (projet de ligne LGV Amiens-Creil-Roissy), elles témoignent également de la nécessité de profiter d'une position d'interface Nord-Sud pour développer de l'activité (Canal Seine-Nord, plate-forme logistique) dans un territoire où les ressources foncières disponibles sont importantes. La question de l'ouverture Est-Ouest de la Région est également posée. La prise en compte du système métropolitain toulousain renvoie ensuite à une configuration de polarisation régionale forte. La croissance intense de Toulouse se traduit par une expansion de l'aire urbaine qui inclut désormais la plupart des villes de la Région dans une organisation basée sur une division spatiale du travail marquée entre le centre (fonctions métropolitaines) et la périphérie (fonctions résidentielles). Cette configuration témoigne d'enjeux de mobilité tout autant liés à l'accessibilité externe et notamment le raccordement au réseau grande vitesse de la métropole qu'à son accessibilité interne. La saturation du système intra-métropolitain est évidente pour une des métropoles les plus attractives de l'espace français et implique des enjeux d'infrastructure (liaisons transversales et en rocade) et des enjeux de gouvernance liés à la nécessité d'articuler l'ensemble des dispositifs de mobilité existants. L'analyse de Rodez permet ensuite d'aborder un autre type de configuration territoriale, celle d'une ville secondaire redevenue attractive mais présentant des caractéristiques d'enclavement. La croissance retrouvée associée à un tissu productif diversifié polarisé

autour de Rodez dominant un bassin d'emploi étendu pose la question d'un système de mobilité fragile. Elle repose d'une part sur l'importance d'une amélioration des connexions notamment ferroviaires à la capitale régionale (Toulouse) et d'autre part sur l'amélioration de son ouverture vers l'Est (Lyon) posant la question de la modernisation de la RN88 tant dans sa dimension urbaine (contournement) qu'intra-urbaine (2X2 voies). La configuration territoriale de la Région Rhône-Alpes permet ensuite de mesurer les enjeux de mobilité d'un système métropolitain polarisé par l'aire urbaine lyonnaise mais comptant une dizaine d'agglomérations en croissance démographique forte. Elle signale également les enjeux d'une Région en croissance (région tertiaire au socle industriel diversifié) située en position de carrefour entre l'arc méditerranéen et l'Europe du nord-est. Les enjeux de mobilité renvoient ainsi à l'amélioration du maillage intra-régional (TER, pôles d'échanges), à la problématique de la congestion urbaine (contournements routier et ferroviaire lyonnais) mais également à la réflexion prospective sur les conditions d'intégration au réseau européen (LGV Rhin-Rhône, projet Lyon-Turin). Enfin, l'Alsace apporte une lecture territoriale transfrontalière qui introduit de façon marquée la dimension européenne des enjeux de mobilité du système de transport français. A la densité démographique d'un espace fortement urbanisé organisé sur une ligne Nord-Sud s'ajoute une structure des échanges ouverte à l'internationale et une interaction avec le voisin allemand structurante de l'économie régionale. Les enjeux de mobilité associés à cette configuration territoriale impliquent alors à la fois des enjeux de congestion urbaine en particulier sur l'axe Nord-Sud (contournements routiers de Strasbourg et de Mulhouse) et des enjeux de raccordement au réseau européen (LGV Est, LGV Rhin Rhône, raccordement de l'A35 au réseau allemand, plate-forme logistique rhénane).

Cette entrée par le territoire offre ainsi une grille de lecture des enjeux de mobilité. Elle permet en creux de repérer les convergences ou divergences entre la structuration des espaces étudiés, leurs demandes de mobilité et les intentions d'un schéma national de transport. A ce titre, elle pourrait constituer un des outils de son évaluation. Plus que la prise de position sur tel ou tel espace qui mériterait une analyse territoriale à affiner, il nous semble que l'exercice réalisé permet de signaler 5 éléments de réflexions, illustrés par ces territoires, que nous souhaitons verser au débat pour enrichir l'évaluation et la hiérarchisation des projets d'infrastructures nationales.

Résultat. De l'intérêt d'une approche territoriale : 5 éléments de réflexion

1) Analyser la relation entre le schéma national des infrastructures et les schémas des collectivités territoriales

Le premier point tient dans la nécessité de réfléchir l'articulation du SNIT et des Schémas régionaux, départementaux et urbains d'infrastructures et de développement économique. Remarque triviale en apparence, il reste que cette articulation est largement absente des critères d'évaluation et ne permet donc pas de juger de la pertinence des projets au regard de la demande des territoires. Quand les projets nationaux s'inscrivent parfaitement dans les objectifs portés par les collectivités territoriales, quand ils renforcent et privilégient la même orientation que celle développée dans les contrats de projet et dans l'exercice de planification des collectivités et quand ils correspondent à l'évolution du tissu productif et démographique des territoires, ils trouvent une légitimité qui peut être renforcée, au-delà des stricts indicateurs environnementaux et socio-économiques, par l'entrée territoriale. L'application de la matrice à l'espace Picardie (canal Seine-Nord, connexion ferroviaire francilienne) ou à l'espace Rhône-Alpes (contournements lyonnais, projets européens) illustre ces convergences tout en signalant quelques décalages. A l'inverse, cette réflexion sur l'articulation du SNIT avec la demande et les perspectives territoriales permet également de signaler les points d'oubli de la planification. La prise en compte de l'espace rhodésien et plus globalement d'une large partie du massif central en est un exemple symptomatique (abandon du projet de la RN88 pourtant « grande liaison d'aménagement du territoire dans le CIADT précédant). Cette identification peut alors autoriser une attention renouvelée, sans contredire la tonalité générale de l'objectif du grenelle, sur cette demande des territoires qui doit être traitée de façon probablement différenciée. La question de l'enclavement, quasiment absente du SNIT, nous semble au cœur de cette question.

2) Prendre en compte la demande des territoires dans ces schémas territoriaux pour réévaluer et hiérarchiser les projets d'infrastructure.

Cette demande des territoires découle ensuite sur la question de son adéquation avec les standards généraux portés par la planification nationale. Certains territoires ne sont guère concernés par le SNIT car en dehors de la rationalité économique d'une Ligne Grande Vitesse, d'une grande infrastructure fluviale ou portuaire. Pour autant, il semble parfois qu'un écart entre deux standards entre le standard technique maximal (TGV, Grand Canal, Autoroutes) et l'état désastreux de certaines liaisons de transport pourrait être réfléchi. Certains territoires le demandent. Ce changement de paradigme est évidemment difficile à assumer mais les standards techniques peuvent être modifiés en fonction d'un arbitrage entre l'attente des territoires, les ressources financières existantes et les projets de développement portés par les collectivités. Ce changement permettrait alors de traiter différemment de la question de l'enclavement, de la desserte

généralisée des territoires en pensant une infrastructure moins coûteuse et potentiellement plus basse en empreinte écologique adaptée aux demandes des territoires. Le terme de réponse proportionnée à la demande territoriale nous semble résumer cette idée.

3) Enrichir les critères d'accessibilités et prendre en compte les itinéraires intermodaux et les nœuds du réseau pour sortir d'une lecture par axe des infrastructures.

Cette réponse proportionnée nécessite d'enrichir les critères d'une accessibilité pour l'instant mesurée sous le prisme dominant de la vitesse. Une réflexion sur la valeur de cette vitesse et de son adéquation avec les volumes financiers associés doit probablement être engagée. Et cette réflexion doit porter sur les itinéraires intermodaux et non pas seulement sur les axes identifiés dans le SNIT. Les schémas nationaux sont multimodaux depuis la suppression des plans sectoriels dans les années 1990 mais restent néanmoins déclinés et évalués par mode et par axe (CIADT, SNIT) sans réflexion sur la complémentarité et surtout sur la fonction des modes. Les objectifs du Grenelle nécessitent de réfléchir plus précisément les interconnexions entre les axes principaux du réseau favorables au report modal (voyageurs et marchandises) et les dessertes fines du territoire. Cette notion d'itinéraire nous semble devoir être introduite dans l'évaluation des projets d'axes de transport. Il se pose alors la question des points de ce réseau autant que celle des axes. La planification des transports dans certains espaces régionaux (Rhône-Alpes, Picardie) prend progressivement en compte cette dimension en identifiant les nœuds potentiels de l'intermodalité (plate-forme logistique, gare ferroviaire). Elle permet alors de penser différemment l'accessibilité en identifiant progressivement un réseau intermodal épousant les structures de l'espace, c'est-à-dire ses densités démographiques et productives et leurs articulations avec des logiques de l'espace plus diffuses. Cette question des points du réseau porte sur leur fonction d'interconnexion (les nœuds de l'intermodalité). Elle introduit également la question de la saturation de ces points peu évaluée dans l'exercice de planification et pourtant décisive dans le fonctionnement général du réseau.

4) Promouvoir un schéma national de rénovation du réseau existant.

C'est alors la question de l'état du réseau existant qui apparaît dans cette problématique de l'évaluation. Un hiatus nous semble apparaître entre la reconnaissance dans les objectifs initiaux du Grenelle de la nécessité de moderniser l'existant et le projet final plus ancré sur les projets de développement d'infrastructures nouvelles. La réduction des ressources financières disponibles introduit une demande de réflexion sur la partition des investissements entre développement de projets nouveaux et modernisation du réseau. La deuxième version de l'avant projet du SNIT ou les recommandations du Conseil Économique, Social et Environnemental sur ce schéma, reconnaissent qu'une partie importante des financements prévus ne pourront être mobilisés nécessitant alors un traitement prioritaire du réseau actuel. Un schéma national de rénovation du réseau existant, sous-partie du SNIT, pourrait alors être utile à l'exercice de prospective

des infrastructures. Un schéma de ce type implique une généralisation à l'ensemble du réseau intermodal de l'exercice d'évaluation réalisé récemment pour le réseau ferroviaire. Cet exercice, mené par une expertise indépendante (École Polytechnique de Lausanne), a permis de préciser l'importance de cette question de la rénovation et de la modernisation et sa déclinaison sur des territoires spécifiques.

5) Intégrer de façon plus prononcée la dimension européenne dans l'évaluation des projets d'infrastructures

La plupart des espaces témoins, même ceux en position non frontalière, permettent de signaler la nécessité de réfléchir le SNIT dans une dimension non strictement nationale. La question du transit en est une première face qui renvoie aux questions de congestion de certains axes de transport à dimension internationale (Rhône-Alpes, Alsace). Mais c'est aussi la question de l'interaction économique et des potentialités de développement des espaces régionaux liés à leur introduction croissante dans des logiques européennes qu'il s'agit de signaler (Rhône-Alpes, Picardie). La rentabilité d'une infrastructure nationale gagnerait à prendre en compte cette dimension européenne des réseaux de transport même si cela pose de redoutables problèmes d'indicateurs pour la mesurer. Cette dimension pourrait contribuer à la hiérarchisation des projets.

Conclusion. L'information territoriale

L'approche présentée ne reposait pas sur une analyse territoriale proprement dite, hors de portée et menée dans d'autres instances, mais sur une entrée par le territoire pour aborder les débats en cours sur le schéma national des infrastructures de transport. Le groupe de travail est parti d'une hypothèse initiale et non dogmatique assez simple : les débats et les controverses sur l'évaluation des projets et leurs nécessaires hiérarchisations dans un contexte de tension financière gagneraient à être relus au prisme d'une grille de lecture territoriale. L'objectif du groupe était donc de tester la pertinence d'une telle entrée et d'en tracer les contours. Une matrice de lecture et cinq éléments de réflexion ont pu ainsi être versés au débat. Ce test territorial réalisé sur un temps court sans outillage spécial sur quelques espaces témoins nous semble militer pour la poursuite de cet exercice et la mise en place d'un outil général apte à analyser ces échelles et ces enjeux. La dimension étude (une réelle analyse des territoires et de leurs besoins de mobilité) est un volet nécessaire pour éclairer les débats sur la hiérarchisation des projets et pour enrichir la boîte noire de l'évaluation. C'est au final la question de l'information territoriale qui se pose. Cette information est variée et le groupe de travail a trouvé de nombreuses études territoriales aux échelles nationales, régionales et locales permettant de renseigner les espaces témoins. Cette information, peu mobilisée pour aborder la question des infrastructures, pourrait constituer une sous-partie territoriale de la méthode d'évaluation.

Groupe de travail Territoires et Mobilités

Participants au groupe de travail :

Michel Savy (ENPC-Université Paris-Est), Philippe Estèbe (IHEDATE), Pierre Calvin (Colas), Nicolas Leleu (FNTP), Stéphane Levesque (URF), Sylvianne Villaudière (Alliantis), André Broto (Cofiroute), Jean Debrie (IFSTTAR), Pascale Poupinot (Agence d'urbanisme de la Vallée de l'Oise), Marc Censi, Capucine de Riveau (Colas).

Période de travail : novembre 2011- mai 2012

Objectif et séquences de travail du groupe

Ce groupe de travail est constitué d'anciens auditeurs de l'IHEDATE et d'une participation de chercheurs académiques. Il est donc le lieu d'un débat collectif qui permet de croiser les différents intérêts et réflexions sur la planification des transports mais cherche à en promouvoir une expertise territoriale scientifique indépendante assurée par l'IHEDATE avec l'aide scientifique de l'IFSTTAR. Cette entrée par territoire s'est donc fixée comme principe de ne pas rentrer dans les débats sur les modes de transport, débats nombreux menés par et dans d'autres instances. Le groupe disposait cependant d'informations structurées pour initier le travail. La production d'expertises par des instances diverses sur ce sujet de la planification des transports et de son évolution (TDIE, URF et ARF, FNTP) ainsi que les débats menés dans le cadre du Comité général du développement durable ont ainsi nourri les premiers travaux. Complétés par une lecture des schémas de 1960 à nos jours et de quelques travaux scientifiques, ils ont permis la production d'une note de cadrage initiale. La deuxième séquence de travail a été liée à l'audition du groupe par le Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE) saisi par le premier ministre d'une demande d'avis sur le SNIT. Différentes réunions collectives ont permis de proposer une matrice de lecture territoriale et une identification des points manquants dans le SNIT sur cette question du territoire. La troisième séquence a permis de tester, avec l'aide d'anciens auditeurs de l'IHEDATE, cette matrice territoriale sur 5 espaces témoins, test nécessaire à la validation des éléments de réflexion. Cette validation et les propositions associées ont constitué la dernière étape de travail du groupe. Le présent document reprend les points principaux et les conclusions de cette démarche structurée autour de 5 propositions.

Contacts

Jean Debrie, Université Paris-Est, IFSTTAR-SPLOTT (rapporteur scientifique du groupe)

Philippe Estèbe, IHEDATE (directeur de l'Institut des hautes études de l'aménagement et du développement des territoires en Europe)

Capucine du Rivau, Colas (coordination du groupe)

jean.debrie@ifsttar.fr / estebe@enpc.fr / durivau@siege.colas.f