

**GROUPE INTERDISCIPLINAIRE DE RÉFLEXION
SUR LES TRAVERSÉES SUD-ALPINES ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE MARALPIN**

Association Loi de 1901 enregistrée au J.O. du 13 mars 1996
Agréée pour la protection de l'environnement pour la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Arrêté préfectoral PACA n° 2004-277 du 9 septembre 2004)
Membre de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (DATAR) et de la COFHUAT

SECRÉTARIAT : Jacques Molinari 49 avenue Cernuschi - F - 06500 MENTON
Tél/Fax : 33 (0)4 93 35 35 17 - Courriel : gir.maralpin@wanadoo.fr ; Internet : www.gir-maralpin.org

Mobilité 21

"pour un schéma national de mobilité durable"

●

Clefs de lecture et avis du GIR Maralpin

●

Le rapport *Mobilité 21 "pour un schéma national de mobilité durable"* a été remis le 27 juin 2013 au ministre chargé des transports, de la mer et de la pêche par M. Philippe Duron, Président de la *Commission Mobilité 21*.

Composée de six parlementaires de différentes sensibilités politiques et de quatre personnes qualifiées, la Commission « Mobilité 21 » a été mise en place en octobre 2012 par le ministre chargé des transports. Elle a eu pour mission de préciser les conditions de mise en oeuvre du *Schéma national des infrastructures de transport (SNIT)*.

La Commission a inscrit son travail dans le respect des objectifs de la transition écologique et énergétique posés par le Président de la République. Dans ce contexte et alors que le besoin de mobilité devrait rester soutenu, la Commission a dressé plusieurs constats majeurs et a formulé un peu plus d'une vingtaine de recommandations qui s'articulent autour de *quatre axes principaux*. Elle estime que *la mise en oeuvre de ces recommandations est de nature à réorienter le SNIT en améliorant l'approche globale et intermodale ainsi que le cadre de gouvernance du système de transport*.

●

L'extrême importance de ce document, tant par son contenu que par sa portée, a conduit le GIR Maralpin à en dégager quelques clefs de lecture ouvrant particulièrement sur les problématiques spécifiques à l'aménagement du territoire des secteurs de l'Arc méditerranéen occidental et de l'Arc alpin franco-italien

Menton, le 14 juillet 2013

Rapport Mobilité 21 - Clefs de lecture et avis du GIR Maralpin

TABLE DES MATIÈRES

A. Genèse de la démarche - De la LOTI à la Commission Mobilité 21

B. Les grandes lignes du Rapport et l'avis du GIR Maralpin sur sa portée

Encadré 1 - Points du Rapport ayant particulièrement retenu l'attention du GIR Maralpin
Morceaux choisis et extraits du Rapport

C. Les capacités de financement de la mobilité

C.1. Le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)

Encadré 2 - L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)
Ressources et ventilation des financements

C.2. Financements additionnels préconisés par la Commission

C.3. Des ressources de l'AFITF au montant d'engagement de travaux

C.4. Deux scénarios de financement pour les premières priorités

C.5. Une capacité de financement des grandes infrastructures qui atteint ses limites

D. La hiérarchisation des grands projets

D.1. La prise en compte des projets dans le classement

D.2. Méthode pour le classement des projets

Encadré 3 - Une évaluation multicritères non pondérée au cœur du classement

D.3. Les objectifs prioritaires de la Commission et leur ordonnancement - Clefs de lecture

Encadré 4 - Grilles et critères de classement des projets

E. La Commission et les projets relevant de l'Arc Méditerranéen et de l'Arc Alpin

E.1. "MedAlp" Un territoire à enjeux

E.2. La position de la Commission sur certains des projets ressortissant au secteur "MedAlp"

E.3. Les priorités de la Commission relativement au secteur "Medalp"

Tableau 1

Projets de première priorité relevant des Scénarios de financement 1 et 2 - Inventaire synoptique

Tableau 2

Secteurs Arc Alpin & Arc méditerranéen - Inventaire synoptique des projets classés Scénario 1

Tableau 3

Secteurs Arc Alpin & Arc méditerranéen - Inventaire synoptique des projets classés Scénario 2

●

Le présent dossier est conçu comme document de travail à usage interne mais il s'adresse également aux partenaires et interlocuteurs du GIR Maralpin qui consacrent, comme lui, tous leurs efforts à l'aménagement raisonné et soutenable du territoire. Qu'il fasse de très larges emprunts au *Rapport de la Commission 21* ne surprendra pas. Ce Rapport, dont sont loués par ailleurs les grandes qualités et le caractère novateur, servira désormais de référence et contribuera, nous l'espérons, avec le temps nécessaire à l'assimilation de son riche contenu, à apaiser les passions des "Bouvard et Pécuchet du ferroviaire" et à amener à la raison les bonimenteurs qui préfèrent les proclamations à la réflexion.

●

A. Genèse de la démarche

De la LOTI au Grenelle de l'environnement, puis au SNIT et enfin à la Commission Mobilité 21

Dans sa présentation du Rapport, Philippe Duron, président de la *Commission Mobilité 21* constate la nécessité de se poser, en ce début de XXIème siècle, des questions nouvelles sur la mobilité : "*l'approche de la loi d'orientation et d'aménagement du territoire (LOTI) de 1995, qui consistait à proposer à tous les territoires un accès à l'autoroute et à la grande vitesse ferroviaire n'a pas résisté longtemps à un examen sérieux. Ce n'était, ni possible sur le plan budgétaire, ni raisonnable sur le plan environnemental*".

La loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du *Grenelle de l'environnement* a prévu, dans ses articles 16 et 17 que soit réalisé, à cette fin, un *Schéma national des infrastructures de transport* (SNIT).

Ce schéma, sur le contenu duquel la décision finale n'a pas été prise¹, devrait porter à la fois sur les thèmes du développement, de la modernisation et de l'entretien des réseaux d'infrastructures de l'État, ainsi que sur la question de la réduction des impacts de ces réseaux sur l'environnement. Il devrait concerner aussi la façon dont l'État soutient les collectivités dans le développement de leurs propres réseaux et constituerait une révision des conclusions du *comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire* (CIADT) de décembre 2003.

Le projet de ce SNIT (sous sa forme dite "consolidée") a été publié en novembre 2011 [cf. note infrapaginale (1)]. Il propose une stratégie en 4 grands axes :

- l'optimisation prioritaire du système de transport existant pour limiter la création de nouvelles infrastructures ;
- l'amélioration des performances du système de transport dans la desserte des territoires ;
- l'amélioration des performances énergétiques du système de transport ;
- la réduction de l'empreinte environnementale des infrastructures et équipements de transport.

Cette stratégie se décline en 63 mesures ainsi que dans un ensemble de projets de portée nationale dont la réalisation paraît souhaitable à un horizon de 20 à 30 ans. On y trouve notamment :

- 28 projets de développement ferroviaires ;
- 11 projets de développement portuaires ;
- 3 projets de voies d'eau à grand gabarit ;
- 28 projets routiers (dont 10 projets déclarés d'utilité publique)

La mise en œuvre complète de ce projet de schéma représente une dépense estimée de 245 Md€ sur 25 ans dont 105 Md€ pour l'optimisation des réseaux et 140 Md€ pour leur développement. À cela s'ajoute un effort de l'État de 8,5 Md€ pour le soutien aux transports collectifs de province et d'Île-de-France, hors projets du *Nouveau Grand Paris*.

Or, le coût des actions proposées dans ce cadre, sur les 20 à 30 prochaines années, soulève d'importantes difficultés de financement, car il excède largement le budget que la Nation peut

¹ ***Le Schéma national d'infrastructures de transport (SNIT) - La version consolidée de l'Avant-projet soumise à la consultation ouverte le 28 février 2011 - Notes de lecture et commentaires***

par Claude Brulé, Administrateur délégué du GIR Maralpin auprès des Administrations centrales

Note d'analyse du GIR portant sur les étapes franchies par l'avant-projet de schéma national depuis sa définition le 3 août 2009 par l'Autorité environnementale, sa première présentation en juillet 2010, suivie en janvier 2011 d'une nouvelle présentation sous sa forme dite "consolidée".

L'analyse, qui renvoie à une note précédente (septembre 2009) traitant de la première version de l'avant projet, porte l'accent sur les novations apportées au projet, sur les priorités retenues dans le SNIT "consolidé", mais aussi sur les critiques portées au projet par l'Autorité environnementale dans son avis du 11 mars 2011.

Cette nouvelle note est assortie de commentaires portant sur le positionnement de l'avant-projet au regard du Grenelle de l'environnement, sur les priorités retenues dans la version "consolidée", et sur les futures étapes du SNIT.

<http://www.gir-maralpin.org/TransptsDeplacemts/SnitAvantProjetConsolideCommentCIBrule1106.pdf>

consacrer à ses infrastructures de transport. Ce constat est aggravé par la situation économique et financière actuelle de la France.

Aussi, la *Commission Mobilité 21*, instituée à la demande du Gouvernement par le ministre en charge des transports, de la mer et de la pêche, a-t-elle été chargée, dans le cadre même de l'élaboration du *Schéma national des infrastructures de transport* (SNIT), de formuler des recommandations en vue de créer les conditions d'une mobilité durable et de hiérarchiser les projets d'infrastructures de ce Schéma.

Le travail demandé par le Gouvernement est ambitieux dans ce contexte. Il ne s'agit pas de remettre en question les travaux du SNIT mais de préciser les conditions de leur mise en œuvre pour les rendre compatibles avec la situation et les perspectives des finances publiques. Il s'agit en particulier de sortir de la liste non hiérarchisée de projets pour proposer une planification et une programmation efficaces et responsables.

La Commission s'est efforcée de développer une approche portant sur le système de transport dans son ensemble, seule façon d'appréhender les politiques de mobilité dans leur globalité.

Comme en a conclu le Président de la Commission, "*la logique d'usage, de satisfaction des besoins, doit se substituer à la logique de l'offre qui a jusqu'alors prévalu. Il faut s'interroger sur la façon la plus pertinente de satisfaire les besoins de la population et de l'économie sur l'ensemble du territoire*".



B. Les grandes lignes du Rapport et l'avis du GIR Maralpin sur sa portée

Dans sa déclaration d'intentions accompagnant la lettre de mission adressée le 17 octobre 2012 aux membres de la Commission, le ministre en charge des transports s'exprimait en les termes qui suivent.

"Le schéma national des infrastructures de transport (SNIT), conçu par le précédent gouvernement, comprend de nombreux projets de liaisons ferroviaires, routières et fluviales ainsi que des opérations d'intervention sur les réseaux existants.

L'ampleur des investissements y est évaluée à 245 milliards d'euros sur 25 ans. Le niveau de participation de l'État nécessaire serait de l'ordre de 90 milliards d'euros, alors que les dépenses annuelles de l'État pour les infrastructures sont de l'ordre de 2 milliards ; de même le SNIT prévoit 56 milliards d'euros à la charge des collectivités locales, ce qui est également hors de proportion. Le SNIT n'est pas compatible avec l'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques.

Il est donc nécessaire de construire une vision soutenable des transports en donnant la priorité aux transports du quotidien. Le Gouvernement souhaite dégager une vision partagée, réaliste et cohérente à court, moyen et long termes.

Le ministre délégué chargé des Transports, a donc décidé la mise en place d'une mission composée de parlementaires et de personnalités qualifiées afin de mener ce travail.

La Commission sera chargée de trier, hiérarchiser, et mettre en perspective les grandes infrastructures. Elle devra réfléchir aux évolutions des services, en donnant la priorité aux transports du quotidien, à la rénovation des réseaux existants et l'amélioration à court terme du service rendu aux usagers. Ses recommandations seront remises d'ici six mois, puis présentées devant les Commissions compétentes du Parlement."

Honorant en tous points ces recommandations, ainsi les instructions figurant dans la lettre de mission, la *Commission Mobilité 12* [désignée "la Commission" dans la suite du document], a organisé son rapport [désigné "le Rapport" et référencé RC dans la suite du document] en plusieurs sections, dont :

- Constats et observations autour des conditions d'une mobilité durable [Section 4]

- Recommandations pour une mobilité durable [Section 5]
- Propositions pour une hiérarchisation des grands projets [Section 6].

Si toutes s'entremêlent quelque peu et parfois désarçonnent par la diversité et par le nombre des rubriques constitutives des Sections 4 et 5², l'ensemble du Rapport

- dresse un inventaire exhaustif et sans complaisances de la situation
- et formule des propositions constructives

dont la mise en œuvre novatrice s'exprime en Section 6 sous forme de tableaux de classement des projets.

Bien que l'ensemble du Rapport mérite une lecture approfondie, le GIR Maralpin croit devoir appeler l'attention sur quelques développements de ses *Constats et observations* [Section 4] et *Recommandations* [Section 5] dont des morceaux choisis et des extraits ont été reproduits dans l'encadré 1.

On retiendra particulièrement

- sur le plan des *Constats et observations*, l'importance devant être attachée aux ports maritimes et à la logistique, ainsi que la remise en question du modèle de développement ferroviaires (grande vitesse) qui rejoint les analyses et propositions plaidées vainement jusqu'ici par le GIR ;
- sur le plan des *Recommandations*, la proposition audacieuse "d'inverser l'ordre des facteurs" en conférant la priorité aux grands nœuds ferroviaires, lesquels se substituent aux projets ferroviaires dans l'ordre de priorité.

Ces deux recommandations, assorties du principe du phasage, remettent radicalement en question les usages qui ont jusqu'ici prévalu en matière de planification.



S'il lui fallait, en quelques mots seulement, exprimer son avis sur le Rapport, le GIR Maralpin n'hésiterait pas à le qualifier à la fois de *remarquable* par sa richesse, de *courageux* par son audace à contester nombre de présupposés, et de *salutaire* dans la mesure où il dresse pour la première fois un état objectif et général, à l'échelle nationale, de la problématique de la mobilité sous tous ses aspects.

Nombreux certes seront les porteurs de projets à déplorer que leurs propositions puissent être remises en question. Lorsqu'elles le sont, c'est à la lumière de considérations dont ils se sont détournés par esprit partisan, par mépris de l'intérêt général et, plus souvent encore, par méconnaissance d'enjeux opérationnels et techniques, sinon sociétaux.

Le GIR Maralpin ne peut formuler qu'un seul regret, c'est que, dans un contexte aussi novateur, la question de la mobilité soit, une fois encore, restée bridée par une approche infrastructurelle dans un domaine et dans des espaces où l'essentiel de la problématique réside pourtant dans l'aménagement du territoire et l'urbanisme³, disciplines qui sont à nouveau écartées d'un ministère dévolu aux transports mais où la logistique et le report modal sont loin d'être traités avec l'attention qui conviendrait.

On regrettera enfin la part de crédits accordée à la route dont chacun sait qu'elle sera accrue des effets conjoints de la célérité du montage des projets routiers (d'autant que 10 d'entre eux sont déjà validés) et de la lenteur de mise en œuvre des projets ferroviaires (13 années séparent le début de l'enquête d'utilité publique de la réalisation des 8 km de la 3^{ème} voie ferroviaire Antibes-Cannes dont la réalisation aura duré 9 ans).

Quoi qu'il en soit, le Rapport de la Commission constitue une remarquable avancée dans la réflexion, à l'échelle nationale, sur la mobilité. Le GIR Maralpin ne peut que regretter son caractère tardif et

² respectivement onze (11) sous-sections en Section 4 et cinq (5) sous-sections en Section 5, elles-mêmes subdivisées en 23 rubriques

³ dans le Rapport, rares sont les mentions y faisant allusion, à savoir : "4.3. Adapter l'offre du transport à l'aménagement du territoire" [RC p.12] ; "organisation de l'espace pour combattre l'étalement urbain" figure en Section 4.5 [RC p.14] au titre de la transition écologique

déplorer qu'une même largeur de vues et une même rigueur n'aient pas été déployées lors de la formulation de certains grands projets ferroviaires, au nombre desquels

- la liaison Rhin-Rhône, désormais amputée pour longtemps de ses deux extrémités ;
- le contournement de Nîmes, inutilement agrémenté d'une gare nouvelle⁴ ;
- la LGV-Paca obstinément conçue comme un "locodrome" Nice-Paris.

Le GIR Maralpin considère néanmoins que les recommandations du Rapport pourront avoir d'autres retentissements que les choix drastiques auxquels conduisent ses recommandations relatives à la hiérarchisation des projets. Le GIR considère en effet que des progrès restent à accomplir en matière d'optimisation de ces derniers. Ainsi en est-il des propositions qu'il a formulées lors de la concertation sur la liaison Nice-Italie relativement aux phasages et à la réalisation de tronçons de ligne nouvelle à voie unique⁵, propositions qui méritent des approfondissements et seraient justiciables d'une mise en œuvre sur des secteurs prioritaires au sens de la mobilité durable comme la traversée desserte des Alpes-Maritimes ou celle du littoral toulonnais.



Encadré 1

Points du Rapport ayant particulièrement retenu l'attention du GIR Maralpin [Morceaux choisis & Fragments]

Les relevés qui suivent sont extraits et directement retranscrits du Rapport de la Commission [RC] au référencement et à la pagination duquel ils se rapportent.

[RC p. 16] 4.8. Un modèle de développement ferroviaire à réinventer

Aujourd'hui, le fonctionnement du ferroviaire est fortement soutenu par la puissance publique. Malgré tout, sa situation financière reste délicate : le gestionnaire d'infrastructures affiche aujourd'hui un besoin de financement annuel de 3 Md€ pour un chiffre d'affaires d'environ 6 Md€. Dans ces conditions, la dette s'accroît dangereusement et pourrait poser des problèmes de refinancement à terme... Ce contexte soulève la question de la capacité à poursuivre au même rythme un programme de développement de lignes à grande vitesse.

Par ailleurs, la Commission a noté lors de ses auditions une interrogation quasi unanime sur la poursuite du développement de la grande vitesse ferroviaire comme seul marqueur de modernité. Elle considère qu'il faut sortir de cette vision trop restrictive qui conduit à des impasses en termes de soutenabilité économique et environnementale. Elle partage l'idée qu'il devrait être possible d'offrir à moindre coût, entre TER et TGV, une offre de service de qualité pour de grandes dessertes d'aménagement du territoire, capable de satisfaire les besoins légitimes de mobilité sur les liaisons concernées.

La Commission constate aussi que le projet de SNIT, qui s'appuie prioritairement sur le développement de la grande vitesse, n'a pas pris en compte à leur juste mesure les problèmes de fonctionnement des grands nœuds du réseau ferré. Alors que les projets de LGV sont souvent extrêmement coûteux et d'une efficacité socio-économique controversée, les grands nœuds ferroviaires, sans lesquels ces projets perdent une grande partie de leur intérêt, sont en voie de saturation ce qui dégrade fortement la qualité de service.

Alors que pour la plus grande partie de la population, la qualité du service, la régularité, la fiabilité

⁴ Cf. "Infrastructures ferroviaires et territoires - Recadrer le projet de ligne nouvelle dans une perspective circumméditerranéenne et par la prise en compte de l'aménagement du territoire régional Languedoc Roussillon" Communication invitée de J. Molinari au débat public sur le projet de Ligne nouvelle Montpellier-Perpignan (LNMP)

http://www.gir-maralpin.org/debats_publics/DpLnMpAlesInfras&TerritMolinari906.pdf

⁵ Cf. "Une ligne nouvelle à voie unique - Une proposition innovante formulée par le GIR Maralpin dans le cadre de la concertation - Éléments de réflexion"

<http://www.gir-maralpin.org/TransptsDeplacements/LgvPacaNiceItaliePropositionGirVoieUnique1204.pdf>

des transports notamment du quotidien sont aussi importantes sinon plus que les gains de vitesse, la Commission considère que ces grands nœuds devraient être traités eux-mêmes comme des grands projets prioritaires.

La Commission s'est enfin interrogée sur le périmètre de pertinence du réseau ferroviaire français. Elle partage l'analyse de l'EPFL selon laquelle les moyens financiers ne sont pas extensibles indéfiniment et ne permettent pas de tout financer avec le même niveau de priorité.

[RC p. 18] 4.9. La performance des principaux ports maritimes et de la logistique, enjeux majeurs du système de transport

La Commission estime que l'efficacité des grands ports maritimes et des plates-formes logistiques constitue un enjeu majeur pour la France tant au niveau national qu'europpéen ou international. Or, en matière portuaire, malgré les effets positifs de la réforme de 2008, la France continue à ne pas occuper en Europe la place qui devrait lui revenir. L'ensemble des trafics cumulés des ports français représente ainsi à peine 80 % des tonnages et 10 % du trafic conteneurs de Rotterdam. En 10 ans, les parts de marché des ports français en Europe ont chuté de 18 % à 14 % en tonnage et de 11 % à 6 % en nombre de conteneurs. En matière d'offre logistique, la situation de la France n'apparaît pas meilleure malgré un savoir-faire de premier plan, avec notamment la capacité à intégrer, au-delà de la seule gestion des flux, une plus-value industrielle pour adapter par exemple les produits fabriqués hors de France ou d'Europe aux évolutions de la demande.

...Le développement des principaux ports français - notamment Le Havre-Rouen, Marseille et Dunkerque - et des relations avec leurs hinterlands ainsi que l'essor d'une offre logistique performante et diversifiée constituent dans ce contexte une priorité. La Commission note dans ce contexte avec satisfaction la relance de la stratégie portuaire annoncée fin mai 2013 par le ministre délégué chargé des transports.

[RC p. 19] 4.10. Une capacité de financement des grandes infrastructures qui atteint ses limites
[cf. Section C et Encadré 2]

[RC p. 19] *ibidem* Débat sur le financement des transports

La Commission considère que la société française ne peut pas faire l'économie dans les prochaines années d'un débat sur le financement des transports et singulièrement d'une réflexion approfondie sur les modalités de financement des grands projets. Ce débat est d'autant plus nécessaire que plusieurs projets dont la Commission a eu à discuter :

- représentent, sans possibilité de séquençage, des niveaux d'investissement dont le financement en l'état actuel des choses ne peut s'inscrire dans les modèles économiques habituels ;*
- invitent à s'interroger sur le partage des charges entre contribuable national, contribuable local et bénéficiaire direct (utilisateur).*

[RC p. 20] 4.11. Des modalités de gouvernance du système de transport à réformer

La Commission observe... que les mécanismes d'association des collectivités gagneraient à être renforcés et clarifiés. Ainsi, en matière de contractualisation, le dispositif actuel met à part les opérations routières (PDMI) et mélange par ailleurs le ferroviaire et le fluvial avec des thèmes sans rapport avec les transports (CPEP), ce qui ne permet pas de développer une véritable approche intermodale ni de garantir une allocation optimale de la dépense publique au regard des objectifs de la politique des transports.

...Enfin, la Commission observe que la politique nationale des transports, malgré son importance pour la société française et les territoires qui la composent, ne fait pas l'objet de discussions régulières au sein de la représentation nationale sur ce que doivent être ses priorités, à la différence d'autres politiques et de ce qui se passe dans d'autres pays européens.

[RC p. 21] 5.1. Garantir la qualité d'usage des infrastructures de transport

La Commission est convaincue que c'est d'abord en confortant et finalement en garantissant la qualité d'usage des réseaux existants que l'on répondra aux besoins prioritaires de la société en

matière de déplacements et de transports. ...Elle estime aussi qu'une réflexion sur le lissage de la demande de transport collectif en heure de pointe mérite d'être engagée.

[RC p. 22] 5.1.3. Poursuivre la régénération du réseau ferroviaire national

Le nouvel audit de 2012 de l'École polytechnique fédérale de Lausanne sur l'état du réseau ferroviaire français confirme la nécessité de maintenir l'effort engagé à partir de 2005 pour sa remise en état. La multiplication par deux de l'investissement de maintenance (aujourd'hui 1,7 Md€/an) a permis de ralentir le vieillissement de l'infrastructure mais pas de le stopper. Plus de 2 000 km de voies restent à circulation ralentie à cause de l'insuffisance de mise à niveau de sécurité des circulations de trains de marchandises ou de voyageurs. En outre, les efforts ont d'abord porté sur les lignes du réseau secondaire (classées dans les normes internationales de 5 à 9), dont l'état était le plus préoccupant, conduisant à limiter les travaux sur les lignes les plus chargées (classées 2 à 4).

... Le Grand Projet de Modernisation du Réseau (GPMR), que RFF élabore à la demande du ministre délégué chargé des transports, doit permettre de définir une stratégie partagée avec l'ensemble des acteurs concernés pour l'entretien, la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire. La Commission estime que dans ce cadre la toute première priorité devra être donnée à l'amélioration des performances du réseau existant et de sa qualité de service (sécurité, régularité, fiabilité).

[RC p. 23] 5.1.6. Poursuivre l'engagement national pour le fret ferroviaire

L'engagement national pour le fret ferroviaire (ENFF) a été décidé en septembre 2009 avec l'ambition de soutenir un vaste plan de modernisation du fret ferroviaire, afin de le rendre plus performant et de renforcer sa compétitivité vis-à-vis de la route dans un objectif de report modal.

Pour autant, il importe de ne pas baisser l'effort public en la matière. Les financements aujourd'hui ouverts à l'AFITF au titre de sa contribution à l'ENFF (23 M€ en 2013 avec une baisse prévue à 15 M€/an) apparaissent insuffisants pour poursuivre les adaptations requises du réseau et le développement d'une offre de services attractive répondant aux besoins du marché en complément d'une mobilisation des acteurs du secteur.

[RC p. 24] 5.1.7. Mieux répartir l'utilisation des infrastructures

Une partie des problèmes de capacité et de dimensionnement auxquels le système de transport est confronté trouve son origine dans l'importance de l'heure de pointe. Très concentrée, celle-ci impose des besoins très largement supérieurs à ceux requis hors périodes de pointe, tant en termes de capacités pour faire circuler des trains qu'en termes de matériel pour transporter les voyageurs. Dans de nombreux cas, un étalement de l'heure de pointe pourrait permettre de réduire les besoins en capacités et en matériels, d'accroître la qualité de service et d'améliorer la rentabilité globale de l'offre de transport collectif. D'autres pays développés tels que le Japon parviennent aujourd'hui à lisser leurs heures de pointe.

[RC p.24] 5.2. Rehausser la qualité de service du système de transport

Le développement d'une mobilité durable repose sur la qualité de service du système de transport, essentielle pour optimiser la pertinence de chaque mode, c'est-à-dire répondre aux demandes de la mobilité sociale et économique avec la moindre consommation d'espace et d'énergie.

Dans ce cadre, la Commission recommande de donner la priorité au renforcement des plates-formes portuaires de niveau européen et à la résorption des grands points noirs du réseau ferroviaire. Elle préconise aussi de poursuivre le soutien au développement des mobilités propres et du fret ferroviaire de proximité, d'accélérer le renouvellement des matériels roulants de certaines liaisons TET et de travailler à rénover les bases du transport ferroviaire. Elle recommande enfin de renforcer l'intégration des systèmes de transport collectif au plan national et de conforter le « made in France » en matière de logistique.

[RC p.25] 5.2.1. Placer au cœur des priorités d'investissement les plates-formes portuaires de niveau européen et les grands points noirs du réseau ferroviaire.

L'amélioration de la compétitivité économique du pays, mais aussi de l'organisation des transports de marchandises sur le territoire national, exigent une plus grande massification des flux. Cela passe pour les plates-formes portuaires de niveau européen que sont en particulier Marseille, le Havre-Rouen et Dunkerque, par un renforcement de leurs équipements et des liaisons avec leur hinterland.

Par ailleurs, la qualité du service ferroviaire, pour les voyageurs comme pour le fret, requiert un réseau en état de garantir la sécurité, la régularité et la fiabilité des circulations. Elle repose notamment sur la capacité à organiser des points de correspondance intermodale (voyageurs) ou de transbordement (fret) d'un haut niveau de service.

Dans ce cadre, les nœuds ferroviaires d'importance nationale doivent pouvoir répondre aux services qu'on attend d'eux. ...La Commission recommande en conséquence de réorienter les grands investissements du SNIT et de placer au cœur des priorités le renforcement des équipements et des liaisons avec leur hinterland des plates-formes portuaires de niveau européen et la résorption des grands points noirs du réseau ferroviaire.

[RC p. 25] 5.2.4. Soutenir la mise en place du schéma national des véloroutes et voies vertes

L'attention de la Commission a été attirée sur l'intérêt de la mise en œuvre du schéma national des véloroutes et voies vertes (SN3V)...(qui) constituent une alternative aux transports en commun et individuels motorisés et permettent, dans leur fonction touristique, de développer des emplois non délocalisables et de soutenir l'activité économique dans de nombreux territoires.

La Commission considère qu'il faut prendre en compte les besoins de financement pour l'achèvement du SN3V selon deux options :

- *dans le cadre des contrats régionaux de mobilité durable entre l'État et ses partenaires territoriaux, dont la Commission recommande l'instauration (cf. infra) ;*
- *par la mise en place d'appels à projets similaire à ceux pour la mobilité urbaine.*

Dans tous les cas, la Commission recommande que l'État apporte à l'achèvement du SN3V de l'ordre de 5 à 7 M€/an.

[Le GIR Maralpin, dont les études et propositions pionnières relatives aux itinéraires du littoral azuréen et Nice-Grenoble ont été traitées avec dérision et mépris par les autorités locales, se réjouit d'une telle recommandation nationale]

[RC p. 26] 5.2.6. Accélérer le renouvellement des matériels des trains d'équilibre du territoire sur les grands itinéraires structurants

La Commission prend acte des dépenses déjà programmées au budget de l'AFITF (600 M€) pour le renouvellement des matériels thermiques circulant sur certaines lignes du réseau capillaire TET).

...La Commission estime toutefois essentiel que soient engagées dès à présent les procédures permettant de renouveler dès que possible par du matériel neuf et plus performant les trains des quatre grandes lignes structurantes TET que sont Paris-Clermont-Ferrand, Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, Paris- Caen-Cherbourg et Bordeaux-Marseille-Nice. Ces lignes jouent en effet un rôle majeur incontestable dans la desserte des territoires qu'elles irriguent. La Commission recommande de prévoir à cet effet une enveloppe de 1,2 Md€ sur le budget de l'AFITF. Elle observe que cet investissement serait bénéfique pour la filière industrielle.

[RC p. 28] 5.3.1. Mieux cerner les enjeux de la saturation

L'examen des projets a montré que les projections de trafics, qui fondent l'analyse des perspectives de saturation, peuvent être déjà anciennes... Pour une part, ces imprécisions ou ces insuffisances peuvent contribuer à nourrir le doute sur l'opportunité du projet et l'objectivité du maître d'ouvrage. Il n'est pas de bonne administration que des investissements aussi importants puissent donner lieu à tant de divergences dans l'appréciation de leur nécessité et de leur horizon de réalisation.

Dans ce contexte, la Commission recommande de mettre en place, pour chaque grand projet ferroviaire justifié par la saturation annoncée d'une ligne existante, un observatoire de l'évolution des capacités de cette ligne. Cet observatoire associerait l'ensemble des parties prenantes au projet et bénéficierait d'expertises indépendantes dans un objectif de transparence et de dialogue constructif.

[RC p. 29] **5.3.2. Adapter les méthodes et les principes d'exploitation en ligne et en gare**

La fabrication des sillons de circulation 17 se doit de répondre dans de bonnes conditions à la fois aux exigences de circulation du fret, au développement et au cadencement des circulations de voyageurs ainsi qu'aux besoins des programmes de travaux. Au regard des besoins exprimés, cette fabrication apparaît sous-optimale.

[RC pp. 30 & 35] **5.4.1. Mener une analyse approfondie des questions de financement des infrastructures et des services de transport**

Le financement des infrastructures et des services de transports soulève aujourd'hui de très nombreuses questions : celles du niveau et de l'origine des ressources, celles du partage de la charge entre contribuable national, contribuable local et usager, ou encore celles du mode de financement et notamment de l'intérêt à recourir à des financements de type contrat de partenariat ou contrat de concession. Au-delà, il soulève des interrogations sur la capacité de l'ensemble des collectivités publiques à faire face durablement aux dépenses exigées par les grands projets, en regard de l'ensemble de leurs charges et de leurs besoins d'investissement.

Dans les réflexions qu'elle a conduites sur le sujet, la Commission a été confrontée à des avis et opinions d'une extrême variété, aboutissant parfois à des positions diamétralement opposées.

Afin de faire progresser le consensus sur ces questions complexes et sensibles, nécessaires à l'avancement de nombreux projets, elle recommande la tenue d'assises nationales sur le financement des infrastructures et des services de transport, associant l'ensemble des parties prenantes, à l'image des assises du ferroviaire de 2011.

Sans préjuger des conclusions de ces assises, certaines pistes lui paraissent intéressantes à discuter :

- *la mise en œuvre effective de la fiscalité sur la valorisation foncière liée à la création d'une infrastructure ;*
- *l'introduction de taxes locales spécifiques et temporaires, en lien avec la réalisation de certains grands projets, à l'instar de ce qui est pratiqué dans le cadre du Nouveau Grand Paris 18 et qui pourrait s'envisager, par exemple, à l'échelle des futures métropoles ; ... ;*
- *une meilleure contribution des recettes issues des péages au financement des infrastructures de transport, en particulier à l'échéance des concessions actuelles (2030-2032) ; ... ;*
- *l'élargissement de l'assiette et du niveau de l'écotaxe poids lourds, en cohérence avec la directive Eurovignette.*

[RC p. 32] **5.4.3. Conforter l'association du Parlement à la définition des objectifs de la politique transport**

La Commission dresse le constat que la politique nationale des transports, malgré son importance pour la société française et les territoires qui la composent, ne fait pas l'objet de discussions régulières au sein de la représentation nationale, notamment sur ce que devraient être ses priorités. Elle se distingue en cela d'autres politiques (défense, enseignement, santé) qui font régulièrement l'objet de débats au Parlement et s'écarte aussi des pratiques en la matière de nombreux autres pays européens.

...L'introduction d'un tel mécanisme d'association du Parlement serait cohérente avec les dispositions de la première loi Grenelle en matière d'infrastructures 21. Elle permettrait d'élargir la question à la problématique des services et d'offrir par ailleurs un cadre à la prise de position du Parlement.



C. Les capacités de financement de la mobilité

C.1. Le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)

Les ressources de l'AFITF, *initialement destinées au seul financement des grands investissements*, financent aujourd'hui des dépenses très diversifiées. Ses ressources et la ventilation des financements qu'elle assure sont inventoriées dans l'**Encadré 2**.

C.2. Financements additionnels préconisés par la Commission

Au regard de ses constats et observations, la Commission propose plusieurs recommandations pour remédier aux obstacles les plus flagrants à l'essor d'une mobilité durable en France. Elles ressortissent toutes aux quatre grands objectifs.

Inventoriés ci-après, au fil des rubriques correspondantes de la Section 5 du Rapport, certains requièrent des financements complémentaires, d'autres relèvent de dispositions ou mesures à prendre, dans le cadre de la mission ou dans celui des institutions.

[5.1.1.] Préservation de l'état du réseau routier national

Porter les crédits affectés par l'AFITF de 110 à 160 M€/an

[5.1.2.] Préservation du patrimoine fluvial

Compléter les moyens de VNF d'une dotation AFITF de 30 M€/an pour la conservation et de 60 M€/an pour la régénération

[5.1.3.] Régénération du réseau ferroviaire national

Maintien de l'effort engagé en 2005 avec un montant de 1,7 Md€/an et intégration dans le Grand Projet de Modernisation du Réseau (GPMR) élaboré par RFF, la toute première priorité devant être donnée à l'amélioration des performances du réseau existant et de sa qualité de service (sécurité, régularité, fiabilité).

[5.1.4] Assurer une dotation suffisante aux contrats de projets État-Régions

Au regard des besoins exprimés aussi bien par les Régions que par le STIF, garantir une dotation de 500 M€/an, soit 70 M€/an supplémentaires

[5.1.5] Modernisation des itinéraires routiers

relever à 450 M€/an soit 110 M€/an supplémentaires

[5.1.6] Fret ferroviaire

Les financements aujourd'hui ouverts à l'AFITF au titre de sa contribution à l'ENFF (23 M€ en 2013 avec une baisse prévue à 15 M€/an) apparaissent insuffisants. La Commission recommande de poursuivre l'ENFF et de relever les financements AFITF en la matière à au moins 50 M€/an.

[5.2.3] Mobilité urbaine innovante et propre

Le lancement du troisième appel à projets, doté de 450 M€, a été annoncé début mai 2013 par le Gouvernement. Malgré cet effort, les besoins restent importants et tendent à se diversifier, notamment en s'ouvrant à d'autres mobilités propres (marche à pied, vélo, covoiturage, véhicules électriques, etc.). La Commission recommande de prévoir sur le budget de l'AFITF une enveloppe de l'ordre de 1,5 Md€ sur la période 2018-2030 (soit ~ 100 M€/an) pour ces aides dont le financement pourrait prendre la forme d'appels à projets spécifiques.

[5.2.4] Schéma national des véloroutes et voies vertes (SN3V)

La Commission recommande que l'État apporte à l'achèvement du SN3V de l'ordre de 5 à 7 M€/an

[5.2.6] Renouvellement des matériels des trains d'équilibre du territoire sur les grands itinéraires structurants

La Commission prend acte des dépenses déjà programmées au budget de l'AFITF (600 M€) pour le renouvellement des matériels thermiques circulant sur certaines lignes du réseau capillaire TET. Elle estime toutefois essentiel... de renouveler par du matériel neuf et plus performant les trains des quatre grandes lignes structurantes TET et recommande de prévoir à cet effet une enveloppe de 1,2 Md€ sur le budget de l'AFITF.

Encadré 2

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) Ressources et ventilation des financements

Les financements de l'État en matière d'investissements⁷ dans les infrastructures terrestres de transport sont aujourd'hui assurés par l'*Agence de financement des infrastructures de transport de France* (AFITF).

Les dépenses d'entretien n'entrent pas dans la catégorie des dépenses d'investissement. Celles-ci sont prises en charge dans leur totalité pour les routes nationales directement par l'État sur son budget et, pour le ferroviaire et la voie d'eau, respectivement par RFF et VNF.

Les ressources de l'agence représentent aujourd'hui entre 2,1 et 2,3 Md€. Elles proviennent de taxes dédiées [taxe d'aménagement du territoire et redevance domaniale prélevées sur les sociétés d'autoroute (750 M€ en 2012) et d'une partie du produit des amendes radars (270 M€ en 2012)]. Jusqu'à maintenant, l'équilibre du budget de l'agence était assuré par une subvention versée par l'État (940 M€ en 2012). Avec la mise en place prochaine de la taxe poids-lourds, dont les recettes nettes estimées à environ 870 M€ en année pleine seront affectées à l'AFITF, il est prévu que cette subvention baisse progressivement et s'éteigne en 2016.

Les ressources de l'AFITF, *initialement destinées au seul financement des grands investissements*, financent aujourd'hui des dépenses qui se répartissent en 4 principaux postes :

(1) dépenses de gros entretien et de régénération des réseaux qui comprend également les opérations de sécurité et notamment celles des tunnels⁶.

Ces dépenses ont représenté en 2012 plus de 350 M€, soit 15 % du budget de l'AFITF ;

(2) dépenses de modernisation qui visent à adapter, sans création de nouvelles fonctionnalités, les performances des réseaux existants à l'évolution des besoins. Les dépenses correspondantes se rattachent pour l'essentiel à des engagements contractualisés avec les collectivités territoriales. Il s'agit typiquement des opérations inscrites aux *Contrats de projets État-Région* (CPER) et aux *Programmes de modernisation des itinéraires routiers* (PDMI). Se rattachent également à ce poste de dépenses les investissements de signalisation, tant pour les réseaux routiers que ferroviaires (programme GSM-R), et les aménagements destinés à faciliter l'accès aux personnes à mobilité réduite ou encore le stationnement des poids lourds sur le réseau existant⁷.

Ces dépenses ont représenté en 2012 environ 700 M€ [dont 215 M€ pour le CPER Hors Île de France et 340 M€ pour le PDMI], soit un peu plus de 30 % du budget de l'AFITF ;

(3) dépenses liées aux grands projets engagés ou en études, tous modes confondus⁸, dont l'ambition est, pour l'essentiel, de créer de nouvelles fonctionnalités ou un niveau de fonctionnalité que le réseau existant n'est pas en mesure d'assurer, même modernisé.

Ces dépenses ont représenté environ 800 M€, soit près de 40 % du budget de l'AFITF ;

(4) dépenses de renouvellement du matériel roulant, notamment des trains d'équilibre du territoire et le soutien de l'État au développement des transports collectifs sous compétences des collectivités territoriales.

Ces dépenses ont représenté en 2012 un peu plus de 350 M€, soit environ 15 % du budget de l'AFITF.

[RC p.19]

⁶ La Commission estime que, dans le cadre du Grand Projet de Modernisation du Réseau (GPMR), élaboré par RFF à la demande du ministre délégué chargé des transports, la toute première priorité devra être donnée à l'amélioration des performances du réseau existant et de sa qualité de service (sécurité, régularité, fiabilité) [RC p. 22]

⁷ notamment le financement de ce type de travaux sur l'A8 dénoncés par le GIR

[cf. <http://www.gir-maralpin.org/Interventions/TdEnqPublA8PIMouginsDeclarProjetAnalyseActeCIBrule1006.pdf>]

⁸ Ce sont notamment les grandes lignes à grande vitesse (LGV) déjà lancées : LGV Sud Europe Atlantique entre Tours et Bordeaux, Bretagne - Pays de la Loire, Contournement de Nîmes-Montpellier, LGV Est (2ème phase)

C.3. Des ressources de l'AFITF au montant d'engagement de travaux [RC p. 41]

Avec une ressource en euros constants de 2,26 Md€ à partir de 2017 et jusqu'en 2030 (soit un total cumulé de 31,6 Md€), le budget de l'AFITF pourrait absorber, outre les dépenses incompressibles en lien notamment avec des engagements pris (22,9 Md€), l'évolution des moyens recommandée par la Commission pour l'entretien et la modernisation des réseaux et le renouvellement du matériel TET sur les quatre lignes structurantes considérées (4,8 Md€) ainsi que la poursuite des appels à projets pour le soutien à la mobilité urbaine propre (1,5 Md€). Il permettrait de libérer d'ici à 2030 une capacité de financement pour des nouveaux grands projets de l'ordre de 2,4 Md€ permettant comme indiqué ci-dessous, toutes choses étant égales par ailleurs, le lancement sur la période de 8 à 10 Md€ de travaux.

Le passage de 2,4 Md€ de moyens AFITF à 8 à 10 Md€ de volume de travaux s'explique de la manière suivante :

- Compte tenu des clés de financement moyennes des grands projets identifiées dans le SNIT (en arrondissant : 40 % pour l'État, 30 % pour les collectivités territoriales, 30 % pour les autres opérateurs comme RFF, VNF et les concessionnaires privés), les 2,4 Md€ de l'AFITF représentent une capacité de paiement tous financements confondus de 6 Md€ sur la période considérée ;
- sur cette période, certains projets seront réalisés en totalité et d'autres partiellement. L'expérience montre que l'hypothèse peut être raisonnablement faite que les besoins de paiement ne représenteront que 60 à 75 % du coût total des travaux ;
- on en déduit alors le montant de travaux susceptible être engagé d'ici 2030 : 10 Md€ si 60 % des coûts d'investissement sont acquittés avant 2030, 8 Md€ si ce sont 75 %.

Ces calculs sont évidemment théoriques et ne préjugent pas de la capacité effective des différents cofinanceurs à prendre en charge leur quote-part le moment venu.

C.4. Deux scénarios de financement pour les premières priorités [6.3]

La Commission a raisonné en grandes masses, car les incertitudes qui pèsent tant sur les coûts des projets concernés que sur les ressources de l'AFITF et des autres financeurs publics, y compris dans le court terme ne permettent pas d'élaborer des hypothèses trop détaillées.

Dans ce contexte, la Commission dresse le constat qu'avant 2018, sans évolution des ressources de l'AFITF, compte-tenu des engagements déjà pris pour les quatre lignes LGV en cours de construction, les appels à projets pour la mobilité urbaine ou encore le renouvellement des matériels thermiques des trains d'équilibre du territoire, le budget de l'AFITF n'offre aucune marge de manœuvre pour financer de nouvelles dépenses.

Consciente de cet état de fait, la Commission a fait le choix de disjoindre de ses simulations financières l'impact d'une poursuite du projet de liaison ferroviaire binationale Lyon-Turin : aucune possibilité de financement d'autres projets par l'AFITF ne serait plus alors ouverte avant 2028 ou 2030, sauf si de nouveaux moyens étaient dégagés. La même situation prévaudrait avec le canal Seine Nord Europe.

Dans la suite de son travail, la Commission a dès lors volontairement écarté la question du financement de ces deux projets, considérant que le calendrier de leur engagement et ses conséquences financières étaient encore trop incertains pour qu'elle puisse en tenir compte dans ses analyses.

Sur ces fondements, la Commission a considéré deux scénarios :

- le premier retient un montant d'engagement de projets d'ici à 2030, tous financements confondus, compris entre 8 et 10 Md€. Un tel montant apparaît compatible avec les marges de manœuvre du budget de l'AFITF, en supposant que ses ressources soient maintenues jusqu'en 2030, en euros constants, au niveau attendu en 2017 de 2,26 Md€/an ;
- le second propose un montant d'investissements compris entre 28 et 30 Md€. Ce scénario repose sur l'hypothèse d'une amélioration de la conjoncture économique et aussi d'une mobilisation de nouvelles sources de financement telles que celles évoquées dans les recommandations au § 5.4.1. Il correspond à une augmentation moyenne des ressources de l'AFITF de l'ordre de 400 M€ par an, soit l'équivalent du maintien jusqu'en 2030 de la moitié

de la subvention d'équilibre que l'État devait verser à l'AFITF en 2013. A titre de comparaison, ce scénario retient des montants du même ordre de grandeur que ceux prévus pour les projets du Nouveau Grand Paris sur la période.

C.5. Une capacité de financement des grandes infrastructures qui atteint ses limites [4.10] [RC p. 19]

...Bien que l'enveloppe des ressources de l'AFITF se soit maintenue au cours du temps - voire même ait légèrement progressé - la Commission constate qu'elle ne permet pas aujourd'hui à la fois la poursuite des grands projets au rythme actuel et l'indispensable préservation et modernisation des réseaux.

Au regard des besoins et des attentes exprimés, mais aussi des difficultés de financement de l'État et des collectivités locales, la Commission considère que la société française ne peut pas faire l'économie dans les prochaines années d'un débat sur le financement des transports et singulièrement d'une réflexion approfondie sur les modalités de financement des grands projets. Ce débat est d'autant plus nécessaire que plusieurs projets dont la Commission a eu à discuter :

- représentent, sans possibilité de séquençage, des niveaux d'investissement dont le financement en l'état actuel des choses ne peut s'inscrire dans les modèles économiques habituels ;
- invitent à s'interroger sur le partage des charges entre contribuable national, contribuable local et bénéficiaire direct (utilisateur).



D. La hiérarchisation des grands projets

La lettre de mission du ministre confie à la Commission le soin de classer, en étant réaliste sur le plan financier, les projets de développement et les principales opérations de rénovation et de modernisation des réseaux identifiés dans le projet de SNIT.

Le présent chapitre expose la manière dont la Commission a travaillé pour élaborer le classement demandé et les résultats auxquels elle aboutit. Ce travail s'inscrit naturellement en cohérence avec ses constats et recommandations.

D.1. La prise en compte des projets dans le classement

La Commission a d'abord dû clarifier la liste des projets concernés par la démarche de classement.

Projets non pris en compte

Projets SNIT

- les projets qui, bien que figurant dans le SNIT, sont déjà en cours de réalisation ou font l'objet d'un engagement juridique de réalisation via la signature d'un contrat de concession, d'un contrat de partenariat ou encore de marchés de travaux ;
- les projets ayant fait l'objet d'une annonce formelle de lancement de la part du Gouvernement ou d'un engagement international.

Sur ces bases ont été exclus du périmètre d'analyse :

- le projet de *Tunnel de base de la liaison ferroviaire Lyon-Turin* pour lequel existe un accord intergouvernemental franco-italien et qui a fait l'objet d'une déclaration commune des chefs d'État français et italien, le 3 décembre 2012 ;
- le projet de *Canal Seine Nord-Europe*, qui a fait l'objet d'une mission d'expertise et pour lequel le ministre délégué chargé des transports a confié, le 26 mars 2013 au député Rémi Pauvros, une mission de redéfinition du projet ;

- le projet de *liaison rapide entre la gare de l'Est et l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle*, appelé aussi *CDG Express*, dont le premier ministre a annoncé le 6 mars 2013 qu'il se ferait sans contribution de la collectivité publique ;
- l'*aéroport de Notre-Dame-des-Landes* qui fait l'objet d'un contrat de partenariat signé.

Projets justiciables du SNIT

- les projets du *Nouveau Grand Paris* (non inscrits au SNIT) qui relèvent d'une procédure spécifique
- dans le cadre de ses travaux, la Commission a été sollicitée pour intégrer, dans sa démarche de classement, des projets ne figurant pas dans le SNIT. Aucun d'entre eux n'a été retenu, soit du fait qu'ils relevaient des programmations entre l'État et ses partenaires locaux, soit de l'insuffisance en l'état de leur formulation.

Projets exclus du classement par la Commission

Au sein des projets figurant dans le SNIT et qui constituent la base de ses travaux, la Commission a identifié la présence d'opérations dont le financement relève typiquement des programmations pluriannuelles des CPER [9 projets (dont *Fos X3L* et *Fos X4L* du grand port de Fos-Marseille), l'ENFF [5 projets (dont *Autoroute ferroviaire Lyon-Orbassano*)] ou les PDMI [14 projets (dont *Desserte de Digne-les-Bains* et *Modernisation de la RN 85 entre Gap et Grenoble*)].

Il en est de même de projets transfrontaliers de proximité (dont les projets ferroviaires de *Canfranc* et du *Montgenèvre*) dont le financement relève des Groupements européens de coopération territoriale [loi n° 2013-421 du 28 mai 2013].

Là-aussi, la Commission a jugé qu'il n'y avait pas lieu d'intégrer les projets concernés dans la démarche de classement. Cela ne préjuge en rien de l'importance qui s'attache à la réalisation des projets concernés.

Projets rajoutés au SNIT

À la demande du ministre

- le projet d'autoroute A51 entre La Saulce (Hautes-Alpes) et le col du Fau (Isère)

Par auto-saisine de la Commission

- le traitement des nœuds ferroviaires dont le fonctionnement a un impact fonctionnel majeur ou significatif pour la structuration des circulations ferroviaires nationales. Il s'agit notamment de prendre en compte les opérations nécessaires à la résorption des grands points noirs du réseau ferroviaire

D.2. Méthode pour le classement des projets

Pour procéder au classement des projets, la Commission s'est appuyée sur un travail d'évaluation effectué à sa demande par un collège d'experts issu du CGEDD et du CGDD [cf. Encadré 3].

Encadré 3

Une évaluation multicritères non pondérée au cœur du classement [RC p. 37]

Dans son travail de hiérarchisation des projets, la Commission s'est appuyée sur une évaluation multicritères non pondérée des projets dont le contenu a été arrêté après échange avec le conseil d'analyse stratégique (CAS) et le commissariat général à l'investissement (CGI).

Cette évaluation s'est organisée autour de quatre thèmes d'évaluation :

- 1er thème : *la contribution aux quatre grands objectifs de la politique des transports* [servir la compétitivité économique nationale, soutenir l'intégration européenne, réduire les inégalités territoriales et améliorer la mobilité de proximité] ;
- 2ème thème : *la performance écologique* [en fonction des effets attendus sur l'environnement]

(empreinte) et de sa contribution à la transition écologique et énergétique appréciée au travers des effets sur les émissions de gaz à effet de serre et de la contribution au développement des transports collectifs ou à l'utilisation des transports de marchandises massifiés] ;

- 3ème thème : *la performance sociétale* [contribution des projets à l'aménagement du territoire, à la réduction des nuisances pour les riverains des infrastructures, à l'amélioration de la sécurité ou encore à la préservation de la santé] ;

- 4ème thème : *la performance socio-économique* [par comparaison des bénéfices économiques, sociaux et environnementaux attendus de la réalisation d'un projet avec les coûts de ce projet ; le critère retenu ici est la valeur actualisée nette (VAN) normée par le coût du projet].

L'évaluation des projets au niveau de chaque thème a été effectuée par un collège d'experts issu du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et du commissariat général au développement durable (CGDD) à partir des informations fournies par les maîtres d'ouvrage mais en exploitant à dire d'experts les autres informations qui pouvaient être disponibles/fournies par ailleurs sur les projets concernés. Cette évaluation a conduit pour chaque projet à une proposition de notation pour chacun des thèmes.

Pour autant, la Commission ne s'est pas limitée à appliquer de manière arithmétique les résultats de l'évaluation pour arrêter son classement. Elle a pris en compte dans un contexte d'argent rare d'autres éléments d'appréciation que l'évaluation multicritères ne restituait pas ou restituait de manière insuffisante. En particulier, elle a cherché à éviter dans ses choix :

- de bloquer des financements pour des projets qui ne pourraient être engagés dans les délais prévus ;
- d'engager des projets dont les conditions fondant leur intérêt ne seraient pas réunies avant plusieurs années. La Commission a accordé une attention toute particulière à ce dernier point, qui concerne essentiellement les projets fondés sur les perspectives de saturation, à moyen ou à long terme, d'une ligne ou d'un nœud ferroviaire [cf. encadré ci-avant].

La Commission a pris aussi en considération la possibilité de séquencer les projets (phasage) et de donner la priorité aux sections qui concentrent les enjeux les plus importants et les plus immédiats.

Enfin, en cohérence avec ses constats et recommandations, et lorsque des projets présentaient un égal intérêt, la Commission a choisi de mettre en avant ceux dont la réalisation contribue le plus directement au bon fonctionnement du système de transport existant ainsi qu'au renforcement de la desserte terrestre des ports de niveau européen.

D.3. Les objectifs prioritaires de la Commission et leur ordonnancement

Encadré 4 - Grilles et critères de classement des projets - Clés de lecture

Le classement des projets par thèmes et priorités

Se référant à l'analyse de la situation qu'elle a dressée avec le collège d'experts missionné à cette fin, la Commission s'est appliquée à classer les projets en deux grandes catégories comportant chacune des sous-rubriques

- Projets de première priorité
 - Amélioration des liaisons entre les ports de niveau européen et leur hinterland
 - Traitement des points noirs du réseau ferroviaire
 - Réponse aux enjeux d'attractivité économique et de desserte plus efficace et plus sûre des territoires
- Projets de seconde priorité
 - Projets ferroviaires
 - Projets routiers
- Horizons lointains
 - Projets ferroviaires

- Projets fluviaux
- Projets routiers
- Projets aéroportuaires

Le classement des projets par temporalités

Tels qu'ils sont proposés par la Commission, à la lumière des travaux d'évaluation effectués à sa demande par un collège d'experts issu du CGEDD et du CGDD [p. 37], l'ensemble des projets pris en considération [cf. D.1.] est ventilé

selon trois échelonnements :

- les *premières priorités* dont l'engagement doit intervenir avant 2030
- les *secondes priorités* dont l'engagement doit être envisagé entre 2030 et 2050
- les *projets à horizon plus lointain* (après 2050)

et selon deux scénarios de financement

- *Scénario 1* reposant sur un montant d'engagement compris entre 8 et 10 Md€
- *Scénario 2* fondé sur un montant d'engagement compris entre 28 et 30 Md€

L'un et l'autre de ces scénarios repoussant à "*horizon lointain*" les mêmes projets (les tableaux correspondants [RC pp. 46 & 49] étant rigoureusement identiques), leur examen comparatif se borne donc à celui de leurs priorités respectives.

Par ailleurs, les deux scénarios couvrant chacun le même ensemble de projets et les ordres de classement étant inchangés d'un scénario à l'autre, les premières priorités du Scénario 1 conservent ce statut dans le Scénario 2 dont la gamme s'élargit à la mesure de l'accroissement des ressources. De ce fait, les deux scénarios se distinguent en tout premier lieu par les compositions de leurs premières priorités respectives.

Le Tableau synoptique des projets de premières priorités relevant des deux scénarios 1 & 2 [Cf. Tableau 1] atteste la continuité et la cohérence de la démarche de classement retenue par la Commission. C'est à ce stade des premières priorités que les deux scénarios se distinguent le plus, puisque, en seconde priorité, les 2 scénarios "se rattrapent" pour déboucher sur le contingent "*Horizons lointains*" commun.

Analyses transversales des options de la Commission

Sur les premières priorités de la Commission

L'inventaire synoptique des premières priorités établit que le passage du Scénario 1 au Scénario 2 (triplement des financements) se traduirait notamment par

- l'achèvement du traitement des points noirs ferroviaires (avec notamment le traitement du nœud de Nice)
- la réalisation entière du GPSO Bordeaux-Toulouse (qui devance ainsi l'achèvement de la LN-Paca reporté aux "horizons lointains")
- un grand nombre de projets routiers, dont le contournement d'Arles (A54) en PACA.



E. La Commission et les projets relevant de l'Arc Méditerranéen et de l'Arc Alpin

E. 1. "MedAlp" Un territoire à enjeux

Comme le GIR Maralpin s'est appliqué à le souligner, notamment lors des débats publics sur la Vallée du Rhône et l'arc languedocien (VRAL), sur la ligne nouvelle Montpellier-Perpignan (LNMP), et tout au long des débats sur la LGV-Paca, on ne peut concevoir de réflexion cohérente et à long terme sur

l'aménagement du territoire et les projets structurants du Sud de la France, hors échelles de l'arc méditerranéen occidental et de l'arc alpin franco-italien, espace que nous désignerons par "*MedAlp*", lequel doit englober l'entier interface maritime et les traversées alpines, ainsi que le nœud ferroviaire et routier de Lyon qui commande à la fois le débouché continental du Port de Marseille et les traversées existantes et en projet des Alpes-du Nord (Lyon-Turin).

E.2. La position de la Commission sur certains des projets ressortissant au secteur "*MedAlp*"

Lyon-Turin : un projet "hors normes"

Comme elle l'énonce en préambule de ses considérations sur la prise en compte des projets dans son classement [p. 34], la Commission exclut du périmètre d'analyse le projet de tunnel de base de la liaison ferroviaire Lyon-Turin, en précisant par ailleurs [p. 40] "avoir fait le choix de disjoindre de ses simulations financières l'impact de la poursuite de ce projet ...aucune possibilité de financement d'autres projets ne serait plus alors ouverte avant 2028 ou 2030, sauf si de nouveaux moyens étaient dégagés".

En revanche, le reste du projet Lyon-Turin est bien pris en compte par la Commission puisque :

- Accès français Lyon-Turin [pour un montant de 7990 M€]
- Contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise [pour un montant de 3500 M€]

figurent en tête des secondes priorités des Scénarios 1 & 2.

Des projets repoussés à un "horizon lointain"

Ce sont, outre la *LN Toulouse-Narbonne*, appendice légitime de l'Arc méditerranéen retenu dans nos considérations, les projets autoroutiers *A51 Gap-Grenoble Est ou Ouest* & *A51 La Saulce-Bâtie Neuve* [l'un et/ou l'autre incluant le projet *A51 entre La Saulce (Hautes-Alpes) et le col du Fau (Isère)* introduite par le ministre], projets combattus en leur temps par le GIR Maralpin dans le cadre du débat public *Grenoble-Sisteron*.

E.3. Les priorités de la Commission relativement au secteur "*Medalp*"

Les tableaux synoptiques 2 et 3 dressent l'inventaire des projets respectivement classés en *Scénarios 1 et 2* relevant des secteurs Arc Alpin et Arc Méditerranéen ("*MedArc*"), et plus particulièrement des projets classés relevant de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (*PACA*) [ces derniers sont signalés par soulignement de leur désignation].

L'examen de ces tableaux permet de dégager les observations qui suivent.

Dotations financières potentielles

Les parts financières accordées au secteur "*MedAlp*" et au sous-secteur *PACA* sont particulièrement considérables : elles représentent, en *Priorité 1*, respectivement de l'ordre de 30 à 40 % et de 25 à 30 % du budget national d'investissement SNIT. Ces ordres de grandeur se maintiennent sensiblement au même niveau pour "*MedAlp*" en *Priorité 2* et se réduisent de moitié pour *PACA*.

Nature de projets prioritaires classés

Dans une conjoncture défavorable aux grands projets ferroviaires, le projet *LN-Paca* (ex *LGV-Paca*) bénéficie largement des priorités accordées par la Commission au traitement des nœuds ferroviaires de Marseille [à titre de 1ère priorité dans le Scénario 1] et de Nice [aux titres de 1ère priorité dans le Scénario 2 et de seconde priorité dans le Scénario 1], pour des montants respectifs de 2500 et de 4200 M€, dont le montant cumulé représente à lui seul près de celui de la totalité des premières priorités du Scénario 1.

En revanche, le renforcement de l'arc languedocien [Montpellier-Perpignan] devrait être, comme la nouvelle liaison Marseille-Nice, repoussé à la période 2030-2050.

En s'en tenant aux seules premières priorités de ce Scénario 1, l'ouverture du Port de Marseille sur son hinterland serait confortée à la fois par le traitement des premières priorités du nœud ferroviaire lyonnais et par un aménagement autoroutier dans le secteur d'Arles/Fos, dont le montant pourrait, aux yeux du GIR Maralpin, être mieux valorisé dans le secteur ferroviaire du Bassin Marseillais.

La part notable accordée par le Rapport à la route en Région Paca, avec de surcroît la Priorité 1 accordée au Contournement d'Arles (A54) dans le Scénario 2 [cf. Tableau 3], ne semble pas tenir compte des lourds investissements routiers qui ont prévalu et prévalent encore en cette Région, qui a commis la RN 202 bis dans les Alpes-Maritimes et persévère dans la réalisation de la rocade autoroutière de Marseille [L2 (future A507)], car le maintien de *Fos 3XL* et de *Fos 4XL* dans les cartons du CEPR et celui des *Dessertes de Digne-les-Bains* et de *Modernisation de la RN 85 entre gap et Grenoble* dans ceux du PDMI [cf. RC p. 36] ne sont pas de bon augure quant à l'entrée de l'espace méditerranéen dans l'ère de la mobilité et de l'aménagement du territoire durables.

Jacques Molinari, le 14 juillet 2013



Tableaux

Tableau 1

Projets de première priorité relevant des Scénarios de financement 1 et 2
Inventaire synoptique

Tableau 2

Secteurs Arc Alpin & Arc méditerranéen
Inventaire synoptique des projets classés Scénario 1

Tableau 3

Secteurs Arc Alpin & Arc méditerranéen
Inventaire synoptique des projets classés Scénario 2



Tableau 1

Projets de première priorité relevant des Scénarios de financement 1 et 2 Inventaire synoptique

N.B. L'ordre de présentation des projets reproduit celui des tableaux du Rapport [pages 44 & 47].
Comme le soulignent les Rapporteurs, il n'exprime aucun caractère de priorité relative

SCÉNARIO 1 [8 à 10 Md€] SCÉNARIO 2 [28 à 30 Md€]	PREMIÈRES PRIORITÉS [à engager avant 2030]	Coût du projet (M€ 2012)	
	Nom du projet	Estimation basse	Estimation haute
Amélioration des liaisons entre les ports de niveau européen et leur hinterland	Électrification et aménagement de Gisors-Serqueux	240	240
	A56 Fos-Salon y/c Contournement de Fos	240	330
Traitement des points noirs du réseau ferroviaire	Traitement du nœud ferroviaire de Paris Gare de Lyon	800	900
	Traitement premières priorités du nœud lyonnais (y compris premiers travaux réaménagement)	1000	1150
	LN Paca : traitement du nœud de Marseille	2500	2500
	LN Paca : traitement du nœud de Nice	4200	4200
	LN Paris-Normandie : traitement du nœud Paris St Lazare - Mantes	3000	3500
	LN Paris-Normandie : traitement de la gare de Rouen	1200	1200
	Provisions pour interventions sur secteurs ferroviaires à enjeux (notamment Bordeaux, Toulouse, Strasbourg, Rennes, Creil, Nîmes, Metz, Nancy, Mulhouse, Saint-Pierre des Corps, Paris-Gare du Nord (doublement))	500 + 500	500 + 500
Réponse aux enjeux d'attractivité économique et de desserte plus efficace et plus sûre des territoires	Provisions pour premiers travaux LGV Paris-Orléans-Clermont-Lyon, interconnexion Sud Île de France, GPSO Bordeaux-Hendaye, LN Perpignan-Montpellier et CFAL	2000	2000
	Liaison ferroviaire Roissy-Picardie	320	320
	GPSO Bordeaux-Toulouse	7100	7100
	Mise à grand gabarit de la seine amont entre Bray et Nogent	230	230
	Route Centre Europe Atlantique (RCEA) en Allier et Saône et Loire	640	1000
	Liaison A28-A13 Contournement Est de Rouen	880	880
	RN 154 - Aménagement tronçon commun RN154/RN12 Dreux-Nonancourt	150	150
	A54 Contournement d'Arles	510	510
	A31bis Toul-Frontière luxembourgeoise	1100	1260
	A45 Lyon Saint-Etienne	1360	1360
	Aménagement RN 126 Toulouse-Castres	340	340
TOTAL Scénario 1	9240	10640	
TOTAL Scénario 2	28810	30170	

GIR Maralpin 14.07.3013

Tableau 2
Secteurs Arc Alpin & Arc méditerranéen
Inventaire synoptique des projets classés
Scénario 1

[Montant d'engagement compris entre 8 et 10 Md€]

Ce tableau synoptique n'inventorie que les projets retenus par le GIR au titre des secteurs Arc Alpin & Arc méditerranéen (MedAlp) et signale parmi eux ceux relevant de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca) [projets soulignés].

N.B. L'ordre de présentation des projets reproduit celui des tableaux du Rapport [pages 44 & 45]. Comme le soulignent les Rapporteurs, il n'exprime aucun caractère de priorité relative.

SCÉNARIO 1	Nom du projet	Coût du projet (M€ 2012)	
		Estimation basse	Estimation haute
Priorités 1 [avant 2030] Eb 9240 M€ Eh 10640 M€	<u>A56 Fos-Salon y/c Contournement de Fos</u>	240	330
	Traitement premières priorités du nœud lyonnais (y compris premiers travaux réaménagement)	1000	1150
	<u>LN Paca : traitement du nœud de Marseille</u>	2500	2500
	Provisions pour interventions [1ère tranche] sur secteurs ferroviaires à enjeux (notamment Bordeaux, Toulouse, Strasbourg, Rennes, Creil, Nîmes , Metz, Nancy, Mulhouse, Saint-Pierre des Corps, Paris-Gare du Nord)	500/11 ~ 50	500/11 ~ 50
	Total Paca et part relative sur l'ensemble de la Priorité 1	2740 (29,7 %)	2830 (26,6 %)
	Total MedAlp & part relative sur l'ensemble de la Priorité 1	3790 (41 %)	3980 (37,9 %)
Priorités 2 [2030-2050] Eb 82260 M€ Eh 94200 M€	Accès français Lyon-Turin	7990	7990
	Contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise	3500	3500
	LN Montpellier-Perpignan	6300	6300
	<u>LN Paca : poursuite au delà du traitement du nœud de Marseille</u>	9500	12000
	Provisions pour interventions [2ème tranche] sur secteurs ferroviaires à enjeux (notamment Bordeaux, Toulouse, Strasbourg, Rennes, Creil, Nîmes , Metz, Nancy, Mulhouse, Saint-Pierre des Corps, Paris-Gare du Nord)	500/11 ~ 50	500/11 ~ 50
	Poursuite traitement du nœud lyonnais	400	1200
	Poursuite traitement secteurs ferroviaires à enjeux (notamment Bordeaux, Toulouse, Strasbourg, Rennes, Creil, Nîmes , Metz, Nancy, Mulhouse, Saint-Pierre des Corps, Paris-Gare du Nord)	1000/11 ~ 100	1100/11 ~ 110
	Grand contournement autoroutier de Lyon	1200	3000
	<u>Liaison Est-Ouest Avignon - Tranches 2 et 3</u>	310	310
	Total Paca & part relative sur l'ensemble de la Priorité 2	9810 (11,9 %)	12310 (13,1 %)
	Total MedAlp & part relative sur l'ensemble de la Priorité 2	29350 (35,7 %)	34460 (36,6 %)

GIR Maralpin 14.07.2013

Tableau 3
Secteurs Arc Alpin & Arc méditerranéen
Inventaire synoptique des projets classés
Scénario 2

[Montant d'engagement compris entre 28 et 30 Md€]

Ce tableau synoptique n'inventorie que les projets retenus par le GIR au titre des secteurs Arc Alpin & Arc méditerranéen (MedAlp) et signale parmi eux ceux relevant de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca) [projets soulignés].

N.B. L'ordre de présentation des projets reproduit celui des tableaux du Rapport [pages 47 & 48]. Comme le soulignent les Rapporteurs, il n'exprime aucun caractère de priorité relative

SCÉNARIO 2	Nom du projet	Coût du projet (M€ 2012)	
		Estimation basse	Estimation haute
Priorités 1 [avant 2030] Eb 28810 Eh 30170	<u>A56 Fos-Salon y/c Contournement de Fos</u>	240	330
	Traitement premières priorités du nœud lyonnais (y compris premiers travaux réaménagement)	1000	1150
	<u>LN Paca : traitement du nœud de Marseille</u>	2500	2500
	<u>LN Paca : traitement du nœud de Nice</u>	4200	4200
	Provisions pour interventions [1ère tranche] sur secteurs ferroviaires à enjeux (notamment Bordeaux, Toulouse, Strasbourg, Rennes, Creil, Nîmes , Metz, Nancy, Mulhouse, Saint-Pierre des Corps, Paris-Gare du Nord)	1000/11 ~ 100	1000/11 ~ 100
	Provision pour premiers travaux LGV Paris-Orléans-Clermont-Lyon, Interconnexion Sud Île-de-France, GPSO Bordeaux-Hendaye, LN Perpignan-Montpellier, CFAL	2000/5 (2x) ~ 400	2000/5 (2x) ~ 400
	<u>A54 Contournement d'Arles</u>	510	510
	Total Paca & part relative sur l'ensemble de la Priorité 1	7450 (25,9 %)	7540 (25,0 %)
	Total MedAlp & part relative sur l'ensemble de la Priorité 1	9350 (32,45 %)	9590 (31,8 %)
Priorités 2 [2030-2050] Eb 64690 Eh 76370	Accès français Lyon-Turin	7990	7990
	Contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise	3500	3500
	LN Montpellier-Perpignan	6300	6300
	<u>LN Paca : poursuite au delà du traitement des nœuds de Marseille et de Nice</u>	5300	7800
	Poursuite traitement du nœud lyonnais	400	1200
	Poursuite traitement secteurs ferroviaires à enjeux (notamment Bordeaux, Toulouse, Strasbourg, Rennes, Creil, Nîmes , Metz, Nancy, Mulhouse, Saint-Pierre des Corps, Paris-Gare du Nord)	500/11 ~ 50	600/11 ~ 60
	Grand contournement autoroutier de Lyon	1200	3000
	<u>Liaison Est-Ouest Avignon - Tranches 2 et 3</u>	310	310
	Total Paca & part relative sur l'ensemble de la Priorité 2	5610 (8,7 %)	8110 (10,6 %)
Total MedAlp & part relative sur l'ensemble de la Priorité 2	25050 (38,7 %)	30160 (39,5 %)	

GIR Maralpin 14.07.2013