

COMMISSION MOBILITÉ 21

**« Pour un schéma national de mobilité durable »
Rapport au ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche**

Juin 2013

1. Le mot du président.....	4
2. Introduction.....	6
3. SNIT : de l'inventaire à la mise en œuvre	8
4. Constats et observations autour des conditions d'une mobilité durable	9
4.1. Un rappel à l'évidence : le réseau d'infrastructures de transport de la France est bien développé.....	10
4.2. Une demande de mobilité qui restera soutenue	10
4.3. Adapter l'offre de transport aux exigences de l'aménagement du territoire	13
4.4. Une France au cœur des réseaux de transports européens.....	14
4.5. La transition écologique et énergétique, élément incontournable de la mobilité durable	15
4.6. Une route à sa juste place.....	15
4.7. Un besoin urgent d'entretien et de modernisation de l'existant.....	16
4.8. Un modèle de développement ferroviaire à réinventer.....	17
4.9. La performance des principaux ports maritimes et de la logistique, enjeux majeurs du système de transport	20
4.10. Une capacité de financement des grandes infrastructures qui atteint ses limites.....	20
4.11. Des modalités de gouvernance du système de transport à réformer.....	22
5. Recommandations pour une mobilité durable.....	23
5.1. Garantir la qualité d'usage des infrastructures de transport	23
5.1.1. Mobiliser les moyens nécessaires à la préservation de l'état du réseau routier national	23
5.1.2. Garantir le niveau d'investissement nécessaire à la préservation du patrimoine fluvial	24
5.1.3. Poursuivre la régénération du réseau ferroviaire national.....	24
5.1.4. Garantir un niveau suffisant de dotation AFITF pour les contrats de projets Etat-Régions	25
5.1.5. Garantir un niveau suffisant de dotation AFITF pour les programmes de modernisation des itinéraires routiers	26
5.1.6. Poursuivre l'engagement national pour le fret ferroviaire	26
5.1.7. Mieux répartir l'utilisation des infrastructures	27
5.2. Rehausser la qualité de service du système de transport.....	27
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.	28
5.2.3. Poursuivre le soutien de l'Etat à l'essor d'une mobilité urbaine innovante et propre	28
5.2.5. Renforcer le soutien au développement des opérateurs ferroviaires de proximité et au réseau capillaire fret	29
5.2.6. Accélérer le renouvellement des matériels des trains d'équilibre du territoire sur les grands itinéraires structurants.....	30
5.2.7. Renforcer la connaissance de l'offre en transport collectif sur le périmètre national	30
5.2.8. Conforter et promouvoir la logistique française.....	31
5.3. Améliorer la performance d'ensemble du système ferroviaire	31
5.3.1. Mieux cerner les enjeux de la saturation.....	32
5.4. Rénover les mécanismes de financement et de gouvernance du système de transport	34
5.4.1. Mener une analyse approfondie des questions de financement des infrastructures et des services de transport.....	35

5.4.2. Rénover les mécanismes d'association des collectivités territoriales à l'effort de l'Etat	37
5.4.3. Conforter l'association du Parlement à la définition des objectifs de la politique transport	37
6. Proposition pour une hiérarchisation des grands projets.....	39
4.12. Les projets pris en compte dans le classement	39
4.13. Méthode pour le classement des projets.....	42
4.14. Deux scénarios de financement pour les premières priorités.....	45
4.15. Les résultats du classement.....	47
4.15.1. Les premières priorités du scénario n°1.....	47
4.15.2. Les premières priorités du scénario n°2.....	47
4.15.3. Le classement complet des projets selon les scénarios.....	49
A. Scénario n°1 (8-10 Md€).....	49
B. Scénario n°2 (28-30 Md€).....	52
4.15.4. Les justifications projet par projet.....	56
7. Conclusion.....	78



1. Le mot du président

Penser la mobilité au début du XXIème siècle oblige à se poser des questions. A l'heure de l'intégration mondiale, de la mondialisation de l'économie et des échanges, la mobilité change de rythmes, de nature et d'intensité. Les technologies de l'information et de l'Internet modifient les comportements, les rythmes de vie et de travail. L'échange, le transfert de l'information et de données deviennent instantanés. La domination du fait urbain et le développement spatial des agglomérations génèrent de nouveaux besoins de déplacement.

Pouvoir se déplacer vite, partout et à moindre coût, pouvoir consommer à bas prix des produits du monde entier est devenu naturel. Pourtant, plus que jamais, les questions environnementales et les enjeux du changement climatique amènent à reconsidérer ces questions de mobilité pour prendre en compte les nécessaires transitions écologiques et énergétiques.

Trop longtemps, le transport a été pensé de manière modale. La France a arrêté et mis en oeuvre de grands plans d'équipement. Loi Freycinet pour le développement des canaux, schéma autoroutier, schéma des lignes à grande vitesse. Ce n'est que depuis 2008 que l'ensemble des transports terrestres relève d'une même direction ministérielle. C'est seulement depuis le comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire du 3 décembre 2003 qu'une planification associant l'ensemble des modes de transport a commencé à être élaborée. Encore, ne s'agissait-il que d'une liste de grands projets dont la réalisation était attendue par le territoire et les populations. Le SNIT constitue dans ce contexte une avancée. Il essaye de proposer une approche multimodale du système de transport et prend acte d'une dimension jusque là trop ignorée : l'enjeu environnemental.

Mais la mise en oeuvre du SNIT se heurte à un obstacle majeur : l'absence de hiérarchisation des priorités alors même que les montants en jeu – plus de 245 M€ à l'horizon 2030-2040 – n'ont raisonnablement que peu de chance de pouvoir être mobilisés sur la période considérée.

Le travail demandé par le Gouvernement est dans ce contexte ambitieux. Il s'agit de préciser les conditions de mise en oeuvre du SNIT pour le rendre compatible avec la situation et les perspectives des finances publiques. Il s'agit en particulier de sortir de la liste non hiérarchisée de projets pour une planification et programmation efficaces et responsables.

Ici, 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. L'approche de la loi d'orientation et d'aménagement du territoire 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. A une culture du projet, il convient aujourd'hui de substituer une approche système qui sous-entend que l'on conjugue mieux les modes entre eux pour en accroître l'efficacité. Il faut également se poser la question de l'adéquation des besoins et des ressources. Toute personne où qu'elle vive, que ce soit en milieu urbain ou en milieu rural, à la ville ou à la montagne, en banlieue ou à la campagne, doit disposer d'une solution de

mobilité raisonnable et efficace. Pour cela, il faut sereinement interroger la pertinence de chacun des modes de transports et les organiser en une offre soutenable tout à la fois sur les plans budgétaire, social et environnemental.

La grande vitesse ferroviaire prend tout son sens sur des distances de 400 km à 1000 km, pour les relations entre grandes métropoles. Elle est ici une alternative efficace et justifiée au transport aérien. Pour les villes et agglomérations de moindre taille, d'autres services doivent pouvoir s'envisager autour des 200 à 220 km/h, avec des matériels nouveaux, confortables, rapides, à partir des infrastructures existantes. L'autocar moderne et prioritaire sur le réseau routier et autoroutier, longtemps ignoré, peut aussi constituer une réponse performante aux besoins de mobilité collective de proximité lorsqu'il s'agit de desservir des territoires ruraux ou péri-urbains diffus. La voie d'eau apporte des solutions non seulement pour les pondéreux mais aussi pour les marchandises conteneurisées. Pénétrant jusqu'au cœur de nombreuses villes, elle peut devenir un acteur privilégié de la logistique urbaine. La route, hier encensée et aujourd'hui politiquement incorrecte, doit être appréhendée avec raison. Elle reste et restera encore longtemps le mode dominant. Elle permet la desserte fine du territoire et assure le transport de courte et moyenne distance. La modernisation des véhicules et l'optimisation des déplacements permettront de limiter les effets négatifs de ce mode sur l'environnement. Enfin, l'usage des modes actifs comme le vélo et la marche à pied est à encourager.

Répondre aux besoins de mobilité exige enfin de la collectivité des investissements lourds et constants. Construire une infrastructure, la moderniser et mettre en place l'offre de service nécessaire coûtent très cher. Coûteux sont aussi les travaux nécessaires de maintenance du patrimoine pourtant indispensables à la conservation de la performance et à la sécurité. Le transport a un coût et quels que soient les modes de financement retenus pour sa prise en charge (budgétaire, concession, contrat de partenariat...), c'est le contribuable, l'usager et le consommateur qui l'assument en définitive.

La Nation ne pourra pas relever le défi de la mobilité durable sans arrêter des orientations et des priorités claires en matière d'investissement et de financement. Eclairer de la manière la plus objective possible les décisions qui pourraient être prises en la matière a été le souci de la commission.

Ph. Duron

2. Introduction

La commission Mobilité 21, instituée par le ministre en charge des transports, de la mer et de la pêche à la demande du Gouvernement a été chargée, dans le cadre 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 et mettre en perspective les projets d'infrastructures inscrits à l'actuel projet de SNIT.

La commission a inscrit sa démarche dans les principes de mobilité durable qui figurent dans les lois issues du Grenelle de l'environnement, en cohérence avec les objectifs de la transition écologique et énergétique exprimés par le Président de la République et le Premier Ministre lors de la conférence environnementale d'automne 2012.

Dans le cadre de son travail, dont le caractère complexe au regard des enjeux et des attentes doit être souligné, la commission a cherché à développer une approche la plus objective possible, sans considération partisane, en se fondant uniquement sur la recherche

La commission « Mobilité 21 »

La commission « Mobilité 21 » est composée de parlementaires de sensibilités différentes. Il s'agit de :

- **André Chassaigne**, député PCF – Front de Gauche du Puy de Dôme et président du groupe GDR à l'Assemblée Nationale, membre de la commission des affaires économiques ;
- **Michel Delebarre**, sénateur PS du Nord, membre de la commission des lois, maire de Dunkerque, ancien ministre de l'équipement, des transports et de l'aménagement du territoire ;
- **Philippe Duron**, député PS du Calvados, membre de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, maire de Caen, président de l'AFITF, président de la commission ;
- **Louis Nègre**, sénateur UMP des Alpes Maritimes, membre de la commission du développement durable, maire de Cagnes-sur-Mer ;
- **Bertrand Pancher**, député UDI de la Meuse, membre de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire ;
- **Eva Sas**, députée EELV, vice-présidente de la commission des finances.

La commission associe aussi quatre personnes qualifiées reconnues pour leur maîtrise et leur connaissance des domaines des transports, de l'économie et de l'évaluation des projets. Il s'agit de :

- **Jean-Michel Charpin**, inspecteur général des finances, ancien commissaire au plan, ancien directeur général de l'Insee ;
- **Yves Crozet**, professeur d'économie à l'Institut d'études politiques de Lyon, membre du laboratoire d'économie des transports (LET) ;
- **Marie-Line Meaux**, inspectrice générale de l'administration du développement durable, présidente de la 4ème section « Risques, sécurité, sûreté » du Conseil général de l'environnement et du développement durable ;
- **Patrice Parisé**, ingénieur général des ponts des eaux et des forêts, président de la 5ème section « Sciences et techniques » du Conseil général de l'environnement et du développement durable, ancien directeur des routes.

Pour organiser ses travaux, la commission s'est appuyée sur une équipe animée par M. **Dominique Ritz**, ingénieur en chef des ponts des eaux et des forêts, sous-directeur à la direction des infrastructures de transport du ministère chargé des transports, rapporteur général. Cette équipe a associé **Clara Kalaydjian** de la direction générale du Trésor, **Deniz Boy**, chargé de mission transports à la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) et **Charlotte Leroy**, assistante parlementaire de Philippe Duron.

La commission n'a pas l'ambition d'avoir épuisé par son travail le sujet de la mobilité durable. Elle dresse toutefois plusieurs constats et émet des recommandations qui lui paraissent devoir structurer à l'avenir les réflexions et les actions de l'Etat et plus généralement de la puissance publique dans la mise en œuvre d'une mobilité durable.

Elle a conscience que les informations qu'elle a pu rassembler pour se forger une opinion, tant sur l'évaluation des besoins de mobilité et des problèmes qui se posent que sur celle des ressources financières ou de la pertinence des projets permettant d'y répondre, comportent de nombreuses incertitudes. Elle recommande dès lors qu'un réexamen de ses propositions et de l'ordonnancement des projets qui en découle soit effectué à l'horizon de 5 ans. Plus généralement, elle estime qu'une telle démarche de requestionnement des orientations et des priorités sur la base d'une périodicité de 5 ans gagnerait à être instaurée.

3. SNIT : de l'inventaire à la mise en œuvre

Le schéma national des infrastructures de transport

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 un schéma national des infrastructures de transport (SNIT).

Ce schéma doit 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 concerne aussi la façon dont l'État soutient les collectivités dans le développement de leurs propres réseaux et constitue une révision des conclusions du comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT) de décembre 2003.

Un projet de SNIT a été publié en novembre 2011, 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 trouve notamment :

- 28 projets de développement ferroviaires ;
- 11 projets de développement portuaires ;
- 3 projets de voies d'eau à grand gabarit ;
- 28 projets routiers (10 projets déclarés d'utilité publique et 18 projets « nouveaux »).

La mise en œuvre complète du 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. A cela s'ajoute un effort de l'Etat de 8,5 Md€ pour le soutien aux transports collectifs de province et d'Île-de-France, hors projets du Nouveau Grand Paris.

Le projet de schéma a fait l'objet d'un avis du Conseil économique, social et environnemental en février 2012.

L
p
p
d
à
2
d
p
a

L
d
c

les conditions de sa mise en œuvre.

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. Elle a travaillé en s'appuyant sur plus de cinquante auditions, mais aussi sur les informations fournies par les services et établissements publics concernés de l'Etat. Dans ce cadre, elle a voulu être à l'écoute des collectivités, partenaires incontournables de la

¹ Le SNIT n'intègre pas les financements des projets du Nouveau Grand Paris qui relèvent de dispositifs spécifiques.

politique d'investissement de l'Etat en matière de transport. La commission est allée ainsi à la rencontre de l'ensemble des régions via le bureau de l'Association des Régions de France (ARF). Elle a eu la même démarche avec les départements de France via le bureau exécutif de l'Assemblée des Départements de France (ADF) ou encore avec les grandes villes, les communautés urbaines et les agglomérations en rencontrant les présidents des associations les fédérant². Elle a également sollicité les autorités organisatrices de transport en rencontrant le Groupement des Autorités Responsables de Transport (GART).

Au-delà de ces échanges, la commission a aussi souhaité appréhender concrètement les questions auxquelles elle était confrontée. Elle s'est ainsi rendue en Champagne-Ardenne et en Provence Alpes Côte d'Azur, régions qui lui ont semblé bien illustrer deux problématiques majeures de la politique d'investissement de l'Etat :

- le maintien et l'amélioration de la performance de l'existant ;
- le développement de nouvelles infrastructures.

La commission a également souhaité rencontrer le monde de la recherche, dont la réflexion prospective et les problématiques apportent un éclairage intéressant sur les enjeux et les besoins du système de transport. Une journée entière a ainsi été consacrée à débattre avec des chercheurs sur différents sujets au cœur des questionnements de la commission, tels que l'impact socio-économique des projets de ligne à grande vitesse ou les perspectives de saturation des lignes ferroviaires (le programme de la journée figure en annexe au présent rapport).

Enfin, la commission a souhaité confronter la vision française en matière de besoins de mobilité, de priorités, de financement à celle que l'on peut avoir au-delà des frontières nationales. Elle a ainsi rencontré la direction générale des transports de la Commission Européenne (DG Move), le forum international des transports de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Banque Européenne d'Investissement (BEI) ou encore de grands acteurs institutionnels de la politique des transports en Allemagne³.

4. Constats et observations autour des conditions d'une mobilité durable

La commission a eu constamment à l'esprit les enjeux qui s'attachent au système de transport national, aujourd'hui bien identifiés et largement partagés :

- la desserte et l'accessibilité des territoires nationaux et européens ;
- les besoins de mobilité du quotidien, les enjeux environnementaux et énergétiques, la soutenabilité financière.

Répondre à ces enjeux, c'est créer les conditions d'une mobilité durable.

² ACUF, AMGVF, AdCF, Association des Maires de France Ville et Banlieue

³ Lors de son déplacement en Allemagne, la commission a rencontré :

- le secrétaire général du Deutsches Verkehrsforum, structure associative regroupant les fédérations des acteurs économiques allemands concernés par les transports (chargeurs, transporteurs, entreprises de TP, etc.) ;
- des députés membres de la commission des transports du Bundestag ;
- le secrétaire d'Etat en charge des transports auprès du ministre fédéral des transports, de la construction et du développement urbain accompagné de son directeur général et des équipes en charge des travaux sur le schéma allemand des infrastructures de transport (Bundesverkehrswegeplan) ;
- l'agence de financement des infrastructures fédérales de transport.

La commission considère qu'il convient, pour établir une stratégie de mobilité durable, de raisonner d'abord en termes de services de transport avant de raisonner en termes d'infrastructures. C'est bien le service rendu qui est essentiel plus que l'infrastructure elle-même. Elle estime ainsi qu'un schéma de mobilité durable doit avoir pour objectif d'assurer le niveau de service dont les territoires et leurs populations ont réellement besoin dans une approche qui, pour être soutenable, doit être adaptée aux situations.

Dans ce cadre, la commission dresse un ensemble de onze constats et observations qui lui semblent essentiels.

4.1. Un rappel à l'évidence : le réseau d'infrastructures de transport de la France est bien développé

Quand on la compare à ses partenaires européens et mondiaux, la France dispose aujourd'hui de réseaux ferroviaire, routier et fluvial largement développés et répartis sur l'ensemble du territoire. Avec plus de 29 000 km de lignes et 15 000 km de voies de services, le réseau ferroviaire français est le deuxième en Europe par son linéaire et le plus dense d'Europe rapporté au nombre d'habitants. Une fois achevée la construction des quatre lignes à grande vitesse (LGV) lancées à la suite du Grenelle de l'environnement (LGV Sud Europe Atlantique entre Tours et Bordeaux, Bretagne-Pays de la Loire, contournement de Nîmes-Montpellier et LGV Est 2^{ème} phase Paris-Strasbourg), la France confortera sa place de plus grand réseau européen à grande vitesse derrière l'Espagne. Quant au réseau routier, il représente à lui seul plus de 20 % de celui de l'Union européenne. Enfin, le réseau fluvial est par sa longueur le troisième en Europe derrière l'Allemagne et les Pays-Bas.

Sans nier l'existence de problèmes, la commission souhaite en premier lieu insister sur cette valeur d'ensemble du système de transport en France et sur le caractère très dynamique de l'effort d'investissement en cours, malgré le contexte de rigueur qui pèse sur les moyens de l'Etat.

4.2. Une demande de mobilité qui restera soutenue

La demande de mobilité en France est forte. Elle connaît toutefois depuis quelques temps un tassement dont le caractère conjoncturel ou structurel est difficile à apprécier.

Dans ce contexte incertain, la commission a retenu l'hypothèse que la demande de mobilité devrait continuer de croître dans les prochaines décennies en France, en raison de la position centrale du pays en Europe, de la structuration de son habitat et de son économie ou encore de son dynamisme démographique. Elle est confortée dans son analyse par les travaux de projection engagés au plan national et par les hypothèses retenues par un pays comme l'Allemagne pour sa propre planification.

Cette croissance devrait toutefois être moins forte que celle observée dans le passé du fait notamment :

- de l'essor des technologies de l'information et de la communication qui devrait permettre l'émergence de nouvelles modalités de travail ;
- des démarches entreprises pour réduire l'étalement urbain ;

- ou encore de la prise de conscience de plus en plus grande de la société du besoin de rationalisation des déplacements, illustrée entre autres par les actions engagées pour renforcer les circuits courts et la relocalisation des activités.

Au-delà, la commission observe que la demande de mobilité et ses évolutions peuvent être différentes selon les territoires et leurs dynamiques propres. Dans tous les cas, elle note qu'une attente très forte s'exprime pour que cette demande de mobilité soit satisfaite dans les meilleures conditions sociales, économiques et environnementales.

La mobilité des Français

En France, chaque rident parcourt aujourd'hui, en moyenne, près de 14 000 kilomètres par an, soit environ 40 kilomètres par jour dont un peu plus de la moitié (24 km) pour la mobilité quotidienne, le reste correspondant à la mobilité longue distance.

Les études statistiques montrent que cette mobilité est fortement corrélée à la croissance économique : la hausse du niveau de vie se traduit ainsi en une demande accrue de mobilité. Pour la période 1994-2008, la relation entre mobilité et croissance a été de 0,4. En d'autres termes, une croissance de 1 % du PIB se traduit par une augmentation de la mobilité de 0,4 %.

Mais ces valeurs cachent de forts écarts. La moyenne de 24 km par jour pour les déplacements de proximité ne doit pas faire oublier qu'un quart des personnes parcourt plus de 45 km par jour, celles vivant notamment dans les territoires ruraux, alors que le quart le moins mobile fait moins de 8 km.

D'autres différences peuvent être soulignées, qui montrent que la demande de mobilité est très variable selon le lieu de résidence mais aussi selon l'âge, le statut social, le niveau de formation ou de résidence. Ainsi, du milieu des années 90 à 2008, les actifs n'ont accru que de 0,8 % leur mobilité locale et de 6,6 % leur mobilité longue distance, tandis que chez les retraités, la mobilité locale comme celle de longue distance augmentait de plus de 40 %. Si on rapproche ces évolutions de celle des revenus, on s'aperçoit que la hausse du revenu constitue un facteur clé de progression de la mobilité. Celle-ci est d'autant plus aisée que l'on dispose de plus de temps et que l'on peut éviter les heures de pointe.

Sur longue période, le budget-temps de transport (i.e. le temps que les individus consacrent en moyenne chaque jour au transport) apparaît globalement constant, mais même encore, la moyenne nationale de 56 minutes par jour masque de fortes disparités. En milieu urbain, un quart des personnes passe plus de 85 minutes par jour dans les transports contre moins de 28 minutes pour celles appartenant au quart le moins mobile. En milieu rural, le quart des personnes ayant le budget-temps le plus important passe plus de 71 minutes par jour dans les transports contre moins de 20 minutes pour celles appartenant au quart le moins mobile.

Mobilité locale Mobilité longue distance Mobilité totale ENTD 1993 - 1994

Distance annuelle 7 900 km 5 350 km 13 250 km ENTD 1993 - 1994

Distance moyenne quotidienne

21,6 km

14,7 km

36,3 km ENTD 2007 - 2008

Distance annuelle 8 700 km 5 894 km 14 594 km ENTD 2007 - 2008

Distance moyenne quotidienne

23,8 km

16,2 km

40 km ENTD : Enquête nationale transport-déplacements

Source : Y. Crozet - D. Verry (Certu)

4.3. Adapter l'offre de transport aux exigences de l'aménagement du territoire

Les transports constituent un élément important de l'aménagement du territoire national. L'attention de la commission a été attirée à de nombreuses reprises sur la dimension multi-scalaire de la réalité territoriale qui fait de la France un territoire hétérogène. Le pôle francilien concentre et attire une part essentielle de l'activité nationale mais souffre de problèmes d'engorgement et de capacité. Les milieux urbains aspirent à se développer, à élargir leurs zones d'influence et à s'inscrire dans une connectivité à l'échelle européenne. Enfin, des territoires plus diffus et éloignés des grands centres de décisions, mais néanmoins contributeurs réels de la richesse nationale, s'efforcent de conserver leur attractivité en garantissant un accès de qualité aux services.

La commission estime que tous les territoires (urbains denses, moins denses de montagne ou de plaine...) doivent bénéficier d'un service de transport moderne et performant. En particulier, les systèmes de transport des campagnes et des espaces péri-urbains méritent mieux que la médiocrité.

Elle considère pour autant que cela ne signifie pas que la collectivité doive mettre à disposition, en tout point du territoire national, une offre de transport de nature identique ou quasi identique. Il convient dans les faits de tenir compte de la diversité des situations et des enjeux de chaque territoire pour des raisons de soutenabilité à la fois économique, sociale et environnementale :

- soutenabilité économique et sociale, car un système dont le coût pour la collectivité est supérieur aux avantages qu'il procure finit toujours par entraver l'action de la collectivité et à la détourner d'investissements plus prioritaires (effet d'éviction) ;
- soutenabilité environnementale, car un système mal dimensionné conduit à accroître la consommation énergétique et les externalités négatives que sont la pollution, le bruit, la consommation d'espaces agricoles et naturels, les émissions de gaz à effet de serre, etc.

Effet d'éviction

L'effet d'éviction désigne en économie le phénomène par lequel le but d'un agent économique (par exemple la plus grande satisfaction des administrés pour une collectivité) se trouve compromis par sa propre action pour l'atteindre.

En l'espèce, en situation de ressources limitées, le financement d'un projet ou d'un service peut conduire la collectivité à renoncer à d'autres projets ou services. Ce qui pourrait être une hiérarchisation des priorités devient effet d'éviction lorsque le coût global pour la collectivité du projet ou du service financé est supérieur à l'avantage qu'il procure à cette même collectivité (on parle alors de destruction de valeur) ou que la réalisation des autres projets ou services auxquels il a été renoncé aurait une utilité plus grande pour la collectivité que le projet ou le service financé. En ne faisant pas les bons choix, la collectivité compromet son but : celui du plus grand bien-être collectif.

4.4. Une France au cœur des réseaux de transports européens

La commission estime que l'enjeu de l'intégration européenne, notamment en termes de rayonnement économique, est un élément important de l'évaluation des projets.

Elle observe qu'un certain nombre des projets du SNIT s'inscrivent aujourd'hui dans le réseau européen de transport (RTE-T) et plus généralement dans la politique d'infrastructures qu'élabore la Commission Européenne. En effet, ces projets visent soit à relier des grandes métropoles entre elles (Bordeaux-Toulouse, Marseille-Nice par exemple), soit à permettre une meilleure intégration du réseau structurant français dans le réseau structurant européen. Il en va ainsi du projet ferroviaire Lyon-Turin ou de la ligne à grande vitesse Bordeaux-Hendaye pour mieux relier l'Italie et l'Espagne au reste de l'Europe, de la LGV Rhin-Rhône qui vise à renforcer les échanges entre le Nord et le Sud de l'Europe, ou encore du canal Seine Nord Europe qui vise à intégrer le grand bassin parisien au réseau fluvial à grand gabarit et aux ports de la Rangée⁴.

Pour autant, la commission considère que la dimension européenne et singulièrement l'inscription au RTE-T, malgré toute son importance, ne peut être le seul critère déterminant dans l'établissement des priorités. D'autres aspects sont à prendre en compte tels que la lutte contre la fracture territoriale, l'amélioration du transport du quotidien, la contribution à la transition énergétique et écologique ou encore les performances économiques et sociétales.

Au-delà, la commission s'étonne que des projets d'effet très similaire en termes d'intégration européenne pourraient ne pas bénéficier du même soutien financier de la part de l'Europe selon qu'ils franchissent ou non une frontière⁵. Elle juge en la matière qu'une approche en lien avec l'utilité du projet pour la construction du réseau européen, plus qu'avec son caractère transfrontalier, serait souhaitable.

Enfin, la commission estime que l'interopérabilité au niveau européen des réseaux ferroviaires doit être poursuivie avec constance, en particulier pour permettre une gestion continue des déplacements de marchandises et de personnes par-delà les frontières. Elle souligne l'intérêt des projets transfrontaliers de proximité figurant au SNIT⁶, dont la

⁴ Nom communément donné à la succession des grands ports de la Mer du Nord qui appartenaient jadis à la ligue hanséatique.

⁵ En l'état actuel des négociations des textes relatifs au RTE-T pour la période 2014 - 2020, l'Union européenne prévoit dans les prochaines années de subventionner les projets d'infrastructures, situés dans le RTE-T et sélectionnés par elle, selon les modalités suivantes pour les phases de travaux :

1. Ferroviaire et fluvial (maximum de cofinancement)
 - projet transfrontalier : 40 % ;
 - projet traitant un goulet d'étranglement : 30 % pour le ferroviaire, 40 % pour le fluvial ;
 - projet d'intérêt commun : 20 %.
2. Route
 - L'Union ne prévoit de financer que les tronçons transfrontaliers à hauteur de 10 % maximum
3. Ports et plateformes multimodales
 - taux de base maximal de 20 %, pouvant être porté à 30 % pour les installations et équipements liées aux autoroutes de la mer.

⁶ Les projets mentionnés dans le SNIT sont notamment la liaison ferroviaire Mulhouse-Chalampé-Fribourg-en-Brisgau entre l'Alsace et le Bade-Wurtemberg en Allemagne, la liaison ferroviaire Givet-Dinant entre les Ardennes et la Wallonie en Belgique, la liaison ferroviaire entre Annemasse et Genève en Suisse (Projet CEVA), la réouverture de la liaison entre Pau et Canfranc entre les Pyrénées-Atlantiques et l'Espagne, l'amélioration des liaisons ferroviaires entre les Hautes Alpes et le Val de Suse en Italie via le Montgenèvre, ou encore le confortement des liaisons routières entre la Guyane et le Brésil via le pont sur l'Oyapock et la RN2.

réalisation se trouve aujourd'hui facilitée par la possibilité offerte aux régions de créer des groupements européens de coopération territoriale (loi n° 2013-431 du 28 mai 2013).

4.5. La transition écologique et énergétique, élément incontournable de la mobilité durable

La mobilité doit participer à la transition écologique et énergétique. La politique des transports doit ainsi servir les objectifs fixés lors du Grenelle de l'environnement et permettant d'atteindre les engagements internationaux de la France. Elle doit devenir notamment moins consommatrice d'énergie mais aussi d'espace. La commission soutient dans ce cadre les orientations prises ces dernières années en matière de renforcement de la mobilité collective et massifiée. Le maintien de ces orientations est nécessaire et aujourd'hui largement assumé par la société. L'ensemble des possibilités, le ferroviaire bien entendu, mais aussi d'autres systèmes collectifs de type bus, autocar, auto-partage, co-voiturage, voire taxi, doivent pouvoir être mobilisés en fonction des situations et des besoins.

La commission observe aussi, comme le font d'autres pays européens, que l'action sur l'infrastructure et les offres de services ne suffira pas à elle seule à réduire significativement les émissions de gaz à effet de serre du domaine des transports, même si des effets importants, notamment au niveau de la mobilité urbaine, peuvent être obtenus. Il faudra également jouer sur d'autres champs pour atteindre les objectifs du facteur 4. On peut penser au développement des technologies au service de motorisations plus propres, à l'urbanisation et l'organisation de l'espace pour combattre l'étalement urbain synonyme de mobilité individuelle, au télétravail pour réduire les déplacements du quotidien, voire à la réduction des vitesses.

4.6. Une route à sa juste place

L'enjeu de la transition écologique et énergétique, l'exigence d'une mobilité sûre, comme la nécessité de maîtriser l'occupation de l'espace, conduisent à donner la priorité aux modes de déplacements et de transports alternatifs à la route. La commission fait clairement siennes ces orientations.

Dans le même temps, elle souhaite attirer l'attention sur la place que la route tient et tiendra longtemps encore dans le système de transport, et ce même dans une vision résolument intermodale visant à tirer des atouts de chaque mode la meilleure combinatoire pour répondre aux demandes de la mobilité sociale et économique.

La route est souvent la seule réponse pratique pour la desserte des territoires en milieux peu denses, ainsi que pour les trajets de courtes distances et les trajets terminaux chaque fois que le recours à un autre mode s'avère peu efficace ou économiquement dissuasif.

La commission observe que le développement de nouvelles formes de mobilité collective peut aider à mieux inscrire la route dans un fonctionnement optimal du système de transport. Les bus ou les autocars à haut niveau de service, le covoiturage, l'autopartage réduisent la dépendance à la voiture individuelle et offrent des possibilités de services mutualisés à moindre coût collectif et individuel. Pour être réellement efficaces, ils doivent cependant avoir une place garantie dans le partage de la voirie. La commission considère que cet objectif

appelle des actions rapides, au besoin soutenues par l'expérimentation des mesures les plus adaptées et tout spécialement la création de voies réservées jusque sur les autoroutes, sans extension des emprises.

Dans ce cadre, la commission considère que la route a toute sa place dans le système de transport, en particulier pour répondre aux enjeux de desserte et de lutte contre la fracture territoriale. Elle estime que compte-tenu de la qualité du maillage du réseau routier national, la politique d'investissement de l'Etat en la matière doit se concentrer sur la préservation du patrimoine et l'amélioration de l'existant.

La route : un mode dont l'utilisation peut encore être optimisée.

En milieu urbain et périurbain, les infrastructures de transport sont souvent saturées en heure de pointe. Qu'ils utilisent la voiture particulière ou les transports collectifs, la route ou le rail, les usagers des transports sont confrontés à la congestion et à ses effets : pertes de temps, inconfort, promiscuité.... Remédier à ces situations est difficile car il n'est pas toujours possible, ni souhaitable, de créer de nouvelles infrastructures de transport compte-tenu de leur coût financier mais aussi de leurs impacts sur l'environnement, la consommation d'énergie et d'espace. C'est la raison pour laquelle l'optimisation de l'usage des infrastructures de transport est un élément de réponse important aux besoins de déplacement. La mise en place du cadencement ferroviaire qui permet d'accroître le nombre de trains pouvant circuler sur un axe est un bon exemple d'optimisation tout comme le renouvellement et le développement du parc roulant (trains, tramways ou autobus plus spacieux et plus longs, nouvelle disposition des sièges ou planchers plats pour accélérer la montée et la descente, etc.).

Le résultat de ces efforts est qu'aux heures de pointe, le mode de transport le moins optimisé reste aujourd'hui la route en raison de la voiture particulière qui affiche des taux d'occupation moyens (nombre de passagers par voiture) de 1,3 et une surface occupée de 8 à 10 m² en stationnement mais environ trois fois plus lorsqu'elle roule en raison des distances de sécurité. Malgré le développement des voies dédiées pour les bus et des systèmes de gestion dynamique qui permettent de densifier l'usage de la route en heures de pointe, des gains de productivité sont encore possibles via un meilleur taux de remplissage des voitures particulières (le covoiturage) et par le renforcement du transport collectif sur route, en lieu et place du transport individuel.

4.7. Un besoin urgent d'entretien et de modernisation de l'existant

Même si la situation n'est pas parfaite, la commission souligne que la France dispose d'un réseau structurant de haute tenue, largement maillé et relié aux réseaux européens, dont le développement s'est d'ailleurs poursuivi ces dernières années avec l'engagement de plusieurs projets de LGV ou encore de certaines opérations autoroutières. Ce réseau offre d'ores et déjà les conditions d'une réponse de premier plan aux besoins d'échange et de transit.

Dans ce contexte, la commission a été fortement sensibilisée, dans le cadre des auditions qu'elle a menées, à la question de la préservation et de l'amélioration de cet existant, jugées unanimement prioritaires.

Au regard de l'opinion qu'elle a pu se forger sur le fonctionnement et les besoins de développement des réseaux actuels, elle partage ce point de vue. C'est d'abord en

confortant la qualité des réseaux que l'on répondra aux besoins prioritaires de la société en matière de déplacements. C'est d'abord au travers de l'optimisation de l'existant - c'est-à-dire du maintien d'une performance optimale intégrant l'évolution des besoins - que seront garanties la régularité et l'efficacité des conditions de déplacement au quotidien et de circulation des marchandises sur le territoire national, éléments essentiels du bien vivre et de la compétitivité économique. Au-delà, la commission note qu'une modernisation de l'existant permet souvent d'atteindre une performance quasi équivalente à celle d'une infrastructure nouvelle, pour un coût et une empreinte écologique bien inférieurs. Dans ce contexte, l'urgence de la politique d'infrastructure de l'Etat doit être d'assurer l'entretien et la modernisation de l'existant. Cela passe par une mobilisation de financements suffisants.

Ne pas mettre en œuvre les travaux d'optimisation des réseaux à temps, c'est la certitude de dégrader la performance d'ensemble du système et de générer à terme, pour la collectivité, des coûts plus importants. Ce constat a clairement été posé par l'audit de 2005 de l'école polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) sur l'état du réseau ferroviaire français. Il s'applique de la même manière aux autres modes de transport. Il trouve remarquablement à s'illustrer au travers des difficultés quotidiennes rencontrées par exemple sur les lignes RER en région parisienne, sur la ligne Charleville-Mézières – Givet, sur la ligne Marseille – Nice ou encore le long de certains itinéraires routiers.

La commission observe que cette analyse est aujourd'hui largement partagée dans les grands pays européens et structure d'ores et déjà les stratégies d'investissement de pays tels que l'Allemagne ou la Norvège⁷.

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, handicapant alors sérieusement l'établissement public - ou la structure qui lui succédera aux termes de la réforme engagée - dans ses missions d'entretien, de régénération, de modernisation et de développement du réseau ferroviaire. 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

⁷ Le plan national des transports 2014-2023 a été présenté le 12 avril par le gouvernement norvégien. Plan décennal d'organisation, de développement et de rénovation des transports, il prévoit explicitement de donner la priorité à l'entretien et la modernisation des réseaux existants.

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. A ce titre, l'exemple du nœud lyonnais est édifiant : les TGV sont souvent ralentis avant leur entrée dans la métropole et pendant sa traversée, les TER peuvent avoir plusieurs minutes de retard aux heures de pointe, les trains de marchandises ont de plus en plus de difficultés à y transiter.

Alors que pour la plus grande partie de la population, la qualité du service, la régularité, la fiabilité 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. La collectivité doit faire des choix, sous peine d'une perte d'efficacité globale du système. La question se pose notamment de savoir si certaines liaisons existantes ne gagneraient pas à être effectuées par des bus ou des autocars dès lors que la qualité de service ne s'en trouverait pas dégradée et que cela ne conduirait pas à un transfert de clientèle vers le véhicule individuel. Le coût d'exploitation kilométrique d'un service en autocar étant sensiblement moins élevé que le coût d'un service en train, le transfert pourrait même permettre une amélioration de l'offre de transport pour un coût globalement avantageux pour la collectivité. La commission considère qu'il y a lieu ici de regarder les choses sans *a priori* ni tabous qui viendraient limiter la recherche de solutions innovantes, performantes et socialement acceptables.

Le transport par autocar

Compte-tenu du moindre coût du transport par autocar par rapport au transport ferroviaire, la question se pose de remplacer les trains connaissant une faible affluence par des autocars.

Il s'agit d'un sujet difficile :

- d'une part, le transport ferroviaire fait l'objet d'un attachement très fort de la part des populations ;
- d'autre part, les transferts opérés dans les années 1950-1980 ont laissé une trace négative. La fermeture de 10 000 km de lignes ferroviaires (sur un total de 40 000) avaient conduit à une réduction de près de 50 % du nombre de voyageurs dans le transport collectif sur les liaisons concernées.

La situation financière du système ferroviaire français

Si l'on s'agit de rationaliser l'offre de substituer l'autocar au train, il importe que cela se fasse sans fuite de clientèle pour le transport collectif. Le système ferroviaire reçoit chaque année d'importantes contributions publiques de la part de l'Etat et des collectivités locales. Elles représentaient plus de 12,5 Md€ en 2011 et couvraient plus de la moitié de son coût total, les voyageurs et les chargeurs ne contribuant qu'à hauteur de 10 Md€ environ.

Depuis les années 1980, le transport par autocars s'est sensiblement modernisé et offre de plus en plus le confort et la régularité des trains. Voyageurs 2011 à 2,5 Md€, Développement 2011 à 2,5 Md€, et pour les années 2012 à 2,5 Md€. Malgré tout, la situation financière est délicate. Voyageurs 2011 à 2,5 Md€, Développement 2011 à 2,5 Md€, et pour les années 2012 à 2,5 Md€. Malheureusement, le trafic ferroviaire est en baisse. Voyageurs 2011 à 2,5 Md€, Développement 2011 à 2,5 Md€, et pour les années 2012 à 2,5 Md€. Le coût d'usage peut être le point de départ de nouvelles actions de gestionnaire et d'infrastructure de 1,5 Md€ par an auquel s'ajoute un besoin supplémentaire d'emprunt à hauteur de 1,5 Md€ pour le financement des nouvelles lignes à grande vitesse en cours de construction.

- le transport par autocar est un bon moyen d'optimiser l'usage de la voirie comme le montrent les exemples de Grenoble, où les autocars peuvent utiliser la bande d'arrêt d'urgence de l'autoroute pour accéder au centre-ville en heure de pointe, ou de Paris-La Défense, desservie par des autocars venant de l'Ouest parisien ;
- il existe des cas où l'offre d'autocars connaît un grand succès car elle garantit une capacité et une fréquence supérieures à celles que peut proposer le ferroviaire (cf. les liaisons Aix-Marseille ou Grasse-Cannes).

En matière de fret ferroviaire, la commission observe que les investissements consentis sont loin d'avoir permis à ce jour le développement souhaité. Si la commission pointe de réels problèmes d'adaptation de l'offre ferroviaire aux besoins du marché, elle ne juge pas comme une fatalité l'effondrement que connaît aujourd'hui le fret ferroviaire en France. Elle considère que des mesures peuvent encore être entreprises pour favoriser intelligemment la mobilité massifiée tant au niveau de la robustesse et de la performance du réseau que dans le traitement des problèmes de bruit. Elle observe toutefois que beaucoup s'interrogent ouvertement sur l'intérêt de poursuivre durablement un soutien important au transport ferroviaire de fret qui ne produirait pas les effets attendus.

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.

Cette situation pénalise gravement la compétitivité et l'attractivité de l'économie nationale. Elle soulève aussi des problèmes d'organisation des déplacements de marchandises sur le territoire. Une partie substantielle des flux passe ainsi aujourd'hui par des ports et opérateurs logistiques situés hors de France, conduisant à démassifier les flux sur le territoire national et dès lors à avantager le transport routier au détriment des modes massifiés.

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.

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

Les financements de l'Etat en matière d'investissements⁸ dans les infrastructures terrestres de transport sont aujourd'hui assurés par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

La commission a examiné dans le détail les comptes de l'AFITF et leurs perspectives d'évolution dans les 15 à 20 prochaines années. Pour cela, elle s'est appuyée sur des hypothèses de travail fournies par l'Administration.

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

⁸ 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'Etat sur son budget et pour le ferroviaire et la voie d'eau respectivement par RFF et VNF.

subvention versée par l'Etat (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 :

- le premier poste est celui des dépenses de gros entretien et de régénération des réseaux qui comprend également les opérations de sécurité et notamment celles des tunnels. Ces dépenses ont représenté en 2012 plus de 350 M€, soit 15 % du budget de l'agence ;
- le deuxième concerne les 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 Etat-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 existant. Ces dépenses ont représenté en 2012 environ 700 M€, soit un peu plus de 30 % du budget de l'AFITF ;
- le troisième poste concerne les dépenses liées aux grands projets engagés ou en études, tous modes confondus, 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. Les dépenses correspondantes ont représenté environ 800 M€, soit près de 40 % du budget de l'AFITF ;
- enfin, le quatrième poste recouvre les dépenses de renouvellement du matériel roulant, notamment des trains d'équilibre du territoire et le soutien de l'Etat au développement des transports collectifs sous compétences des collectivités territoriales. Les dépenses correspondantes ont représenté en 2012 un peu plus de 350 M€, soit environ 15 % du budget de l'agence.

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'Etat 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).

4.11. Des modalités de gouvernance du système de transport à réformer

Les grandes collectivités territoriales sont aujourd'hui des acteurs incontournables de la politique d'investissement de l'Etat, qu'elles cofinancent largement. Cette situation s'explique par l'intérêt que les infrastructures nationales présentent pour les territoires traversés et notamment par le fait que nombre de ces infrastructures sont nécessaires à la fois pour les trafics de longue distance et de proximité⁹.

Cette multiplicité des usages, qui oblige parfois à rechercher une séparation des flux selon leur nature, contribue toutefois à une meilleure efficacité globale du système de transport. Elle évite en particulier les conséquences négatives qui résulteraient d'une trop grande spécialisation des infrastructures sur la consommation d'espaces naturels et agricoles ou encore sur les budgets publics.

La commission observe cependant 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 (CPER), 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.

En matière de participation aux décisions de l'AFITF, les élus locaux qui siègent au conseil d'administration sont désignés par le Gouvernement *intuitu personæ*. La commission considère qu'il serait judicieux, dans la logique des lois de décentralisation, de faire évoluer la gouvernance de l'AFITF et de renforcer la participation institutionnelle des grandes collectivités, en leur créant une place es-qualités qui leur permettrait d'exercer de manière plus efficace leur rôle de représentant des collectivités.

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.

* * *

Les constats que dresse la commission permettent de dégager des recommandations pouvant utilement servir à jeter les bases d'une mobilité durable. Les propositions qui suivent tiennent compte des attentes et des besoins en matière de mobilité ainsi que des exigences de la transition écologique et énergétique. Elles sont aussi attentives à la disponibilité, dans la durée, des financements que l'Etat et les autres collectivités publiques pourront assumer au titre de la politique nationale des transports.

⁹ On estime par exemple que sur le réseau routier national, le trafic d'importance nationale représente en moyenne de l'ordre de 35% à 40% du trafic total. – Sources : Setra

5. Recommandations pour une mobilité durable

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.

Ces recommandations sont de nature et de portée différentes. Elles se structurent autour de quatre grands objectifs :

- garantir la qualité d'usage des infrastructures de transport ;
- rehausser la qualité de service du système de transport ;
- améliorer la performance d'ensemble du système ferroviaire ;
- rénover les mécanismes de financement et de gouvernance.

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. Dans ce contexte, à partir notamment des informations recueillies auprès des services du ministère chargé des transports et des établissements publics concernés sur les besoins d'entretien et de modernisation des réseaux, la commission estime indispensable que soient mobilisés des moyens suffisants en matière d'entretien et de modernisation des réseaux. Elle estime aussi qu'une réflexion sur le lissage de la demande de transport collectif en heure de pointe mérite d'être engagée.

5.1.1. Mobiliser les moyens nécessaires à la préservation de l'état du réseau routier national

Le réseau routier national géré par l'État est constitué de 9 500 km de routes nationales et de 2 600 km d'autoroutes non concédées, soit un linéaire total de 12 100 km. Il représente 1,2 % du linéaire du réseau routier français mais supporte 25 % des trafics qui y circulent.

Sur ce réseau essentiel pour la mobilité nationale, la politique de l'État doit avoir deux finalités principales :

- la préservation et la modernisation du patrimoine routier en tenant compte de tous les éléments constitutifs de l'infrastructure : chaussées, ouvrages d'art, équipements de la route dont équipements de sécurité, de signalisation, d'assainissement, de gestion de trafic, ou encore dispositifs de protection contre le bruit ;
- l'utilisation du réseau dans des conditions normales de sécurité et de confort.

L'entretien courant du patrimoine, qu'il soit curatif ou préventif, est aujourd'hui assuré par l'Etat directement sur son budget et les opérations de remise à niveau/renouvellement ou de régénération sont financées par l'AFITF. En situation normale, les 110 M€/an inscrits aujourd'hui au budget de l'AFITF apparaissent suffisants pour répondre aux besoins permanents en la matière. Toutefois, l'état de certaines chaussées, de certains ouvrages d'art ou équipements nécessite, afin d'écarter le risque de ruine à brève échéance, que soit

effectué dans les toutes prochaines années un effort de mise à niveau conséquent¹⁰. Cela est d'autant plus nécessaire que les derniers hivers que la France a connus sont venus aggraver la fragilité des sections concernées.

Les services concernés ont signalé qu'une augmentation temporaire de 50 M€/an sur une durée de 8 ans des sommes allouées à la régénération routière serait indispensable. La commission préconise cette augmentation et recommande que les crédits qui sont affectés annuellement au sein de l'AFITF à la régénération routière soient portés dans les meilleurs délais à 160 M€/an pour une durée de huit ans.

La commission insiste par ailleurs pour que le montant des crédits d'entretien votés en loi de finances soit suffisant pour assurer les opérations nécessaires d'entretien curatif et préventif, permettant un haut niveau de sécurité, notamment pendant la période de viabilité hivernale.

5.1.2. Garantir le niveau d'investissement nécessaire à la préservation du patrimoine fluvial

Le patrimoine fluvial géré par VNF représente 6 100 km dont 1 868 km de grand gabarit. Ce patrimoine de fleuves, de rivières et de canaux comprend aussi un ensemble important de plans d'eau et d'ouvrages d'art (notamment barrages, ponts et tunnels). Il remplit, au-delà de sa fonction transport, des fonctions hydrauliques essentielles de régulation, d'alimentation, de soutien de nappe, etc.

Sa conservation doit être une des priorités de la politique de l'Etat. Les besoins nécessaires sont estimés par VNF à 200 M€/an aux conditions économiques de 2013 sur la période 2014-2035. 30 M€ doivent être apportés par l'AFITF.

La commission juge important que le niveau d'investissement requis puisse être garanti dans la durée. Au regard des incertitudes qui pèsent sur les ressources de VNF et des retards pris dans la mise en œuvre du projet voie d'eau¹¹, elle considère qu'il convient de relever l'effort de financement réalisé par l'AFITF au titre de la régénération fluviale. Elle préconise ainsi que les crédits lui étant affectés annuellement soient portés à 60 M€.

5.1.3. Poursuivre la régénération du réseau ferroviaire national

Le nouvel audit de 2012 de l'Ecole 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

¹⁰ Il s'agit notamment de remettre en état les 15 % de chaussées dont la note IQRN est inférieure à 13 (mauvais état avec risque de destruction) et de faire passer les 12 % d'ouvrages classés 3 et 3U (travaux de remise en état indispensables pour éviter la ruine de l'ouvrage) à la classe 2 (entretien normal préventif nécessaires) de l'IQOA.

¹¹ Le projet voie d'eau est un programme d'investissements élaboré par VNF qui vise à la mise en sécurité du réseau, à sa remise en état, à la modernisation des méthodes d'exploitation ou encore à la conformité environnementale.

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)¹².

Dans ce contexte, la commission juge que l'effort d'investissement doit être poursuivi de manière à atteindre les objectifs d'état du réseau préconisés par l'Ecole polytechnique de Lausanne. Elle a bien conscience que cela représente une charge financière importante pour l'établissement public et la collectivité, et que sa mise en œuvre est contrainte par les exigences de fonctionnement du réseau, ce qui peut conduire à une détérioration temporaire des conditions de circulation sur certaines liaisons.

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).

5.1.4. Garantir un niveau suffisant de dotation AFITF pour les contrats de projets Etat-Régions

Les contrats de projets Etat-Régions (CPER) constituent aujourd'hui le cadre privilégié de financement des projets de modernisation et de certains projets de régénération du réseau ferroviaire national, notamment au niveau des lignes capillaires de desserte fine du territoire. Ils définissent aussi les conditions selon lesquelles la collectivité participe à la réalisation de certaines opérations portuaires et fluviales. Hors Île-de-France, en matière ferroviaire, le volume global des opérations inscrites aux CPER 2007-2013 représente environ 6 Md€, avec une participation AFITF à hauteur de 30 % environ (1,8 Md€). Cette enveloppe permet de financer les opérations d'aménagement du réseau ferré existant (90 % des crédits) mais aussi les études et les acquisitions foncières des futures LGV, ainsi que les pôles d'échanges. En Île-de-France, le CPER définit les modalités de participation de l'Etat au plan de mobilisation porté par le Syndicat des Transports d'Île-de-France (STIF).

L'enveloppe des crédits alloués annuellement par l'AFITF aux CPER 2007-2013 connaît depuis quelques années des fluctuations et s'inscrit globalement dans une tendance à la baisse. Par exemple, dans le cas du ferroviaire hors Île-de-France, alors qu'ils auraient dû être en moyenne d'environ 260 M€/an pour respecter le calendrier, les crédits apportés par l'AFITF n'ont été que de 215 M€/an. Ils devraient s'élever à 120 M€ en 2013.

Cette situation conduit à ralentir la réalisation des projets inscrits dans les contrats. Elle retarde la possibilité d'engager de nouveaux projets et a un effet négatif sur l'activité de modernisation du réseau ferré, en Île-de-France comme en province, ou encore sur le développement des grands ports maritimes et fluviaux.

¹² L'Union internationale des chemins de fer (UIC) répartit en neuf catégories les lignes ferroviaires en fonction notamment des trafics supportés. Le groupe UIC 1 correspond à des lignes très chargées et, à l'opposé, le groupe UIC 9 correspond à des lignes très faiblement fréquentées. En France, le réseau compte environ :

- 9 000 km de lignes UIC1 à 4 à fort trafic (dont les LGV) ;
- 7 000 km de lignes UIC 5 à 6 à trafic moyen ;
- 14 000 km de lignes UIC 7 à 9 à faible trafic.

Au regard des besoins que lui ont exprimés aussi bien les régions que le STIF, la commission préconise de garantir 500 M€/an en dotation AFITF pour les opérations relevant aujourd'hui des CPER, soit 70 M€ supplémentaires en moyenne annuelle.

5.1.5. Garantir un niveau suffisant de dotation AFITF pour les programmes de modernisation des itinéraires routiers

Les programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI) constituent le cadre commun de financement des opérations de modernisation du réseau routier national non concédé. Ces opérations répondent prioritairement à des enjeux de sécurité, de réduction de la congestion chronique, de désenclavement et d'amélioration de dessertes des territoires ou encore de qualité de vie. Il s'agit typiquement d'opérations localisées de mise à 2x2 voies, de déviations d'agglomération et de commune, de rectification de géométrie, ou encore de traitement du bruit ou de requalification environnementale.

Validés fin 2009, les PDMI actuels sont aujourd'hui en phase de réalisation. Le montant des travaux inscrits pour la période 2009-2014 représente un total de 6,1 Md€ avec un engagement de l'Etat à hauteur de 60 % (3,6 Md€). Alors que pour respecter le calendrier les crédits apportés par l'AFITF auraient dû s'élever en moyenne à environ 600 M€/an, ils n'ont été que de 340 M€/an. En 2013, ils devraient être de 317 M€.

Les besoins d'aménagement restant importants¹³, les services concernés considèrent que les montants aujourd'hui alloués à la modernisation du réseau routier national sont insuffisants pour y répondre dans un rythme acceptable¹⁴. La commission se range à cet avis et recommande de relever dans les meilleurs délais à au moins de 450 M€/an (soit en moyenne une enveloppe supplémentaire de l'ordre de 110 M€/an) la dotation de l'AFITF aux opérations relevant aujourd'hui des PDMI.

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.

La commission juge que la relance et le développement du fret ferroviaire dépendent en priorité à la fois d'une volonté affirmée des opérateurs ferroviaires, en tout premier lieu de l'opérateur public, et d'une mobilisation efficace des acteurs économiques. Elle considère qu'une véritable stratégie en la matière ne peut dépendre de la seule mise à niveau des infrastructures et observe d'ailleurs que les investissements consentis jusqu'ici n'ont pas produit d'impact significatif sur le niveau de performance du fret ferroviaire.

¹³ Le ministre délégué chargé des transports a demandé aux préfets de région, par courrier du 18 décembre 2012, d'élaborer une liste hiérarchisée des opérations de modernisation du réseau routier national dont la poursuite ou l'engagement paraissent nécessaires à l'horizon de cinq ou six ans (2015-2019/2020). Les propositions reçues font ressortir à ce stade une demande de financement Etat de 8 Md€.

¹⁴ La commission a constaté qu'une insuffisance trop importante de crédits publics pour la modernisation du domaine routier pouvait conduire les territoires à demander la réalisation de projets allant au-delà de la satisfaction des besoins réels, avec l'ambition qu'ils puissent être financés par le privé et réalisés dans des délais plus rapides.

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.

Au regard des besoins portés à sa connaissance, la commission recommande de poursuivre l'ENFF et de relever les financements AFITF en la matière à au moins 50 M€/an.

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.

La commission a pris note avec intérêt de l'appel lancé fin mars 2013 par la SNCF aux entreprises de la région Ile-de-France, les invitant à mettre en place des horaires de travail légèrement décalés, afin de permettre de désengorger les Transiliens le matin entre 7h30 et 9h. Parfaitement consciente des difficultés que la mise en œuvre d'une telle démarche peut soulever, notamment en Île-de-France, elle considère toutefois que l'idée mérite d'être étudiée et approfondie.

Dans cette optique, la commission recommande que soit réalisée une expertise nationale, en étroite relation avec le GART et les principaux acteurs économiques, afin d'étudier de manière concrète les possibilités et les conditions d'un lissage des heures de pointe du matin et du soir, notamment en termes d'incitations pour les générateurs de flux importants tels que les grandes entreprises, les administrations, les établissements scolaires et universitaires. Dans tous les cas, la commission juge essentielle la généralisation des Plans de Déplacements des Entreprises (PDE) et des Administrations (PDA), qui permettent une optimisation des déplacements professionnels. Elle invite l'Etat à une démarche exemplaire en la matière.

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.

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. Si cette exigence doit nécessairement s'appuyer sur les pratiques et les méthodes d'exploitation du réseau et du service ferroviaire, elle suppose inévitablement pour les principaux nœuds d'adapter et de moderniser leur infrastructure.

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.

5.2.2. Prendre en compte les évolutions organisationnelles et technologiques

De nombreuses évolutions technologiques (motorisation, information, intermodalité, etc.) et organisationnelles (hubs, copartages, coopération, collaboration, « internet » physique...) sont attendues dans les prochaines années. La France doit soutenir et dynamiser ces innovations qui auront notamment un impact sur les besoins en infrastructures et services de transport et pourraient conduire à requalifier certains projets, ou à en rendre d'autres obsolètes. La commission recommande de prendre en compte les effets de ces évolutions dans l'évaluation des projets.

5.2.3. Poursuivre le soutien de l'Etat à l'essor d'une mobilité urbaine innovante et propre

Le succès des appels à projets de l'Etat en matière de développement du transport collectif urbain n'est plus à démontrer. 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, co-voiturage, véhicules électriques, etc.).

La commission estime que l'ensemble des besoins ne sera pas couvert par le prochain appel à projets, notamment ceux en lien avec l'émergence de nouvelles mobilités urbaines. La commission juge utile dans ce cadre de réfléchir aux opérations éligibles à une aide de l'Etat. Elle considère en particulier que le soutien au développement du vélo urbain, du co-voiturage ou de l'auto-partage, à l'usage du véhicule électrique ou à toute innovation facilitant les parcours, les transports intelligents (intégration tarifaire, e-billettique, etc.) ou les déplacements des personnes à mobilité réduite pourrait y trouver leur place.

Elle recommande de prévoir sur le budget de l'AFITF une enveloppe de l'ordre de 1,5 Md€ sur la période 2018-2030 pour ces aides dont le financement pourrait prendre la forme d'appels à projets spécifiques.

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).

Le vélo doit en effet être considéré comme un moyen de transport à part entière, que ce soit pour les déplacements quotidiens ou de loisirs (sport et tourisme). Les véloroutes et voies vertes assurent, notamment dans le périurbain, des entrées de ville de qualité pour les cyclistes du quotidien. Elles 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'Etat 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'Etat apporte à l'achèvement du SN3V de l'ordre de 5 à 7 M€/an.

5.2.5. Renforcer le soutien au développement des opérateurs ferroviaires de proximité et au réseau capillaire fret

Le statut d'opérateurs ferroviaires de proximité (OFP), commissionnaires locaux de transport spécialisés dans la commercialisation de prestations de transport ferroviaire, a été créé par une loi de décembre 2009. Leur mise en place connaît des difficultés. Pourtant, là où des opérateurs ferroviaires de proximité ont réussi à s'implanter, des évolutions favorables du fret ferroviaire sont observées.

La commission recommande de réfléchir à un dispositif de soutien à la création d'OFP à travers la mise en place d'aides ciblées et conditionnées, et singulièrement d'aides au démarrage. L'activité des OFP doit être conçue en complémentarité de celle des opérateurs de fret intervenant à l'échelle nationale, au premier rang desquels figure l'opérateur historique, notamment pour favoriser la massification et le regroupement sur les triages.

Ce dispositif pourrait être accompagné d'un renforcement des actions de revitalisation des lignes ferroviaires du réseau capillaire fret¹⁵ et s'ouvrir aux embranchements d'entreprises, notamment à ceux situés dans les hinterlands portuaires. Le maintien de l'infrastructure constitue en effet une condition nécessaire du développement du fret ferroviaire local : l'expérience montre que, dans la plupart des cas, les fermetures de lignes ou d'embranchements sont définitives et conduisent à des transferts de flux irréversibles vers le mode routier.

Les coûts inhérents pour l'Etat seraient financés dans le cadre de l'engagement national pour le fret ferroviaire, dont la revalorisation proposée permettrait leur prise en charge.

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. Elle a identifié par ailleurs des dépenses qui seront nécessaires au maintien en fonctionnement des autres matériels, dont le renouvellement n'est envisagé qu'à partir de 2026 en raison de son coût élevé (plus de 3,5 Md€).

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 performant¹⁶ 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.

5.2.7. Renforcer la connaissance de l'offre en transport collectif sur le périmètre national

Dans l'objectif de développer une mobilité durable s'appuyant notamment sur l'utilisation des modes collectifs, la disponibilité de l'information pour l'utilisateur est cruciale. Or, cette information est aujourd'hui largement fragmentaire, disparate et non coordonnée. Il n'existe pas actuellement d'outils performants d'information sur l'ensemble d'un parcours en transport collectif sur le périmètre national : l'utilisateur doit d'abord identifier les sites d'information sous réserve qu'ils existent, puis assembler lui-même les résultats partiels obtenus.

Cette situation constitue un frein au développement de la mobilité collective et s'explique notamment par le fait que l'information nécessaire n'est pas suffisamment accessible pour les acteurs économiques susceptibles de développer les services requis.

¹⁵ Des actions de revitalisation sont d'ores et déjà conduites dans le cadre de l'engagement national pour le fret ferroviaire (ENFF), grâce notamment au programme de rénovation de lignes du réseau capillaire financé à parité par RFF et l'AFITF à hauteur de 8 M€ chacun par an. Ce programme permet de réaliser des investissements de réhabilitation de lignes ferroviaires capillaires à potentiel. L'enveloppe d'investissement (16 M€ par an) a été entièrement utilisée sur les années 2010, 2011 et 2012 et de nombreuses opérations sont inscrites jusqu'en 2016.

¹⁶ Au regard des procédures et délais nécessaires, cela signifie un renouvellement qui se concrétiserait entre 2018 et 2025.

La commission recommande à l'Etat d'engager un dialogue avec les autorités organisatrices de transport sur le sujet. Il s'agirait notamment d'étudier les modalités d'une mise à disposition du marché des informations utiles, afin que ce dernier puisse s'en saisir et offrir les services recherchés.

5.2.8. Conforter et promouvoir la logistique française

La commission a pris acte avec satisfaction des dispositions adoptées en matière de logistique dans la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports. Celles-ci stipulent en effet qu'avant le 31 décembre 2014, le Gouvernement prendra l'initiative d'organiser une conférence nationale sur la logistique rassemblant tous les acteurs et tous les gestionnaires d'équipements ainsi que des experts, afin :

- d'effectuer un diagnostic de l'offre logistique française ;
- de déterminer les besoins pour les années à venir ;
- d'évaluer l'opportunité de mettre en œuvre un schéma directeur national de la logistique qui pourrait constituer une annexe au schéma national des infrastructures de transport ;
- d'identifier les priorités d'investissement et de service dans un plan d'action national pour la compétitivité logistique de la France.

La commission recommande d'intégrer dans le cadre de la conférence nationale une réflexion sur la promotion de la logistique française notamment à l'étranger, à l'image de la politique que met en œuvre l'Allemagne en la matière¹⁷. Elle insiste aussi pour que les orientations en matière logistique qui pourraient ressortir de la conférence nationale soient effectivement bien prises en compte dans le SNIT.

5.3. Améliorer la performance d'ensemble du système ferroviaire

L'expertise conduite en 2005 par l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne sur l'état du réseau ferroviaire a permis de définir un important programme pluriannuel de régénération des voies accompagné des ajustements nécessaires en matière de méthodes et de coûts.

Dans le contexte de la réforme ferroviaire, la commission considère que la mise en place d'une stratégie de même nature est indispensable en matière de service et d'exploitation, pour tirer le meilleur parti de l'offre ferroviaire. Celle-ci pourrait trouver assez naturellement sa place dans les objectifs affichés de la réforme : efficacité, fiabilité, maîtrise des coûts, gains de productivité, etc. Dans ce cadre, la commission estime qu'une comparaison avec les pratiques développées dans d'autres pays fournirait un éclairage utile aux acteurs français du ferroviaire qui seraient en charge du déploiement de cette stratégie.

La commission propose en conséquence que soit initiée sous deux ans une démarche d'analyse approfondie sur le processus de fabrication des conditions de circulation ferroviaire, en ligne et en gare. Cette analyse viserait à répondre plus efficacement aux multiples sollicitations auxquelles est confronté le service ferroviaire en termes de sécurité,

¹⁷ L'Allemagne s'est dotée depuis 2008 d'un « Masterplan Güterverkehr und Logistik » (plan directeur du transport de marchandises et de la logistique). Elaboré par le ministère fédéral des transports, ce plan stratégique prévoit explicitement des modalités de promotion à l'international, associant la puissance publique, de la logistique allemande considérée comme un élément déterminant pour l'attractivité et la compétitivité économique du pays.

réactivité, régularité et de fiabilité. Cette démarche serait conduite par le gestionnaire du réseau national en étroite concertation avec l'Etat, les régions, les utilisateurs des différents services ferroviaires et les opérateurs ferroviaires. Elle comprendrait des éclairages externes sur les pratiques ferroviaires des pays les plus performants.

Sans prétendre à l'exhaustivité, la commission propose que soient examinées dans ce cadre plusieurs pistes de rénovation.

5.3.1. Mieux cerner les enjeux de la saturation

Les projets ferroviaires constituent aujourd'hui l'un des axes majeurs de la politique nationale des transports. Ils suscitent parfois de vifs débats quant à leur opportunité, leur tracé et leur empreinte environnementale. A côté des débats sur la place du rail dans le transport de marchandises, en regard des difficultés structurelles de développement du fret ferroviaire et des alternatives possibles, notamment par la voie maritime, ou encore sur la prééminence accordée à la grande vitesse au détriment de la modernisation des services de proximité, la commission a été frappée par l'acuité des controverses qui peuvent se développer autour de la question de l'horizon de saturation des lignes existantes, lorsque la perspective de cette saturation fonde l'opportunité de création d'une ligne nouvelle. Elle estime indispensable de dépasser ces controverses par la mise en place d'approches objectives soumises à débat contradictoire.

S'agissant plus particulièrement de la question de la saturation, la commission observe que les réponses possibles sont variées :

- meilleure performance des règles d'exploitation pour dégager les marges de capacités encore disponibles dans le respect de la sécurité ;
- augmentation de la capacité du matériel roulant pour absorber davantage de trafics sans augmenter le nombre de trains ;
- modification plus ou moins lourde de l'infrastructure, nouvelle infrastructure, etc.

L'examen des projets a montré que les projections de trafics, qui fondent l'analyse des perspectives de saturation, peuvent être déjà anciennes. N'étant pas régulièrement actualisées, elles prennent alors insuffisamment en compte l'évolution des modes d'exploitation et du matériel roulant, celle de la concurrence, des technologies applicables, des stratégies des opérateurs ferroviaires ou encore de la conjoncture économique.

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. Elles n'en facilitent pas dans tous les cas l'appropriation collective. 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. Il serait chargé de fournir à intervalles réguliers une

information précise et circonstanciée sur l'évolution de la saturation et dès lors sur le calendrier de réalisation du projet tenant compte, le cas échéant, des interdépendances de ce dernier avec d'autres projets.

5.3.2. Adapter les méthodes et les principes d'exploitation en ligne et en gare

La fabrication des sillons de circulation¹⁸ 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.

Sans préjuger du résultat et tout en ayant conscience que l'exigence de sécurité ne peut être abaissée, la commission considère que la première étape de la démarche devrait consister à réexaminer les conditions d'exploitation du réseau. Il s'agirait d'apprécier les marges de capacité éventuelles permettant d'offrir le service recherché sans modification de l'infrastructure. En effet, si l'adaptation des infrastructures peut se justifier, notamment dans les parties les plus contraintes du réseau, celle-ci ne prend son plein effet que dans la mesure où elle s'inscrit dans un objectif défini de niveau et de qualité de service.

Deux démarches complémentaires sont de nature à y contribuer. En premier lieu et dans le respect des exigences de sécurité, l'évaluation des règles et des pratiques d'exploitation du réseau devrait permettre de rechercher toutes les marges de capacité, de régularité et de fiabilité des circulations. Une seconde étape permettrait d'identifier, sur ces bases, les investissements d'infrastructures nécessaires pour appuyer les évolutions et garantir le niveau de service recherchés.

5.3.3. Réduire et maîtriser les coûts ferroviaires de construction, de modernisation et de maintenance

La commission s'est étonnée du niveau des coûts de réalisation des aménagements ferroviaires qui pèse à la fois sur le développement de ce mode et sur son exploitation.

Une expertise de ces coûts (coûts de construction comme coûts de maintenance, de régénération, de modernisation) serait très utile pour clarifier les raisons de leur niveau et trouver le cas échéant les moyens de les réduire.

Une telle démarche s'inscrirait en cohérence avec les enjeux de la réforme ferroviaire en cours.

5.3.4. Mieux organiser l'offre ferroviaire entre TET et TER

Héritage des trains interrégionaux de la SNCF, les lignes de trains d'équilibre des territoires (TET) doivent en principe prendre en charge les flux loisirs et professionnels de moyenne et

¹⁸ Le sillon correspond pour un train à un droit à circuler à un moment donné d'un point à un autre du réseau. Le sillon se construit en tenant compte des souhaits du client (parcours et horaires souhaités), de la disponibilité du réseau (heures d'ouverture, travaux...), des caractéristiques de l'infrastructure (rampe, courbe...), du type de convoi (engin de traction, masse du train, longueur...), de l'environnement dans lequel il s'inscrit (graphique de circulation).

longue distance pour les acheminer dans des délais raisonnables. La commission constate qu'ils forment un portefeuille hétérogène, dont le positionnement reste parfois ambigu. On y trouve à la fois des grandes lignes structurantes ayant de véritables fonctions de desserte du territoire national et d'autres remplissant davantage des fonctions de proximité. Par exemple, au niveau du grand bassin parisien, on observe une imbrication d'offres de services TER liées à la mobilité pendulaire et d'offres TET sur des liaisons identiques. Cette situation assez confuse ne garantit pas au voyageur la meilleure qualité de service possible.

La commission suggère à l'Etat, qui est aujourd'hui l'autorité organisatrice des TET, d'en redéfinir le périmètre et d'étudier avec les régions la clarification des niveaux et des types de service sur une même ligne.

Plus largement, la commission observe que le développement de services publics de transports collectifs de qualité dans les territoires suppose de véritables synergies entre les différentes autorités organisatrices de transport, pour coordonner efficacement les politiques de déplacement et favoriser des complémentarités de service performantes.

5.3.5. Vérifier la pertinence des services ferroviaires disponibles sur les lignes les moins fréquentées

Certains services TET et TER sont confrontés à une situation de faible fréquentation qui est source de médiocrité de service et de dépenses considérables pour la collectivité. Lorsque cette situation ne peut être corrigée par un investissement raisonnable, la commission s'est interrogée sur l'intérêt d'examiner un transfert de certains services sur autocars.

Des réserves fortes ont été exprimées au sein de la commission sur ce point. Il est vrai que trop souvent, par le passé, de tels transferts se sont traduits par une dégradation de la desserte des territoires concernés et du service rendu aux utilisateurs. Pour autant, les progrès intervenus dans la conception et l'équipement des véhicules permettent désormais de proposer des transports mieux adaptés, de bon niveau de confort et d'un coût public qui peut être sensiblement plus faible.

La commission suggère d'initier, en concertation avec les comités de ligne concernés, des expérimentations de 2 à 5 ans. Limitées à des cas dûment justifiés, elles seraient assorties d'un processus d'évaluation contradictoire du niveau de service assuré et des conséquences en termes de report sur les véhicules individuels. Il importe en effet que cela se fasse sans fuite de clientèle pour le transport collectif. L'expérimentation devrait être conduite de manière à garantir une réversibilité effective du processus, si elle n'est pas concluante.

5.4. Renover les mécanismes de financement et de gouvernance du système de transport

La qualité des mécanismes de financement et de gouvernance, ainsi que leur compréhension et appropriation par la société, jouent un rôle déterminant dans la mise en œuvre d'une politique de mobilité durable. A cet égard, la commission préconise sur la politique des transports de l'Etat d'engager un débat national sur son financement, de rénover les mécanismes d'association des collectivités territoriales et de conforter l'association du Parlement à la définition des objectifs, des principes et des modalités de mise en œuvre de cette politique.

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 Paris¹⁹ et qui pourrait s'envisager, par exemple, à l'échelle des futures métropoles ;
- le renforcement de la participation des usagers et plus généralement de l'ensemble des bénéficiaires aux dépenses d'investissement et de fonctionnement²⁰ ;
- le recours à l'épargne privée ;
- une meilleure contribution des recettes issues des péages au financement des infrastructures de transport, en particulier à l'échéance des concessions actuelles (2030-2032) ;

¹⁹ L'article 31 de la loi de finances rectificative pour 2010 institue, au profit de l'établissement public Société du Grand Paris (SGP), créé par l'article 7 de la loi 2010-597 du 3 juin 2010, une taxe spéciale d'équipement (TSE) destinée à financer l'exercice, par cet organisme, des missions définies au même article. Le produit de la TSE

²⁰ Aujourd'hui, le client d'un TER ou d'un transport collectif urbain prend en charge environ 30% de son coût d'exploitation. Le reste est indirectement assumé par les entreprises et par le contribuable particulier local et national. La question peut se poser dès lors de savoir s'il ne faudrait pas renforcer la part prise en charge par l'usager en introduisant, le cas échéant, une tarification sociale qui tiendrait compte des ressources à l'instar de ce qui se fait déjà dans certaines villes comme Strasbourg. En matière routière, on peut s'interroger, là où cela est possible, sur la mise à péage des projets d'aménagement, voire sur la réintroduction d'une vignette automobile.

- l'évolution du versement transport (VT) et notamment son introduction sur les territoires situés hors agglomérations (versement interstitiel) ;
- l'élargissement de l'assiette et du niveau de l'écotaxe poids lourds, en cohérence avec la directive Eurovignette.

Sur ces différents points et sans remettre en cause l'utilité d'un débat national, des avis divergents ont été exprimés au sein de la commission, concernant les concessions autoroutières, la gestion publique de l'ensemble des infrastructures, la participation des différents bénéficiaires, le maintien d'une péréquation tarifaire nationale.

Contrat de partenariat et contrat de concession

Le contrat de partenariat est une forme particulière d'achat public mis en place en France par une ordonnance de juin 2004. Il a pour principe de confier à un tiers, pour une période longue, en général de 20 à 30 ans, la mission de financer, concevoir, construire, entretenir et maintenir un ouvrage, équipement ou bien immatériel nécessaire au service public (infrastructures, bâtiment, mais aussi système d'information). Le titulaire du contrat est rémunéré par la perception d'un loyer payé par la personne publique (*in fine* le contribuable) dont le paiement n'intervient qu'après livraison des biens. Ce mode d'achat public est dérogatoire à la règle des marchés publics français. Les avantages attendus sont multiples : accélération de la réalisation des projets par le préfinancement privé ; capacité d'innovation laissée aux candidats pour répondre aux besoins fonctionnels de la personne publique ; amélioration du projet par ajustement du cahier des charges fonctionnel de la personne publique et par les efforts d'innovation et de performance des candidats ; approche en coût global. Ce mode d'achat présente cependant un coût élevé pour la collectivité, induit par la présence d'un financement privé. Par ailleurs, le montant de l'investissement est consolidé dans la dette publique. Aussi, ce mode de commande publique doit être réservé à des opérations jugées hautement prioritaires et pouvant à ce titre bénéficier d'une réalisation accélérée par le recours au privé. Les contrats de partenariat ne sauraient donc se substituer aux mécanismes traditionnels de financement.

Le contrat de concession a été l'outil de mise en place du réseau autoroutier français. Il conduit à confier à un tiers, pour une période longue, 30 ans voire plus, la mission de financer, concevoir, construire, entretenir et maintenir un ouvrage ou équipement en contrepartie du prélèvement sur l'usager d'un péage. Ce mode de financement se heurte aujourd'hui à plusieurs difficultés. Tout d'abord, le niveau de rentabilité requis par les opérateurs impose souvent une subvention publique d'équilibre dont le montant par rapport aux investissements peut être important. Ce dernier ne peut pas en tout état de cause dépasser 70 % du coût total : au-delà, le juge peut requalifier la concession en marché de travaux publics. Cette subvention pèse évidemment sur les budgets publics. Ensuite, la mise en place d'un péage soulève des problèmes d'acceptabilité sociale et peut avoir un effet d'incitation à dimensionner au-delà des besoins réels les projets concernés. Enfin, le recours à la concession est fortement encadré par des règles notamment de niveau européen. Celles-ci réduisent notamment aujourd'hui considérablement la capacité de l'Etat à faire porter aux concessionnaires en place le financement d'infrastructures nouvelles en contrepartie d'un accroissement des tarifs ou des durées des concessions existantes (solution dite de l'adossement). Seules des opérations d'ampleur limitée en continuité avec le réseau concédé existant sont dans les faits susceptibles de pouvoir encore être financées de cette manière.

5.4.2. Rénover les mécanismes d'association des collectivités territoriales à l'effort de l'Etat

Les grandes collectivités territoriales sont aujourd'hui des acteurs incontournables de la politique d'infrastructures de l'Etat qu'elles cofinancent largement. La commission estime que, dans ce contexte, les mécanismes de leur association à la décision et au financement des investissements de l'Etat en matière de transport devraient être rénovés.

Il s'agirait d'une part de renforcer la représentation des collectivités au sein de l'AFITF en créant les conditions d'une représentation institutionnelle de ces dernières. La commission recommande d'inclure au sein du conseil d'administration de l'AFITF des sièges pour des représentants de régions, de départements et de grandes agglomérations désignés par les associations fédérant ces collectivités.

Il s'agirait d'autre part de moderniser les outils de contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales en matière de transport, en créant un cadre contractuel spécifique aux transports. Cela permettrait une véritable approche plurimodale incluant l'ensemble des modes et équipements de transports concernés : lignes et gares ferroviaires, installations fluviales, portuaires et aéroportuaires, voies routières et, le cas échéant, véloroutes.

Pour davantage de clarté et lisibilité, la commission propose que ce nouveau contrat régional de mobilité durable soit élaboré sur la base d'un schéma à cinq ans de la mobilité en région. Celui-ci serait défini conjointement par l'Etat et la région en association avec l'ensemble des partenaires concernés (départements, grandes villes, gestionnaires d'infrastructures, etc.).

Par ailleurs, la commission observe que le financement des opérations de modernisation sur les réseaux d'infrastructures routières et ferroviaires de l'Etat se fait selon des clés de financement qui sont aujourd'hui variables d'un territoire à un autre. Cette situation est source d'incompréhensions et conduit à des inégalités de développement territorial, voire à la concurrence entre territoires.

La commission considère qu'il serait sain d'introduire ou de revenir à des clés de financement fixes pour les opérations inscrites dans la contractualisation²¹ et de leur associer des coefficients prédéfinis de modulation afin de tenir compte de la situation financière des collectivités partenaires (PIB/habitant, pression fiscale, etc.).

La commission recommande de confier sur ce point une mission conjointe au CGEDD, à l'IGF, à l'IGA et à la DATAR, en vue de la préparation des prochaines contractualisations.

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,

²¹ De tels clés existaient il y a encore quelques années en matière routière. Le volet routier des contrats de plan prévoyait par exemple un financement réparti à parts égales entre l'Etat et les collectivités locales pour les opérations en rase campagne. Pour les opérations en milieu urbain ou péri urbain, 27,5 % des coûts étaient pris en charge par Etat et 72,5 % collectivités locales.

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.

La commission est d'avis que cette situation est préjudiciable à la bonne appropriation par la société française de la politique des transports de l'Etat. Elle recommande que celle-ci fasse l'objet tous les cinq ans d'une loi de programmation ou d'orientation. Cette procédure permettrait à la représentation nationale de se prononcer régulièrement, au regard notamment des objectifs d'équilibre des comptes publics et des besoins stratégiques du développement national, sur les orientations de l'Etat en matière de services et d'investissements dans les différents modes de transport.

L'introduction d'un tel mécanisme d'association du Parlement serait cohérente avec les dispositions de la première loi Grenelle en matière d'infrastructures²². 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.

* * *

La commission estime que les recommandations qu'elle émet, sont de nature à remettre le SNIT « à l'endroit », en réorientant certaines priorités, en améliorant une approche globale et intermodale de l'ensemble des actions à conduire et en rénovant le cadre de gouvernance du système des transports.

²² La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement prévoit dans son article 16 que le schéma national des infrastructures de transport est actualisé et présenté au Parlement au moins une fois par législature.

6. Proposition pour une 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.

4.12. Les projets pris en compte dans le classement

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

Tout d'abord, elle a considéré que plusieurs catégories de projets ne pouvaient relever de ce classement :

- 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.

En revanche, la commission a considéré que l'existence d'une déclaration d'utilité publique (DUP) n'empêchait pas que soit examiné l'ordonnancement dans le temps des projets concernés.

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'Etat français et italien, le 3 décembre 2012 ;
- le projet de Canal Seine Nord-Europe, qui a fait l'objet d'une mission d'expertise dont la commission partage les conclusions et pour lequel le ministre délégué chargé des transports a confié, le 26 mars 2013, une mission de redéfinition du projet au député Rémi Puvion²³ ;
- 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.

La commission rappelle aussi que les projets du Nouveau Grand Paris ne sont pas inscrits au SNIT et relèvent d'une procédure spécifique. Ils n'ont donc pas non plus été pris en

²³ Dans son communiqué de presse du 26 mars 2013, le ministre délégué chargé des transports indique que l'ambition de la démarche « est de pouvoir présenter un projet reconfiguré dès le premier semestre 2014 à la Commission Européenne dans l'objectif de bénéficier de financements européens sur la période 2014-2020 »

compte.

Par ailleurs, dans le cadre de ses travaux, la commission a été directement ou indirectement sollicitée pour intégrer dans sa démarche de classement des projets qui ne figuraient pas dans le SNIT.

Dans de nombreux cas, il s'est avéré à l'analyse que les projets relevaient de la maintenance ou de la modernisation des réseaux et avaient vocation par leur nature à se réaliser, le cas échéant, dans le cadre des programmations arrêtées entre l'Etat et ses partenaires locaux. La commission a jugé qu'il n'y avait alors pas lieu d'intégrer les projets concernés dans la démarche de classement.

D'autres se rapportaient à des opérations très peu définies dans leur contenu, n'ayant pas encore fait l'objet d'une appropriation par la collectivité. La commission a jugé qu'elle ne pouvait pas raisonnablement les prendre en compte. Elle souhaite toutefois insister sur le fait que cela ne signifie nullement que, dans l'avenir, à l'occasion par exemple des révisions périodiques du classement qu'elle recommande, ces projets ne puissent pas être pris en compte si les conditions le permettent.

En revanche, la commission a été conduite à intégrer dans sa démarche de classement les opérations suivantes :

- 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 ;
- le projet d'autoroute A51 entre La Saulce (Hautes-Alpes) et le col du Fau (Isère), dont le ministre a demandé la prise en considération.

Enfin, 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, comme c'est par exemple déjà le cas pour les opérations portuaires, relève typiquement des programmations pluriannuels que constituent les CPER, l'ENFF ou les PDMI (encadré ci-après)

Là-aussi, la commission a jugé qu'il n'y avait pas lieu d'intégrer les projets concernés dans la démarche de classement. Elle estime que l'évolution des financements de l'AFITF qu'elle préconise pour ces différentes programmations permet de créer un cadre favorable pour la mise en œuvre des projets concernés.

Dans ce contexte, la commission souhaite réitérer l'intérêt qui s'attache tout particulièrement aux opérations ferroviaires qui contribuent à l'amélioration des performances du réseau et de sa qualité de service (sécurité, régularité, fiabilité) ou encore aux équipements portuaires qui contribuent à renforcer la place de la France dans le jeu européen et international. Elle souligne aussi le caractère indispensable qui s'attache à la modernisation des axes routiers dont le rôle en matière de désenclavement est incontestable²⁴. Elle juge toutefois qu'il

²⁴ A côté de la Datar qui a mis en avant dans sa contribution au SNIT le rôle de desserte des territoires des axes RN122 Figeac – Aurillac – A75, RN102 Le Puy-en-Velay – Aubenas - Montélimar, RN88 St-Etienne – Albi, RN77 Troyes -Auxerre, RN 151 Bourges – La Charité – Clamecy – Nitry, RN85 Grenoble – Gap et Digne - A51, RN21 Limoges – Périgueux – Bergerac – Agen – Auch – Tarbes, RN12 Alençon – Fougères, RN164 Montauban-de-Bretagne – Châteaulin, RN20 Foix – Puymorens, RN116 Perpignan – Bourg-Madame , la commission souligne les enjeux qui s'attachent à la modernisation des RN1 et RN2 en Guyane.

convient de veiller à adapter les aménagements aux besoins et enjeux, en réservant strictement les 2x2 voies aux seules sections le justifiant pleinement au regard des trafics.

Sur ces bases, le montant des projets concernés par le classement représente en valeur 2012 plus de 160 Md€. Ce montant intègre l'essentiel des projets de développement dont la réalisation avait été estimée à 140 Md€ au projet de SNIT. La différence s'explique par la meilleure connaissance des coûts de plusieurs projets en lien avec l'approfondissement des études et la prise en compte d'opérations complémentaires.

Projets figurant au SNIT dont la réalisation devrait relever des contrats de projets Etat-région (CPER), de l'engagement national pour le fret ferroviaire (ENFF) ou encore des programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI)

CPER

- Grand port maritime de Dunkerque : nouveau terminal à conteneurs et vrac ;
- Grand port maritime du Havre : prolongement du grand canal du Havre jusqu'au canal de Tancarville ;
- Grand port maritime du Havre : Port 2000 troisième phase ;
- Port de Paris : création d'une nouvelle plateforme multimodale à Achères ;
- Grand port maritime de Fos-Marseille : Fos 3XL et Fos 4XL ;
- Port de Fort de France : terminal à conteneurs de la pointe des Grives ;
- Port autonome de Guadeloupe : grand projet de port ;
- Desserte ferroviaire de l'aéroport de Bâle-Mulhouse ;
- Desserte ferroviaire de l'aéroport de Vatry.

ENFF

- Electrification Amiens - Châlons-en-Champagne, Saint-Dizier-Culmont-Chalindrey ;
- Aménagement pour trains longs Dunkerque-Lille-Metz ;
- Aménagement pour trains longs Le Havre-Paris-Dijon ;
- Autoroute ferroviaire Lyon-Orbassano ;
- Euro Carex.

PDMI

- Mise à 2x2 voies de la RN7 Roanne-Moulins ;
- Mise à 2x2 voies RN 88 entre Rodez-A75 ;
- Aménagement de la RN20 Tarascon-Andorre ;
- Aménagement de la RN21 Limoges-Tarbes ;
- Aménagement de la RN 102 en Ardèche et en Haute-Loire ;
- Aménagement de la RN 122 dans le Cantal et le Lot ;
- Aménagement de la RN 1 et 2 en Guyane ;
- Aménagement de la RN 116 dans les Pyrénées Orientales ;
- Aménagement de la RN 164 en Bretagne ;
- Aménagement de la RN12 entre Dreux et Fougères ;
- Aménagement de la RN 88 entre Saint-Etienne et Rodez ;
- Desserte de Digne les Bains ;
- Liaison intercommunale Nord-Ouest Dijon 2ème phase ;
- Modernisation de la RN 85 entre Gap et Grenoble.

4.13. 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 ci-après).

Une évaluation multicritères non pondérée au cœur du classement

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 :

- 1^{er} thème : la contribution aux grands objectifs de la politique des transports. Quatre grands objectifs ont été retenus : servir la compétitivité économique nationale, soutenir l'intégration européenne, réduire les inégalités territoriales et améliorer la mobilité de proximité ;
- 2^{ème} thème : la performance écologique. La performance de chaque projet a été évaluée en fonction des effets attendus sur l'environnement (empreinte) et de sa contribution à la transition écologique et énergétique appréciée au travers de ses 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 ;
- 3^{ème} thème : la performance sociale entendue comme la 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 ;
- 4^{ème} thème : la performance socio-économique permet de comparer les 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.

- 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-après).

La commission a pris aussi en considération la possibilité de séquencer les projets 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.

A l'issue de son travail, la commission a décidé de classer les projets en trois groupes :

- les premières priorités qui identifient les projets à engager avant 2030 dont les études doivent être poursuivies de façon active ;
- les secondes priorités qui identifient les projets ayant vocation à être engagés entre 2030 et 2050 et dont les études doivent être poursuivies en fonction de cette échéance ;
- les projets à horizons plus lointains qui rassemblent les opérations ayant vocation à être engagées au-delà de 2050 et dont les études devraient à ce stade être interrompues.

A l'intérieur de chaque temporalité, les projets ne font l'objet d'aucun classement.

Le classement que dresse la commission a été réalisé sur le fondement des éléments d'évaluation dont elle a pu bénéficier pour se forger une opinion. La commission a conscience que ces éléments sont susceptibles d'évoluer dans le temps. Elle réitère donc ici sa recommandation que ses propositions de classement fassent l'objet d'un réexamen sous 5 ans. Au-delà, elle considère d'une manière plus générale qu'un réexamen tous les 5 ans des priorités d'investissement permettrait d'éclairer utilement la trajectoire de la politique des transports de l'Etat et de nourrir le débat régulier au Parlement sur le sujet qu'elle recommande.

Pour les projets figurant dans les premières priorités, et pour ces seuls projets, la commission s'est assurée que l'ordre de grandeur des sommes en jeu était globalement compatible et cohérent avec les ressources attendues. Cela ne garantit pas les financements nécessaires. Ce travail a néanmoins permis à la commission de vérifier qu'il ne semble pas y avoir de contradiction entre la volonté de réaliser les projets et la possibilité de les financer sur la période considérée, dès lors que les ressources attendues sont effectivement disponibles. Il est évidemment entendu que le rythme de réalisation des différents projets dépendra des ressources mobilisables pour leur financement.

Enfin, la commission souhaite souligner que quel que soit le classement des projets, ils restent soumis au droit commun. Pour pouvoir être mis en œuvre, ils devront, le moment venu et selon leur état d'avancement, franchir les étapes prévues par la réglementation de concertation, d'évaluation environnementale, d'évaluation socio-économique²⁵, d'enquête publique et d'autorisation.

²⁵ La loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 stipule que « les projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable. Lorsque le montant total du projet et la part de financement apportée par ces personnes excèdent des seuils fixés par décret, cette évaluation est soumise à une contre-expertise indépendante préalable ». Cette contre-expertise, quand elle a lieu, est placée sous l'égide du commissariat général à l'investissement (CGI).

La saturation de l'existant : un élément déterminant pour de nombreux projets ferroviaires. L'exemple de la LGV POCL

Plusieurs grands projets examinés par la commission trouvent leur justification dans les perspectives de saturation plus ou moins rapide de lignes existantes. Il s'agit notamment des projets de lignes nouvelles Paris-Orléans-Clermont-Lyon, Montpellier-Perpignan et GPSO Bordeaux-Espagne, de contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise et d'interconnexion Sud en Ile-de-France. Certains s'avèrent en outre mutuellement dépendants de leurs horizons respectifs de réalisation : c'est particulièrement vrai pour chaque projet concernant le grand axe Nord-Sud passant par l'Est de la France et la vallée du Rhône.

Dans tous ces cas, l'horizon souhaitable de mise en service peut se trouver modifié par exemple, par un décalage dans le temps des projets auxquels ils répondent, par la mise en place de conditions d'exploitation plus performantes sur la ligne existante, ou encore par l'introduction de matériel roulant de plus grande capacité.

La commission a confronté pour ces projets des informations divergentes quant au calendrier probable de saturation et, en conséquence, aux horizons souhaitables de réalisation. Elle a conduit des interrogatoires sur la solidité des expertises dans un contexte marqué par des évolutions importantes de stratégies de la part des opérateurs ferroviaires et de la demande des utilisateurs du rail.

La commission a particulièrement examiné le cas du projet de LGV Paris-Orléans-Clermont-Lyon (POCL), qui a la double caractéristique de répondre à la saturation prévisible de la LGV Paris-Lyon, mais aussi de mieux connecter les territoires du centre de la France au réseau de la grande vitesse.

Il est évident, et parfaitement légitime, que les perspectives ouvertes par cette desserte nouvelle suscitent une très grande attente et le souhait d'une réalisation la plus rapide possible.

Mais c'est bien la perspective avérée de la saturation de la liaison Paris-Lyon qui permettra la réalisation du projet et garantira son utilité économique en y drainant des circulations de trains grande vitesse. Ces derniers n'auraient en effet aucun intérêt à privilégier une ligne nouvelle aux coûts plus élevés s'ils peuvent continuer à trouver de la capacité sur la ligne existante.

Le projet POCL nécessite ainsi :

de clarifier au plus tôt l'horizon réel de saturation de la ligne Paris-Lyon, en tenant compte des données les plus récentes et des projections les plus actualisées ;

de poursuivre sur ces bases les études de approfondissement des fonctionnalités et des tracés en vue de l'aboutissement des procédures, pour être prêt à engager le projet au bon moment ;

de gérer finement la programmation budgétaire des investissements consentis, pour pouvoir engager, dès que de besoin, des premiers travaux.

Horizons 2030 et 2050

La commission répartit les projets en trois groupes :

- 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 horizons plus lointains (après 2050).

Ces horizons pourraient paraître lointains notamment par rapport aux attentes des territoires. Pour autant, ils sont, pour de nombreux projets examinés par la commission, en cohérence avec les délais de concrétisation, c'est-à-dire avec le temps nécessaire pour mener à bien l'ensemble des procédures nécessaires à l'engagement d'un projet. En effet, depuis les discussions et études d'opportunité jusqu'au démarrage des travaux, des procédures de concertation, d'évaluation environnementale, d'enquête publique ou encore d'autorisation sont requises. Les délais sont évidemment variables d'un projet à l'autre. Toutefois, ils se situent en moyenne, pour les grands projets, entre 10 à 15 ans, voire parfois au-delà. Ainsi, la construction d'une grande infrastructure ferroviaire pour laquelle la décision de faire serait prise aujourd'hui aurait très peu de chance de pouvoir se concrétiser avant 2025.

On pourra noter que la Commission Européenne retient aujourd'hui ses mêmes échéances de 2030 et 2050 pour le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) : 2030 pour l'engagement des projets les plus urgents relevant du réseau central (Core Network) et 2050 pour les projets relevant seulement du réseau global (Comprehensive Network).

4.14. Deux scénarios de financement pour les premières priorités

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 ;

Des ressources de l'AFITF au montant d'engagement de travaux

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 relatives aux engagements déjà 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 M€) ainsi que la poursuite des appels à projets pour le soutien à la mobilité urbaine propre (1,5 M€). 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'Etat, 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.

4.15. Les résultats du classement

Le présent chapitre expose le classement par temporalités opéré par la commission. Dans les faits, la commission a arrêté un classement pour chacun des deux scénarios financiers considérés. Les deux classements ne sont évidemment pas indépendants l'un de l'autre. Notamment, les projets classés en premières priorités dans le scénario n°1 constituent le cœur des priorités du second scénario.

Dans l'élaboration des classements, les commissaires ont souhaité aboutir à un consensus fort. Toutefois, dans les rares cas où ce consensus n'a pas été atteint, les positions de la commission ont alors été arrêtées selon l'avis majoritaire. Les projets concernés sont identifiés dans la suite du document.

4.15.1. Les premières priorités du scénario n°1

Le premier scénario compte 9 projets dans les premières priorités.

La commission retient ici tout d'abord les projets ou les parties de projets qui s'inscrivent en cohérence avec sa recommandation de placer au cœur des priorités de financement les investissements contribuant très directement à l'amélioration des liaisons des plates-formes portuaires de niveau européen avec leur hinterland et au traitement des grands points noirs du réseau ferroviaire. On trouve ainsi dans les premières priorités deux projets en lien avec l'amélioration des dessertes respectivement du port de Marseille-Fos (autoroute A56 Fos-Salon) et du port du Havre (électrification de la ligne ferroviaire Serqueux-Gisors). On y trouve aussi le traitement des premières priorités des nœuds ferroviaires centraux que sont Lyon, Marseille et Paris ainsi qu'une provision permettant d'intervenir ponctuellement sur d'autres secteurs à enjeux du réseau ferroviaire tels que Bordeaux, Toulouse, Strasbourg, Rennes, Creil, Nîmes, Metz, Nancy, Mulhouse, Saint-Pierre des Corps ou encore Paris Gare du Nord.

Enfin, au regard des financements disponibles, des résultats des évaluations et des comparaisons entre projets, la commission retient les projets de LGV Roissy-Picardie et d'aménagement de la route centre Europe-Atlantique en Allier et Saône et Loire, qui répondent à de pressants enjeux d'attractivité économique et de desserte plus efficace et plus sûre de territoires.

4.15.2. Les premières priorités du scénario n°2

Le second scénario compte 20 projets classés en premières priorités.

Le cœur de ces premières priorités reste les projets classés en premières priorités dans le scénario n°1. Comme cela a déjà été indiqué, la commission considère que les opérations supplémentaires classées en premières priorités dans ce scénario ne doivent pas venir contrarier la mise en œuvre des premières priorités du scénario n°1.

Dans le scénario n°2, la commission poursuit son objectif de confortement des grands nœuds ferroviaires en ajoutant dans les premières priorités le traitement du nœud de Nice et

celui de la gare de Rouen. Elle propose aussi de doubler le montant des provisions prévues pour intervenir sur les autres secteurs à enjeux du réseau ferroviaire.

Par ailleurs, la commission propose d'ajouter à la liste des premières priorités la branche Bordeaux-Toulouse du Grand Projet du Sud-Ouest (GPSO), la mise à grand gabarit de la Seine-amont entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine ainsi que différents projet routiers : l'aménagement du tronc commun RN154/RN12 entre Dreux et Nonancourt, le contournement d'Arles, la liaison A31^{bis} entre Toul et la frontière luxembourgeoise, la liaison autoroutière A28-A13 de contournement Est de Rouen, la liaison A45 entre Lyon et Saint-Etienne et l'aménagement de la RN 126 entre Toulouse et Castres.

La commission considère au regard des financements disponibles, des résultats des évaluations et des comparaisons entre projets, le cas échéant après décision à la majorité, que ces opérations qui répondent à des enjeux de report modal, d'aménagement du territoire ou encore de sécurité et de qualité des transports du quotidien doivent être considérées comme des premières priorités dans ce second scénario.

Enfin, même si la commission est d'avis que les conditions justifiant l'engagement des projets concernés ne devraient pas être réunies avant 2030, elle juge toutefois nécessaire de prévoir dans ce second scénario une réserve de précaution de 2 Md€ pour d'éventuels premiers travaux en lien avec la LGV Paris-Orléans-Clermont-Lyon, l'interconnexion Sud Île-de-France, GPSO Bordeaux-Hendaye, la ligne nouvelle Perpignan-Montpellier ou encore le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL). La commission considère en effet qu'elle ne peut pas être entièrement affirmative sur le moment à partir duquel il sera pertinent d'engager les travaux de ces projets. Cet engagement pouvant

La prise en compte des grands nœuds ferroviaires

Les nœuds ferroviaires concentrent des flux très importants de niveau régional, national voire européen. La plupart des nœuds connaissent aujourd'hui des contraintes d'exploitation, issues de la conjonction d'infrastructures vieillies et de trafics complexes. Mais tous ne pèsent pas du même poids dans le fonctionnement du réseau national.

Le nœud lyonnais (1er nœud ferroviaire de France), le nœud marseillais ou encore les accès à plusieurs grandes gares parisiennes concentrent aujourd'hui les plus fortes contraintes d'exploitation. Leurs dysfonctionnements se diffusent largement à l'ensemble des grandes lignes. Des actions ont déjà été conduites pour améliorer leur situation, notamment au niveau des gares. Elles sont toutefois restées en deçà des besoins. La commission juge essentiel qu'un plan d'envergure y soit déployé et traduit dans les priorités du classement en tenant compte des possibilités de séquencer les actions nécessaires.

La commission a bien conscience des enjeux qui s'attachent aux nœuds de Nice et de Rouen dont le traitement fait partie intégrante des projets respectivement de ligne nouvelle PACA et Paris-Normandie. Dans les deux cas, le fonctionnement ferroviaire pâtit de fortes contraintes qui, si elles ne pèsent pas sur l'ensemble des circulations nationales à la différence des précédents, contribuent à dégrader la qualité des circulations régionales et, au delà, affectent la dynamique territoriale. La commission considère que si l'enjeu national du faisceau marseillais justifie qu'il soit traité en premier quels que soient les financements disponibles, cependant de meilleures capacités financières permettront d'inscrire le nœud de Nice au rang des premières priorités. Il en va de même pour la gare de Rouen et de ses accès, qui sont pour la commission la toute seconde priorité après l'engagement des actions relatives au secteur Saint-Lazare – Le Mantois.

La commission considère au-delà qu'une capacité d'intervention doit être préservée pour agir sur d'autres secteurs à enjeux dont le bon fonctionnement conditionne l'efficacité du système. Pour les nœuds concernés, des travaux seront à mener sous 15 ans dans des volumes financiers toutefois sensiblement moins importants que pour les nœuds évoqués précédemment. Elle a inscrit dans son classement une provision pour de premières mesures dont les montants tiennent compte des financements disponibles.

4.15.3. Le classement complet des projets selon les scénarios

A. Scénario n°1 (8-10 Md€)

Rappel important: A l'intérieur de chaque temporalité, les projets ne sont pas classés. L'ordre d'énumération n'a donc aucune signification.

Scénario 1	Nom du projet	Coût du projet	
		Estimation basse du coût du projet (en M€ 2012)	Estimation haute du coût du projet (en M€ 2012)
Premières priorités			
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 du nœud ferroviaire de Paris- Gare de Lyon	880	880
	Traitement premières priorités du nœud lyonnais	1000	1150
	LN PACA : Traitement du nœud marseillais	2500	2500
Traitement des points noirs du réseau ferroviaire	LN Paris – Normandie : Traitement du nœud Paris-Saint Lazare -Mantes	3000	3500
	Provisions pour intervention sur secteurs ferroviaires à enjeux (notamment Bordeaux, Toulouse, Strasbourg, Rennes, Creil, Nîmes, Metz, Nancy, Mulhouse, Saint-Pierre des Corps)	500	500
Réponse aux enjeux d'attractivité économique et de desserte plus efficace et plus sûre des territoires	Liaison ferroviaire Roissy - Picardie	320	320
	Route Centre Europe Atlantique (RCEA) en Allier et Saône et Loire	640	1000
	Total	9320	10620

Scénario 1	Nom du projet	Coût du projet	
		Estimation basse du coût du projet (en M€ 2012)	Estimation haute du coût du projet (en M€ 2012)
Secondes priorités			
Projets ferroviaires	Accès français Lyon-Turin	7990	7990
	Contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise	3500	3500
	Interconnexion Sud Île-de-France	1600	3800
	LGV GPSO Bordeaux – Toulouse / Bordeaux Hendaye	12700	13500
	LGV Paris-Orléans-Clermont-Lyon	14000	14000
	LGV Rhin Rhône 2nde phase branche est	1180	1180
	LGV SEA Poitiers Limoges	1680	1680
	LN Montpellier-Perpignan	6300	6300
	LN Ouest Bretagne – Pays de la Loire	3100	6100
	LN PACA : poursuite au-delà du traitement du nœud de Marseille	9500	12000
	LN Paris – Normandie : poursuite du projet y compris nouvelle gare de Rouen et besoins à plus long terme d'adaptation du nœud Paris-Saint Lazare-Mantes	8500	9000
	Poursuite traitement du nœud lyonnais	400	1200
	Poursuite traitement Paris-Gare du Nord	500	600
Projets fluviaux	Mise à grand gabarit Seine amont entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine	230	230
	A31 bis Toul – Frontière Luxembourgeoise	1 100	1 260
	A45 Lyon Saint Etienne	1360	1360
	A54 Contournement d'Arles	510	510
	A104 Méry-sur Oise Orgeval	2770	2770
	A319 Langres-Vesoul	620	620
Projets routiers	A 355 Grand Contournement Ouest de Strasbourg (GCO)	450	530
	Grand contournement autoroutier de Lyon	1200	3000
	Liaison A28-A13 Contournement Est de Rouen	880	880
	Liaison Est Ouest Avignon – Tranches 2 et 3	310	310
	Lille contournement Sud-Est	290	290
	RN 126 Toulouse Castres	340	340
	RN 154 - Aménagement de la section Allaines-Nonancourt	750	750
Total		81760	93700

<i>Scénario 1</i>	Nom du projet	Coût du projet	
		Estimation basse du coût du projet (en M€ 2012)	Estimation haute du coût du projet (en M€ 2012)
Horizons lointains			
	Amélioration des liaisons entre la Lorraine et la vallée du Rhône (débouchés sud de la Lorraine)	610	810
	Barreau ferroviaire Est Ouest	ND	ND
	Contournement ferroviaire de Bordeaux	800	3000
	Desserte de la Bigorre et du Béarn	1230	3450
Projets ferroviaires	Electrification transversale Nantes – Lyon (par Nevers – Chagny (VFCEA) ou par St-Germain-des-Fossés-Lyon)	250	520
	LGV Rhin Rhône branche Ouest	3500	3500
	LGV Rhin Rhône branche Sud	4000	4000
	LN Paris Amiens Calais ou LN Paris-Calais par Rouen	4300	5900
	LN Toulouse Narbonne	930	3820
	Nouvelle traversée des Pyrénées	ND	ND
Projets fluviaux	Saône – Moselle / Saône – Rhin	ND	ND
Projets routiers	A26 Troyes-Auxerre	500	500
	A51 Gap-Grenoble Est ou Ouest	2300	2300
	A51 La Saulce-La Bâtie Neuve	200	200
	A831 Fontenay le Comte-Rochefort	750	750
	Désenclavement routier du Chablais	270	270
Projets aéroportuaires	Projet piste longue aéroport de Mayotte	210	290
Total		19850	29310

ND : non déterminé

B. Scénario n°2 (28-30 Md€)

Rappel important: A l'intérieur de chaque temporalité, les projets ne sont pas classés. L'ordre d'énumération n'a donc aucune signification.

Scénario 2	Nom du projet	Coût du projet	
		Estimation basse du coût du projet (en M€ 2012)	Estimation haute du coût du projet (en M€ 2012)
Premières priorités			
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 du nœud ferroviaire de Paris-Gare de Lyon	880	880
	Traitement premières priorités du nœud lyonnais	1000	1150
	LN PACA : Traitement du nœud de Marseille	2500	2500
	LN PACA : Traitement du nœud de Nice	4200	4200
Traitement des points noirs du réseau ferroviaire	LN Paris – Normandie : Traitement du nœud Paris-Saint Lazare –Mantes	3000	3500
	LN Paris – Normandie : Traitement de la gare de Rouen	1200	1200
	Provisions pour intervention sur secteurs ferroviaires à enjeux (Bordeaux, Toulouse, Strasbourg, Rennes, Creil, Nîmes, Metz, Nancy, Mulhouse, Saint-Pierre des Corps, Paris-Gare du Nord)	1000	1000
Réponse aux enjeux d'attractivité économique et de desserte plus efficace et plus sûre des territoires	Provision 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 tronc commun RN154/RN12 Dreux Nonancourt	150	150
	A54 Contournement d'Arles	510	510
	A31 bis Toul – Frontière Luxembourgeoise	1 100	1 260
	A45 Lyon Saint Etienne	1360	1360

	Aménagement RN 126 Toulouse Castres	340	340
Total		28890	30150

Scénario 2	Nom du projet	Coût du projet	
		Estimation basse du coût du projet (en M€ 2012)	Estimation haute du coût du projet (en M€ 2012)
Secondes priorités			
	Accès français Lyon-Turin	7990	7990
	Contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise	3500	3500
	Interconnexion Sud Île-de-France	1600	3800
	LGV GPSO Bordeaux Hendaye	5600	6300
	LGV Paris-Orléans-Clermont-Lyon	14000	14000
Projets ferroviaires	LGV Rhin Rhône 2nde phase branche est	1180	1180
	LGV SEA Poitiers Limoges	1680	1680
	LN Montpellier-Perpignan	6300	6300
	LN Ouest Bretagne – Pays de la Loire	3100	6100
	LN PACA : poursuite au-delà du traitement des nœuds de Marseille et de Nice	5300	7800
	LN Paris – Normandie : poursuite du projet y compris besoins à plus long terme d'adaptation du nœud Paris-Saint Lazare-Mantes	7300	7800
	Poursuite traitement du nœud lyonnais	400	1200
	Poursuite traitement Paris-Gare du Nord	500	600
	A104 Méry-sur Oise Orgeval	2770	2770
	A319 Langres-Vesoul	620	620
Projets routiers	A 355 Grand Contournement Ouest de Strasbourg (GCO)	450	530
	Grand contournement autoroutier de Lyon	1200	3000
	Liaison Est Ouest Avignon – Tranches 2 et 3	310	310
	Lille contournement Sud-Est	290	290
	RN 154 - Aménagement de la section Allaines-Dreux	600	600
Total		64690	76370

<i>Scénario 1</i>	Nom du projet	Coût du projet	
		Estimation basse du coût du projet (en M€ 2012)	Estimation haute du coût du projet (en M€ 2012)
Horizons lointains			
	Amélioration des liaisons entre la Lorraine et la vallée du Rhône (débouchés sud de la Lorraine)	610	810
	Barreau ferroviaire Est Ouest	ND	ND
	Contournement ferroviaire de Bordeaux	800	3000
	Desserte de la Bigorre et du Béarn	1230	3450
Projets ferroviaires	Electrification transversale Nantes – Lyon (par Nevers – Chagny (VFCEA) ou par St-Germain-des-Fossés-Lyon)	250	520
	LGV Rhin Rhône branche Ouest	3500	3500
	LGV Rhin Rhône branche Sud	4000	4000
	LN Paris Amiens Calais ou LN Paris-Calais par Rouen	4300	5900
	LN Toulouse Narbonne	930	3820
	Nouvelle traversée des Pyrénées	ND	ND
Projets fluviaux	Saône – Moselle / Saône – Rhin	ND	ND
Projets routiers	A26 Troyes-Auxerre	500	500
	A51 Gap-Grenoble Est ou Ouest	2300	2300
	A51 La Saulce-La Bâtie Neuve	200	200
	A831 Fontenay le Comte-Rochefort	750	750
	Désenclavement routier du Chablais	270	270
Projets aéroportuaires	Projet piste longue aéroport de Mayotte	210	290
Total		19850	29310

ND : non déterminé

4.15.4. Les justifications projet par projet

Projet	Commentaire de synthèse
Electrification et aménagement de Gisors – Serqueux	<p>L'aménagement et l'électrification de la ligne Gisors-Serqueux permet de créer entre le Havre et Paris un axe fret alternatif à l'axe actuel passant par le Mantois et qui est saturé. Il en est attendu, pour le grand port normand, une augmentation significative de sa part de transport ferroviaire de marchandises, le développement de son activité et une meilleure contribution aux objectifs de la transition écologique et énergétique. L'électrification permet aussi d'améliorer les conditions de circulation des TER sur le secteur.</p> <p>La France a en matière de positionnement et de desserte portuaire un déficit unanimement reconnu. Les éléments dont la commission a eu à disposition confirment l'utilité du projet dans l'amélioration des liaisons massifiées du port du Havre avec son hinterland. La commission considère que le projet doit être réalisé dans les meilleurs délais. Elle le classe en premières priorités quel que soit le scénario financier considéré.</p>
A56 Fos-Salon y compris contournement de Fos	<p>L'aménagement à 2*2 voies de l'itinéraire routier d'environ 25 km qui relie la zone industrielle portuaire de Fos-sur-Mer et l'A54 au niveau de Salon-de-Provence doit contribuer à améliorer très sensiblement la desserte multimodale et notamment routière du Grand Port Maritime de Marseille (bassins Ouest). Il crée les conditions d'un contournement de Fos-sur-Mer et d'une liaison avec le contournement autoroutier de Martigues / Port-de-Bouc en direction de l'agglomération marseillaise.</p> <p>La France a en matière de positionnement et de desserte portuaire un déficit unanimement reconnu. Les évaluations confirment l'utilité du projet dans l'amélioration de la desserte du Grand Port Maritime de Marseille. En outre, les activités et les emplois de la zone industrielle portuaire (ZIP) de Fos-sur-Mer sont historiquement liés aux activités pétrolières, en voie de contraction. La commission est consciente qu'il importe de soutenir l'évolution de la ZIP vers des activités logistiques et de conteneurs qui, même avec un développement important du fer et de la voie d'eau, généreront un important trafic routier qui est difficilement compatible avec les infrastructures existantes. La commission considère donc que le projet doit être réalisé dans les meilleurs délais. Elle le classe en premières priorités quel que soit le scénario financier considéré.</p>
Traitement du nœud ferroviaire de Paris-Gare de Lyon	<p>Le nœud ferroviaire du secteur Paris-Lyon et Paris-Bercy souffre de multiples contraintes : nombreux cisaillements de voies, insuffisante longueur de voies et de quais, difficultés d'accès des trains aux structures techniques de maintenance et de remisage. Son rôle essentiel dans les circulations régionales, nationales et européennes appelle une action d'envergure, pour améliorer la capacité d'accueil et les conditions d'exploitation.</p> <p>Le projet qui devra tenir compte des exigences liées à une insertion réussie en milieu fortement urbanisé vise à réaliser divers travaux de capacité, de sécurité et de signalisation qui serviront une meilleure performance des liaisons ferroviaires sur le secteur. La commission</p>

	<p>estime qu'il convient d'engager les travaux dans les meilleurs délais, et classe le projet en premières priorités quel que soit le scénario financier considéré.</p>
<p>Traitement du nœud ferroviaire lyonnais</p>	<p>Le nœud ferroviaire lyonnais joue un rôle majeur dans le fonctionnement de tout le réseau national, compte tenu de la densité et de la variété des trafics locaux, nationaux et européens qui le traversent. Ses fortes contraintes d'infrastructure doivent être levées pour rehausser le niveau général de fiabilité de l'offre de services. Cette modernisation garantira aussi la bonne intégration ultérieure des trafics induits par les grands projets appelés à se greffer sur le nœud lyonnais.</p> <p>La commission juge nécessaire d'engager au plus tôt un travail de fond sur les conditions d'amélioration des performances de l'exploitation, qui ne dépendent pas toutes de la qualité de l'infrastructure. Mais elle estime aussi indispensable de mettre à niveau la structure du réseau pour répondre aux besoins actuels et futurs, en tenant compte des exigences d'une insertion réussie du réseau en milieu fortement urbanisé.</p> <p>Au regard des éléments qu'elle a eus à disposition, la commission note que les actions à entreprendre peuvent être séquencées et que les choix techniques des investissements de long terme sont encore en cours d'étude. Elle classe en premières priorités, quel que soit le scénario financier, les travaux sur le réseau existant qui visent à améliorer au plus vite la capacité, la sécurité et la fiabilité de l'exploitation ferroviaire ainsi que niveau de services. Elle classe en seconde priorité l'essentiel du réaménagement lourd du cœur du nœud ferroviaire, dont l'engagement est indispensable à un horizon de saturation qu'elle estime aujourd'hui postérieur à 2030. Elle recommande en la matière d'aboutir dans les meilleurs délais à un projet technique concerté et crédible qui pourra conduire, le cas échéant, à l'aménagement en souterrain de nouvelles voies et d'une seconde gare à Lyon Part Dieu.</p>
<p>LN Paca</p>	<p>La réalisation d'une ligne nouvelle entre Marseille, Toulon et Nice doit permettre de constituer un système ferroviaire performant pour la région PACA, en reliant ces trois principales métropoles (3ème, 10ème et 5ème agglomérations françaises). Elle facilitera les déplacements à l'intérieur de la région en haussant la qualité de l'offre de services ferroviaires. Elle contribuera à ouvrir la région Provence – Alpes – Côte d'Azur sur les autres régions françaises, et à désenclaver l'est de la région en le reliant au réseau français à grande vitesse et plus généralement à l'arc méditerranéen Barcelone – Marseille – Gênes. D'un linéaire total de 200 km de ligne nouvelle entre Marseille et Nice, et de 30 km entre Nice et la frontière italienne, le projet intègre le traitement des nœuds ferroviaires marseillais et niçois, dont la situation entrave d'ores et déjà le bon fonctionnement de nombreux services ferroviaires quotidiens et nationaux.</p> <p>Au regard des éléments qu'elle a eus à disposition, la commission a constaté une évolution du projet dit de la LGV PACA vers un projet dit de ligne nouvelle, qui peut être séquencé. Elle identifie deux niveaux de priorités, dont le premier porte sur le traitement des nœuds marseillais et niçois. Ces deux derniers n'ont toutefois pas la même portée pour le fonctionnement du réseau ferré national. Le nœud marseillais est l'un des trois grands secteurs ferroviaires dont les contraintes pèsent sur la bonne structuration des circulations bien au-delà de leur région d'influence. La restructuration de son faisceau d'accès est une priorité au même titre que</p>

	<p>celle du nœud lyonnais. Le secteur niçois subit aussi de fortes contraintes qui pénalisent les services ferroviaires, mais sans peser autant sur la capacité du réseau national.</p> <p>Au sein de la commission des avis divergents se sont exprimés sur l'urgence du traitement du nœud niçois. Certains commissaires ont considéré qu'au regard des dysfonctionnements que subissent au quotidien les voyageurs, il incombait que le nœud niçois soit traité dans les mêmes priorités que le nœud marseillais.</p> <p>Après en avoir longuement débattu, la commission estime majoritairement qu'il convient de distinguer le traitement des nœuds selon les scénarios financiers envisagés. Dans le cadre du scénario n°1, la commission classe la résorption du nœud marseillais dans les premières priorités et celle du nœud niçois dans les secondes priorités avec le reste du projet. Dans le scénario n°2, elle classe les deux nœuds de Marseille et Nice en premières priorités, le reste du projet devant intervenir postérieurement.</p>
LN Paris-Normandie	<p>L'axe Paris Normandie est aujourd'hui globalement saturé et fonctionne mal, notamment parce que sa partie la plus proche de Paris supporte les flux composites importants de la région francilienne. Le projet crée une ligne nouvelle Paris – Mantes – Rouen – Le Havre, complétée par une section en direction de Caen et Cherbourg. Il doit permettre d'augmenter la capacité du système ferroviaire depuis et vers les deux régions normandes ainsi que d'améliorer la régularité des circulations en séparant mieux les trains lents assurant la desserte locale et les trains nationaux plus rapides entre Paris et le Mantois. Il doit aussi permettre de gagner du temps sur les relations entre les agglomérations normandes et Paris ainsi qu'entre les agglomérations normandes. Le développement attendu des relations périurbaines à Rouen devrait dégager de la capacité pour le fret, en complément de l'augmentation de capacité qu'offre la réalisation du projet d'électrification de Gisors – Serqueux.</p> <p>Au regard des éléments qu'elle a eus à disposition, la commission considère que la réalisation du projet peut être séquencée et que dans ce cadre, le traitement du nœud ferroviaire Paris- Saint Lazare – Mantes et celui de la gare nouvelle de Rouen constituent les premières priorités à mettre en œuvre.</p> <p>Dans ce contexte, après un examen attentif des enjeux, notamment de désaturation, la commission classe le traitement du nœud ferroviaire Paris- Saint Lazare – Mantes et celui de la gare nouvelle de Rouen en premières priorités dans le scénario n°2, le reste du projet étant classé en secondes priorités. Dans le scénario n°1, après analyse comparative des enjeux, elle retient en premières priorités le traitement de la section Paris-Saint Lazare – Mantes en raison de son impact sur le niveau de service d'une partie substantielle du réseau ferroviaire de la région francilienne. Le traitement de la gare nouvelle de Rouen est classé avec le reste du projet en secondes priorités.</p>
Provision pour interventions sur secteurs ferroviaires à enjeux (Bordeaux, Toulouse, Strasbourg, Rennes, Creil, Nîmes, Metz, Nancy, Mulhouse, Saint-Pierre des Corps, Gare du	<p>Dans le cadre de ses travaux, l'attention de la commission a été très fortement attirée sur la situation préoccupante d'un certain nombre de secteurs ferroviaires qui affecte le bon fonctionnement du système ferroviaire dans son ensemble et pour lesquels des mesures seraient nécessaires dans les meilleurs délais.</p>

nord)	La commission juge utile de prévoir des moyens pour intervenir sur ces secteurs. A cet effet, elle recommande, au regard des estimations de coût des travaux qui semblent requis et après analyse comparative des enjeux nationaux des différents projets, de prévoir dans le scénario n°1 une provision de 500 M€ et dans le scénario n°2 de 1000 M€ pour les mesures à réaliser.
Liaison ferroviaire Roissy – Picardie	<p>Le projet de liaison Roissy-Picardie consiste notamment en la construction d'une ligne nouvelle classique de 6 km pour raccorder une grande partie de la Picardie au réseau à grande vitesse, grâce aux possibilités de correspondances entre TGV et TER à Creil et Amiens. Il doit contribuer à réduire la congestion routière du Grand Roissy, en facilitant la liaison des capitales régionales entre elles et avec les pôles franciliens. Il améliore fortement l'accès au pôle de Roissy en transport en commun pour les salariés du sud de la Picardie et du nord-est du Val-d'Oise et améliore la structuration et l'attractivité du Grand Roissy.</p> <p>Au regard des éléments qu'elle a eus à disposition et des enjeux qui s'attachent à la réalisation de ce projet, la commission considère qu'il relève des projets de premières priorités quel que soit le scénario financier considéré. Elle note toutefois que le projet ne répond pas entièrement aux besoins du département du Val d'Oise orientés vers l'amélioration des déplacements de proximité en lien avec l'accès au pôle d'emplois de Roissy. La commission considère qu'il convient d'examiner, dans le cadre du Grand Paris, comment mieux y répondre.</p>
GPSO Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Hendaye	<p>Le grand projet du sud-ouest (GPSO) consiste en la réalisation d'une ligne nouvelle Bordeaux-Toulouse et d'une ligne nouvelle Bordeaux-Espagne pour un total de 417 km. Il doit s'accompagner de création de gares nouvelles ainsi que de l'aménagement de lignes existantes au sud de Bordeaux et au nord de Toulouse. Maillon européen de la liaison Sud Europe Atlantique, dans le prolongement du projet en cours de réalisation de la LGV Tours-Bordeaux, GPSO doit notamment contribuer à l'amélioration des performances du transport ferroviaire de voyageurs entre Paris et Toulouse et au report modal de l'avion vers le fer. Ligne à fonctions mixtes, le projet crée en outre de nouvelles capacités pour le développement d'un fret ferroviaire performant sur l'axe péninsule ibérique/Europe du nord-ouest, en accompagnement des travaux réalisés en Espagne pour se mettre au gabarit européen (« Y » basque à écartement international + 3ème rail jusqu'à la frontière avec mise en service en 2017). Le projet renforce enfin les capacités du réseau dans les secteurs périurbains de Bordeaux et Toulouse et, plus largement, celles des liaisons internes aux régions Aquitaine et Midi-Pyrénées, le cas échéant avec des services à grande vitesse.</p> <p>Au sein de la commission, des avis divergents se sont exprimés quant à l'intérêt du projet. Certains commissaires ont notamment fait part de leur interrogation sur l'urgence de réalisation du projet. S'agissant plus particulièrement de la section Bordeaux-Toulouse, ils ont aussi exprimé leur conviction que d'autres solutions reposant prioritairement sur une modernisation de l'existant permettraient d'apporter une réponse aussi satisfaisante et moins coûteuse pour la collectivité tout en étant plus respectueuse pour l'environnement et pour les populations locales.</p> <p>Après en avoir longuement débattu, la commission estime majoritairement qu'il convient de phaser en deux le projet. La section Bordeaux-Toulouse, qui doit permettre de raccorder la 4^{ème} ville de</p>

	<p>France au réseau ferroviaire à grande vitesse, devrait se concrétiser dans les meilleurs délais. S'agissant de la liaison nouvelle Bordeaux-Hendaye, les conditions de saturation qui sous-tendent sa réalisation et qui sont très fortement dépendantes de l'économie espagnole et de son recours au transport ferroviaire, ne devraient pas justifier un engagement des travaux avant 2030.</p> <p>Dans ce contexte, la commission retient dans le scénario n°2, en premières priorités, la réalisation de la section Bordeaux-Toulouse et place en secondes priorités la section Bordeaux-Espagne. Toutefois, la commission considérant qu'elle ne peut être entièrement affirmative sur le moment à partir duquel il sera nécessaire d'engager les travaux de cette dernière section, ce moment pouvant se situer <i>in fine</i> une ou deux années avant 2030, elle a prévu une provision pour engager en tant que de besoin de premiers travaux.</p> <p>Dans le scénario n°1, eu égard aux financements disponibles et après analyse comparative des enjeux nationaux des différents projets, l'ensemble du projet est classé dans les secondes priorités. Aucune inscription en premières priorités d'une provision pour premiers travaux n'est prévue dans ce cas.</p>
Mise à grand gabarit de la Seine amont entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine	<p>Le projet de mise à grand gabarit de la Seine amont entre l'écluse de la Grande Bosse (à l'aval immédiat de Bray-sur-Seine) et les installations portuaires de Nogent sur Seine vise à étendre le réseau navigable à grand gabarit du bassin de la Seine, en aménageant un tronçon de 27 kilomètres accessible aux péniches de classe Va (2500 tonnes, bateau de 110 m de long, 11,40 de large et 2,80 de mouillage).</p> <p>En augmentant les possibilités d'échanges par la voie d'eau, la réalisation de ce projet doit stimuler le développement économique local et répondre au-delà à une demande forte d'usage de la voie d'eau pour l'acheminement à destination de Paris et des ports de Rouen et du Havre de matériaux de construction, de produits agricoles ou encore de conteneurs.</p> <p>La commission estime que ce projet est de nature à favoriser un report modal de trafic important et doit être classé en premières priorités dans le scénario n°2. Après analyse comparative des enjeux nationaux des différents projets, celui-ci ne peut relever que des secondes priorités du scénario n°1.</p>
Route Centre Europe Atlantique (RCEA) en Allier et Saône et Loire	<p>La route Centre Europe Atlantique en Allier et Saône et Loire assure une fonction de transit à longue distance majeure mais elle permet aussi une desserte fine des territoires traversés. Elle contribue ainsi grandement à l'attractivité de ces territoires en confortant les activités économiques qui y sont implantées. Elle est aussi confrontée à des enjeux très importants de sécurité en lien avec l'importance et à la diversité des trafics qui empruntent cet axe.</p> <p>Sans se prononcer sur les caractéristiques et les modalités d'un aménagement de l'axe, la commission considère que les enjeux particuliers de sécurité associés à ceux de développement, de desserte et d'accessibilité justifient aujourd'hui qu'il soit entrepris dans les tous meilleurs délais. Après analyse comparative des enjeux nationaux des différents projets, la commission classe le projet dans la catégorie des premières priorités quel que soit le scénario considéré.</p>

<p>Liaison A28-A13 Contournement Est de Rouen</p>	<p>L'ensemble des axes routiers qui desservent la ville de Rouen (autoroutes, routes nationales, principales routes départementales) convergent aujourd'hui vers le centre-ville. L'absence de contournement et l'organisation radiale des voies d'accès à Rouen obligent ainsi les trafics de transit et ceux venant de ou allant vers l'Est à passer par les quais de Rouen et les pénétrantes Est (A28-RN28, RN31, RD6014 et RD6015). Cette situation est à la source d'une congestion quasi permanente des voies d'accès à l'agglomération et soulève d'importants problèmes de sécurité. Le projet de liaison A28-A13 qui crée un contournement par l'est de l'agglomération rouennaise en reliant l'A28 au nord à l'A13 au sud, auquel s'ajoute un barreau de raccordement à Rouen pour la desserte directe des zones d'activités, vise à remédier à cette situation.</p> <p>Au sein de la commission des avis divergents se sont exprimés quant à l'intérêt du projet. Certains commissaires ont notamment fait part de leur conviction que d'autres solutions par l'ouest, via le pont Flaubert, permettraient d'apporter une réponse satisfaisante aux problèmes qui se posent, tout en étant plus respectueuse pour l'environnement et les populations locales. Ils ont fait observer d'une part que le bilan carbone de cette nouvelle infrastructure routière était évalué à 2 millions de tonnes émises et d'autre part que le projet ne répondrait pas à la problématique de la traversée par l'agglomération du transport de matières dangereuses, la plupart des industries et les sites SEVESO se trouvant à l'Ouest de l'agglomération. Ce tracé rallongerait de 20 minutes le temps de parcours et traverserait des zones urbaines comme Oissel et Saint-Etienne-du-Rouvray.</p> <p>Après en avoir longuement débattu, la commission se prononce majoritairement en faveur du projet actuel. Après analyse comparative des enjeux nationaux des différents projets, elle le classe dans la catégorie des premières priorités du scénario n°2. Dans le cadre du scénario n°1, la commission classe le projet dans les secondes priorités.</p>
<p>RN 154 Allaine-Nonancourt</p>	<p>La RN 154 assure la liaison entre Rouen et Orléans, via Évreux, Dreux et Chartres, en reliant les deux autoroutes A13 et A10. Une section de l'itinéraire, à la charnière des régions Centre et Haute-Normandie, est en tronc commun avec la RN 12 sur une quinzaine de kilomètres entre Nonancourt et Dreux. L'aménagement à 2x2 voies de la RN 154 entre Allaine et Nonancourt doit permettre d'achever la mise à 2x2 voies de l'itinéraire.</p> <p>Les analyses conduisent à identifier deux parties dans le projet :</p> <ul style="list-style-type: none"> • une section tronc commun RN12/RN154 entre Dreux et Nonancourt • une section Allaine-Dreux. <p>La commission considère que le tronc commun RN12/RN154 entre Dreux et Nonancourt concentre des problèmes de sécurité, de congestion et de nuisances qui justifient qu'il soit aménagé en priorité. Sans se prononcer sur les caractéristiques et les modalités de l'aménagement, après analyse comparative des enjeux nationaux des différents projets, elle classe l'aménagement de la section tronc commun RN12/RN154 dans les premières priorités dans le scénario n°2, le reste de l'opération étant alors classé en secondes priorités. Dans le scénario n°1, l'ensemble du projet est classé en secondes priorités.</p>

A54 Contournement d'Arles	<p>Le projet de contournement routier d'Arles doit permettre à la fois d'achever un important axe de transport Est-Ouest entre l'Espagne et l'Italie et de libérer la ville d'Arles de la très forte pression exercée par le trafic de transit. Ce dernier circule au contact de quartiers densément habités, notamment le cœur historique de la ville inscrit par l'UNESCO au patrimoine de l'humanité. Le projet se fixe deux grands objectifs. D'une part, mettre fin au niveau de service de l'axe A9-A54-A7-A8 très dégradé à hauteur d'Arles (capacité de la route insuffisante, conception géométrique hors normes, nombre élevé d'accident, grande vulnérabilité aux incidents...). D'autre part, faciliter la requalification de l'actuelle RN 113, projet essentiel pour la qualité de vie et le développement de la ville d'Arles et qui accompagnera d'importants projets de restructuration urbaine.</p> <p>La commission comprend et partage les grands objectifs du projet. Elle souligne toutefois qu'il convient de s'assurer que le choix du tracé respecte les zones naturelles sensibles, en particulier le Parc Naturel Régional de Camargue, ainsi que les exploitations de foin de la Crau (dont l'arrosage alimente à plus de 65% les nappes phréatiques de la zone) et les rizicultures camarguaises.</p> <p>Après analyse comparative des enjeux nationaux des différents projets, la commission classe le projet dans la catégorie des premières priorités dans le scénario n°2. Dans le cadre du scénario n°1, la commission classe le projet dans les secondes priorités.</p>
A31 bis Toul – Frontière Luxembourgeoise	<p>Le projet de A31bis consiste en la réalisation de barreaux en tracé neuf, couplés à l'élargissement de l'A31 entre Nancy et Metz et entre Thionville et la frontière luxembourgeoise. Il doit permettre de remédier à la congestion récurrente actuelle sur la quasi-totalité du tracé de l'A31 dans le sillon lorrain. Cette situation handicape lourdement le développement régional et pose au-delà de sérieux problèmes de sécurité, de pollution et de qualité de vie. Contrairement à la plupart des autoroutes françaises, le trafic le long de l'A31 ne cesse d'augmenter, en raison principalement de l'effet d'attraction des grands pôles urbains du secteur. Les projections montrent qu'en 2030, et malgré la réalisation de plusieurs projets complémentaires proches du sillon (création de la voie rapide 52, mise à 2 x 2 voies de la RD1, développement du transport collectif notamment ferroviaire), la situation devrait tendre vers un blocage de l'axe et un accroissement des problèmes rencontrés.</p> <p>Les informations que la commission a eues à disposition confirment l'intérêt qui s'attache à une réalisation complète du projet dans les meilleurs délais. Sans se prononcer sur les caractéristiques et les modalités de réalisation de l'opération, après analyse comparative des enjeux nationaux des différents projets, la commission classe A31bis dans la catégorie des premières priorités dans le scénario n°2. Dans le cadre du scénario n°1, la commission classe le projet dans les secondes priorités.</p>
A45 Lyon Saint-Etienne	<p>Le projet A45 doit offrir une nouvelle liaison routière fiable et performante entre deux grandes agglomérations de la région Rhône-Alpes. Il s'agit de mieux relier les grands bassins d'emploi régionaux et de requalifier en boulevard urbain l'actuelle A47 surchargée et dangereuse. Le projet vise aussi à améliorer l'accessibilité et l'attractivité de l'agglomération stéphanoise et à la conforter en tant que pôle d'importance majeure au côté d'une métropole lyonnaise d'ambition européenne.</p>

	<p>La commission a été sensible aux enjeux d'aménagement du territoire qui s'attachent à l'amélioration des liaisons entre Lyon et Saint-Etienne, qu'elle juge nécessaire. Toutefois, des avis divergents se sont exprimés quant à l'intérêt du projet pour y parvenir.</p> <p>Certains commissaires ont ainsi fait part de leur conviction que d'autres solutions, via notamment une requalification de l'A47 et le renforcement des dessertes ferroviaires entre Lyon et Saint-Etienne, permettraient d'apporter une réponse satisfaisante aux problèmes qui se posent, tout en étant plus respectueuses de l'environnement. Ils ont souligné que la réalisation de cette infrastructure conduirait peu ou prou à doubler l'autoroute existante, à renforcer la congestion routière de l'agglomération lyonnaise et à provoquer un report modal du rail sur la route parfois estimé de l'ordre de 7000 voyageurs/jour à l'horizon 2020. Dans ces conditions, le projet ne s'inscrirait pas en cohérence avec les orientations du Grenelle de l'environnement.</p> <p>La commission a par ailleurs pris note des efforts engagés pour augmenter la capacité d'accueil de la ligne ferroviaire actuelle, essentiellement par l'usage d'un matériel roulant de plus grande capacité visant à tripler en 15 ans le nombre de voyageurs transportables en heure de pointe.</p> <p>Certains commissaires ont toutefois fait valoir que cet effort indispensable de confortation de l'offre ferroviaire n'épuiserait pas l'ensemble des besoins à long terme des déplacements entre l'agglomération stéphanoise et la métropole lyonnaise.</p> <p>La commission a constaté qu'elle disposait d'informations contradictoires pour se forger une opinion, tant sur ce que pourrait offrir le transport ferroviaire que sur les effets du projet sur les conditions de circulation dans l'agglomération lyonnaise.</p> <p>Après en avoir longuement débattu et fait une analyse comparative des enjeux nationaux, la commission a distingué le projet et sa problématique. Elle estime que la situation très dégradée des conditions de déplacement entre Lyon et Saint Etienne justifient que leur traitement figure dans les premières priorités du scénario n°2. Elle considère qu'il importe de poursuivre les efforts déjà engagés pour le renforcement indispensable de l'offre ferroviaire. Pour les déplacements par la route, dont les conditions sont aujourd'hui très dégradées, la solution ne pourra, le cas échéant, être décidée sous la forme du projet A45 qu'après s'être assuré de manière contradictoire qu'il n'existe pas d'alternative effective à un coût raisonnable.</p> <p>Une poursuite des études est indispensable. La commission juge que si la réalisation du projet A45 devait être décidée, une solution satisfaisante pour l'arrivée du projet sur l'agglomération lyonnaise devra être trouvée pour éviter d'y aggraver les conditions de circulation, notamment au niveau du nœud A7-A450.</p> <p>Dans ce même contexte, pour éviter un doublement préjudiciable des capacités autoroutières, cette réalisation éventuelle devrait s'accompagner au même horizon des garanties d'une réelle reconversion de l'A47 en boulevard urbain, tant en fonctionnalités qu'en emprises.</p> <p>Dans le cadre du scénario n°1, la commission classe le projet sous les mêmes conditions d'acceptation dans les secondes priorités.</p>
--	---

<p>Aménagement RN 126 Toulouse Castres</p>	<p>Le projet d'aménagement de la RN126 consiste en la mise à 2x2 voies à caractéristiques autoroutières de la liaison Castres – Toulouse (Verfeuil) sur près de 60 km dans les départements du Tarn et de la Haute-Garonne. Le projet doit permettre d'améliorer les perspectives de développement du Sud du Tarn et de l'agglomération de Castres-Mazamet, en leur offrant une accessibilité routière de meilleur niveau répondant aux besoins de la population et à la structure de l'économie locale. Dans ce contexte, le projet doit contribuer à soutenir le développement du bassin industriel de Castres-Mazamet, qui est en reconversion mais reste un pôle de développement important. Il devrait aussi permettre de favoriser une meilleure structuration de l'aire métropolitaine toulousaine, en soutenant le développement des villes moyennes en étoile autour de Toulouse, dont celle de Castres-Mazamet.</p> <p>La commission a été sensible aux enjeux d'aménagement du territoire qui s'attachent à l'amélioration de la liaison. Sans se prononcer sur les caractéristiques de l'aménagement et les modalités de sa réalisation, après analyse comparative des enjeux nationaux des différents projets, la commission classe le projet dans la catégorie des premières priorités dans le scénario n°2. Dans le cadre du scénario n°1, la commission classe le projet dans les secondes priorités.</p>
<p>Accès français Lyon-Turin</p>	<p>Le projet des accès français à la liaison Lyon –Turin assure la continuité d'itinéraire avec la section internationale franco-italienne du projet prioritaire n° 6 des réseaux transeuropéens de transport.</p> <p>La liaison binationale étant mixte, ses accès français sont constitués de différents éléments :</p> <ul style="list-style-type: none"> • une ligne nouvelle fret entre Lyon et le sillon Alpin, utilisée dans un premier temps de manière mixte fret et voyageur (220 km/h), • une ligne grande vitesse (LGV 300 km/h) entre Lyon Saint-Exupéry et Chambéry, • une ligne mixte fret et voyageur entre le sillon Alpin et St Jean de Maurienne, intégrant la traversée en tunnel du massif de Belledonne, • un terminal d'autoroute ferroviaire à grand gabarit dans l'est de l'agglomération lyonnaise. <p>L'ensemble de ces aménagements permet d'éviter la saturation des lignes existantes et les conflits d'usage entre les différents services qui devront y circuler (fret, TER, TGV). C'est aussi l'occasion de renforcer l'accès à la grande vitesse des Alpes du nord. Il organise en outre itinéraire ferroviaire au gabarit international sur l'ensemble de la liaison Lyon et le tunnel.</p> <p>La commission confirme l'intérêt à terme de la réalisation des accès prévus, en lien avec la réalisation du projet de liaison binationale. Toutefois, compte tenu des incertitudes sur calendrier tunnel de base, la commission n'a pas pu s'assurer que les risques de saturation et de conflits d'usage qui justifient la réalisation du projet interviendraient avant les années 2035 à 2040.</p> <p>En conséquence, elle classe le projet d'accès à la liaison binationale en secondes priorités, quel que soit le scénario financier considéré. Elle recommande un suivi spécifique des conditions de développement du</p>

	<p>projet global, a minima selon la périodicité de 5 ans qu'elle préconise par ailleurs, afin de vérifier régulièrement l'horizon probable de réalisation des accès français.</p>
<p>Contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise</p>	<p>Le projet de contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL) créé une ligne nouvelle mixte à 2 voies de 73 km, réalisant un maillage du réseau existant par l'Est de Lyon. Le projet s'inscrit dans l'amélioration progressive des corridors européens de fret n°2 et n°6 et comprend 3 parties : Nord (déjà déclarée d'utilité publique), Sud, et franchissement du Rhône. Le projet comporte une fonctionnalité voyageurs mais a avant tout une dimension fret : pour assurer d'abord dans des conditions performantes et sûres le transit du fret national et européen passant par la métropole lyonnaise, pour opérer ensuite la continuité d'itinéraire avec la liaison européenne Lyon-Turin, et enfin pour desservir les principales zones logistiques de l'agglomération lyonnaise et l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry. Ce faisant, il contribue à libérer des capacités au cœur du nœud lyonnais aux heures de pointe et réduit le transit de matières dangereuses dans l'agglomération.</p> <p>Au regard des éléments d'analyse dont elle a disposé, la commission dresse un double constat.</p> <p>Une priorité absolue doit être donnée au traitement du nœud ferroviaire lyonnais, dont la saturation pénalise à la fois les circulations fret et voyageurs régionales et nationales. Les enjeux qui se rattachent au traitement de ce nœud justifient qu'il soit prioritaire dans l'affectation des moyens esquissés dans chacun des scénarios financiers, étant entendu que sa restructuration lourde sera engagée dans la continuité, dans les toutes premières années 2030.</p> <p>L'intérêt de la réalisation du CFAL est fortement corrélé à l'évolution des trafics fret sur le secteur concerné. En l'état actuel des trafics et des incertitudes qui pèsent sur le calendrier de plusieurs projets, dont les trafics ont vocation à alimenter le CFAL, la commission considère que le besoin d'engagement du projet n'est sans doute plus assuré avant 2030.</p> <p>Dans ces conditions, la commission classe le projet en secondes priorités quel que soit le scénario considéré. Toutefois, considérant qu'elle ne peut être entièrement affirmative sur le moment à partir duquel il pourrait être nécessaire d'engager l'opération, ce moment pouvant se situer in fine quelques années avant 2030, la commission a prévu dans le scénario n°2 d'inscrire en premières priorités une provision pour engager, en tant que de besoin, de premiers travaux en lien avec le projet.</p> <p>Au-delà, consciente des enjeux de la circulation des marchandises dans et à travers la métropole lyonnaise, tant pour ses acteurs économiques que pour ses riverains, la commission fait trois recommandations pressantes.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Afin de préciser et d'actualiser l'horizon de réalisation du CFAL, un observatoire des trafics, impliquant l'ensemble des acteurs, devrait suivre régulièrement l'évolution des circulations du fret (constatées et envisagées pour le futur) sur l'ensemble du périmètre alimentant le nœud lyonnais, en tenant compte aussi de l'avancement des projets générant de nouveaux trafics fret. Cette expertise régulière devrait s'appuyer sur l'hypothèse d'une réalisation intégrale de l'ensemble du CFAL, que la commission juge particulièrement souhaitable. 2) La commission recommande que dans l'attente de la mise en service

	<p>du CFAL, RFF et les autres acteurs ferroviaires concernés établissent un plan de gestion des itinéraires de matières dangereuses sur l'ensemble du périmètre du nœud lyonnais, passant tant par Perrache que par Part Dieu.</p> <p>3) Elle recommande enfin que les études et les procédures relatives au CFAL se poursuivent et aboutissent au plus tôt, pour préserver la capacité à insérer au mieux, le moment venu, le CFAL nord et sud dans son environnement.</p>
Interconnexion Sud Île-de-France	<p>Le projet consiste en la création d'une ligne dédiée aux TGV intersecteurs (liaisons province-province depuis et vers l'ouest de la France), pour relier, au niveau de la gare de Massy-TGV, la LGV Atlantique aux autres LGV. Cette interconnexion doit améliorer le fonctionnement du système ferroviaire sur le secteur en réduisant la saturation de la ligne classique Massy-Valenton, par la dissociation des flux ferroviaires locaux et des flux TGV qui y circulent actuellement. Il offre l'occasion de créer une gare TGV connectée à l'aéroport Paris-Orly, et éventuellement une seconde dans la ville nouvelle de Sénart, connectée au RER D.</p> <p>Au regard des éléments d'analyse dont elle a disposé, la commission s'est interrogée sur la portée de l'amélioration déjà engagée du barreau existant entre Massy et Valenton. Ce barreau d'une longueur de 19 km, est actuellement en voie unique en deux points, à la sortie de la gare de Massy et au niveau du poste d'Orly. Or, ce tronçon de grande ceinture de Paris subit un lourd trafic notamment aux heures de pointe, où se mêlent le RER C, des trains fret et des TGV province-province. Cette situation est cause de dégradation de la qualité du service pour l'ensemble des circulations (irrégularités et irrégularités horaires importantes), et constitue un frein au développement des trafics dits d'interconnexion. Les travaux engagés doivent conduire à la suppression à l'Est et à l'Ouest des tronçons de voie unique et des cisaillements. A la mise en service complète, prévue en 2017, la qualité de l'offre sera sensiblement améliorée :</p> <ul style="list-style-type: none"> • quasi doublement des sillons TGV, permettant la mise en œuvre de nouvelles relations entre la façade Atlantique et l'Est de la France, l'aéroport de Roissy, le Nord-Est et le Sud-Est dans de bonnes conditions de régularité et de positionnement horaire, • préservation des possibilités de circulations des trains fret de transit, notamment de jour, • régularité des circulations de la ligne RER C, et passage au 1/4h du RER C sur la section Pont de Rungis / Massy. <p>La ligne classique devrait avoir alors une réserve de capacités suffisante pour que, sans remettre en question l'intérêt à terme de l'interconnexion Sud, le besoin d'engagement des travaux puisse être différé au-delà de 2030.</p> <p>Au sein de la commission, des avis divergents se sont exprimés vis-à-vis de cette analyse. Certains commissaires ont fait observer que lors du débat public sur le barreau Massy-Valenton, le caractère temporaire des passages supplémentaires de TGV sur cet axe avait été souligné. Ceci serait remis en cause par un report de l'interconnexion qui est par ailleurs soutenue par 6 régions et comporte par ailleurs des fonctionnalités qui ne sont pas assurées par le barreau Massy-Valenton, notamment la création de deux gares à Orly et Lieusaint-Sénart assurant l'interconnexion fer/air et desserrant la contrainte sur les gares parisiennes.</p>

	<p>Après en avoir longuement débattu, la commission décide majoritairement de classer la réalisation de l'interconnexion Sud dans les secondes priorités quel que soit le scénario financier considéré. Toutefois, considérant qu'elle ne peut être entièrement affirmative sur le moment à partir duquel il pourrait être nécessaire d'engager l'opération, ce moment pouvant se situer in fine une ou deux années avant 2030, la commission a prévu dans le scénario n°2 d'inscrire en premières priorités une provision pour engager en tant que de besoin de premiers travaux en lien avec le projet.</p>
LGV Paris-Orléans-Clermont-Lyon (POCL)	<p>Le projet POCL consiste à relier Paris à Lyon par une ligne nouvelle de plus de 500 km desservant les régions Auvergne, Bourgogne et Centre. Le projet répond à terme à la saturation de la ligne Paris-Lyon et au besoin d'amélioration de la desserte des territoires du centre de la France.</p> <p>La commission tient à souligner que si le projet vise à répondre à l'augmentation des circulations entre Paris et Lyon, il lui paraît tout à fait justifié qu'il serve aussi les intérêts de l'aménagement du territoire. Toutefois, elle constate que l'échéance de réalisation du projet est fortement corrélée à l'horizon à partir duquel la ligne existante entre Paris et Lyon pourrait être considérée comme saturée. Elle juge au-delà que le coût du projet mérite d'être substantiellement maîtrisé.</p> <p>Compte tenu des besoins de relations de toute nature entre les deux métropoles francilienne et lyonnaise et de l'importance des trafics européens et nationaux qui transitent par le nœud lyonnais, la commission considère que la perspective de saturation de la ligne à grande vitesse actuelle doit être prise plus comme une certitude que comme une hypothèse. L'horizon temporel de cette saturation est en revanche plus incertain.</p> <p>Pour la commission, l'enjeu de cette liaison nouvelle oblige à affiner et actualiser régulièrement les études prospectives pour mieux préciser l'horizon de saturation de la ligne Paris-Lyon, en fonction des évolutions de contexte constatées ou attendues avec une probabilité raisonnable de survenue (évolution des capacités des trains, mise en application d'ERTMS, actualisation du calendrier de réalisation des autres projets ferroviaires influant sur la saturation de la ligne).</p> <p>La commission recommande la mise en place d'un observatoire des conditions d'exploitation de la ligne existante et de l'évolution des trafics afin de mieux cerner l'horizon d'opportunité du projet. Dans ce cadre, RFF devrait expliciter ses projets de modernisation de l'exploitation de la ligne à grande vitesse actuelle, en précisant les différentes mesures envisagées ou déjà préparées pour accroître sa capacité.</p> <p>La réalisation du projet devra être engagée dès que les conditions génératrices seront solidement établies. Des avis divergents se sont exprimés dans ce contexte sur le moment d'engagement de l'opération. Après en avoir longuement débattu, la commission estime majoritairement que les conditions ne devraient pas permettre de justifier l'engagement des travaux avant 2030. Elle classe dès lors le projet parmi les secondes priorités quel que soit le scénario financier considéré. Toutefois, considérant qu'elle ne peut être entièrement affirmative sur le moment à partir duquel il pourrait être nécessaire d'engager l'opération,</p>

	<p>ce moment pouvant se situer <i>in fine</i> une ou deux années avant 2030, la commission a prévu dans le scénario n°2 d'inscrire en premières priorités une provision pour engager en tant que de besoin de premiers travaux en lien avec le projet.</p> <p>La commission attire enfin l'attention sur le fait que la modernisation du nœud ferroviaire lyonnais est en tout état de cause un préalable à la réalisation du projet.</p>
LGV Rhin-Rhône	<p>La LGV Rhin-Rhône, est composée de trois branches distinctes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une branche Est, dont 140 km ont été ouverts à la circulation le 11 décembre 2011, doit représenter à terme 190 km de ligne nouvelle entre Dijon et Mulhouse. Elle permet de desservir les villes de Besançon, Belfort et Montbéliard. Le projet consiste aujourd'hui, pour achever la branche Est, à réaliser 50 km de LGV situés aux 2 extrémités de la 1ère phase en service : une section Ouest de 15 km en Côte-d'Or et une section Est de 35 km dans le Territoire-de-Belfort et dans le Haut-Rhin. • Une branche Sud qui consiste à créer une LGV d'environ 160 km entre Dijon et Besançon en jonction avec la LGV Rhin-Rhône branche est et l'agglomération lyonnaise au sud-ouest d'Ambérieu avec accès aux gares de La Part-Dieu et de Saint-Exupéry. Le projet dessert les territoires de l'ouest de la Franche-Comté et de la Bresse. Cette LGV est prévue pour un trafic mixte voyageurs et fret soit dans sa totalité, soit au moins dans sa moitié sud, de façon à fonctionner en doublet avec la ligne de la Bresse Dijon – Ambérieu. • Une branche Ouest qui consiste à créer une liaison rapide entre Dijon en jonction avec le LGV Rhin-Rhône branche est et la LGV Paris –Lyon au niveau d'Aisy. Cette ligne doit desservir Dijon (avec création d'une nouvelle gare à Porte neuve) et traverser le département de la Côte d'Or. Le projet est organisé en deux phases : une première appelée traversée de l'Agglomération Dijonnaise (46 km de linéaire) et desservant la nouvelle gare, une seconde se prolongeant au nord-ouest de Dijon jusqu'à la LGV Paris-Lyon vers Aisy (54 km de linéaire). <p>Les éléments dont la commission a pu disposer et les analyses comparatives des enjeux nationaux des différents projets ne permettent de retenir aujourd'hui aucun de ces projets dans les premières priorités. La commission observe au-delà que les branches Ouest et Sud de la LGV Rhin-Rhône soulèvent de fortes interrogations quant à leur pertinence, notamment dans la perspective de la réalisation de POCL. Elle juge utile que ces deux projets fassent l'objet d'une redéfinition complète.</p> <p>En conséquence, la commission classe indépendamment du scénario financier considéré l'achèvement de la branche Est dans les secondes priorités et dans leurs contours actuels les branches Ouest et Sud dans les priorités plus lointaines.</p>
LGV SEA Poitiers-Limoges	<p>Le projet Sud Europe Atlantique Poitiers-Limoges consiste en la réalisation de 112 km de ligne nouvelle à grande vitesse, uniquement pour voyageurs, entre Poitiers et Limoges, dont 72 km en voie unique. Le projet doit permettre de mettre respectivement Limoges à environ 2 heures et Brive-la-Gaillarde à environ 3 heures de Paris. Le gain de temps d'une heure pour les liaisons avec la capitale est acquis en</p>

	<p>combinant la mise en service du projet et celle de la LGV Tours-Bordeaux en cours de réalisation. Le projet doit aussi permettre de mieux connecter le Limousin et les territoires du Centre-Ouest de la France au réseau à grande vitesse européen, et conforter leur ouverture sur la façade atlantique.</p> <p>La commission a noté que le projet apparaît controversé quant à son intérêt et ses enjeux. Les éléments dont la commission a pu disposer et les analyses comparatives des enjeux nationaux des différents projets ne permettent pas de justifier un classement dans les premières priorités.</p> <p>Par ailleurs, la commission estime que l'amélioration des circulations et matériels TET qu'elle recommande sur l'axe Paris-Orléans-Limoges-Toulouse est de nature à améliorer les conditions de desserte des territoires concernés et à répondre en grande partie à leurs besoins de qualité de service pour leurs échanges.</p> <p>Dans ce contexte, la commission fait le choix d'un classement dans les secondes priorités, quel que soit le scénario financier considéré.</p>
LN Montpellier-Perpignan	<p>Le projet de ligne nouvelle ferroviaire de 155 km entre Montpellier et Perpignan, apte à la grande vitesse, répond prioritairement à un objectif de désaturation de l'axe ferroviaire principal du Languedoc-Roussillon (partie intégrante du corridor européen fret n°6). Il permet dans ce cadre de créer un service à haute fréquence pour les déplacements le long de l'axe littoral et de conforter l'inscription de la région dans l'Europe de la grande vitesse.</p> <p>Les éléments que la commission a eus à connaître confirment l'intérêt à terme de la réalisation de ce projet. Pour autant, au regard des éléments d'analyse dont elle a disposé, la commission estime que les risques de saturation et de conflits d'usage qui constituent le fait générateur de la réalisation du projet ne devraient pas justifier son engagement avant 2030.</p> <p>En conséquence, elle classe le projet en secondes priorités quel que soit le scénario financier considéré. La réalisation du projet devra être engagée dès que les conditions génératrices seront solidement établies. La commission estime que ces conditions ne devraient pas permettre de justifier l'engagement des travaux avant 2030. Elle classe dès lors le projet parmi les secondes priorités quel que soit le scénario financier considéré. Toutefois, la commission considérant qu'elle ne peut être entièrement affirmative sur le moment à partir duquel il pourrait être nécessaire d'engager l'opération, ce moment pouvant se situer in fine une ou deux années avant 2030, elle a prévu dans le scénario n°2 d'inscrire en premières priorités une provision pour engager en tant que de besoin de premiers travaux en lien avec le projet.</p>
Liaisons Nouvelles Ouest Bretagne – Pays de la Loire	<p>Le projet de liaisons nouvelles Ouest Bretagne – Pays de la Loire consiste en la réalisation de sections de lignes nouvelles entre Nantes et Rennes et sur les axes Rennes-Brest et Rennes-Quimper. Suivant les scénarios, leur linéaire varie de 160 à 300 km. Le projet dessert l'ensemble de la Bretagne et la Loire Atlantique, s'inscrivant dans le prolongement de la LGV Bretagne – Pays de la Loire. Il dessert également le futur aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Il doit permettre notamment de mettre Brest et Quimper à 3h de Paris, par un gain de temps de 10 à 15 mn en complément de celui obtenu par la LGV</p>

	<p>Bretagne Pays de Loire en cours de réalisation et des aménagements sur le réseau existant.</p> <p>La commission estime tout à fait légitime que soient recherchées pour l'ensemble des territoires bretons des liaisons plus performantes tant avec Paris qu'entre eux. Elle considère qu'il existe incontestablement un besoin de meilleure diffusion des effets de la grande vitesse sur le territoire de la Bretagne.</p> <p>La commission juge toutefois que la solution envisagée avec la réalisation de sections de lignes nouvelles, se traduit par un coût pour la collectivité sans commune mesure avec les gains attendus notamment en termes de temps de parcours.</p> <p>La commission recommande une révision du projet qu'elle classe, dans l'attente de sa reprise, en secondes priorités quel que soit le scénario financier considéré.</p>
A104 Méry-sur Oise Orgeval	<p>Le prolongement de l'A104 au nord-ouest de l'Île-de-France est un projet d'autoroute à 2x3 voies de 28 km dans le Val-d'Oise et les Yvelines. Il vise à compléter le réseau des voies rapides d'Île-de-France de façon à former un ensemble cohérent, notamment en termes de maillage et de gestion des trafics.</p> <p>L'évaluation du projet met clairement en évidence que celui-ci répond à un besoin réel sur le secteur concerné et conditionne la réalisation de la plate-forme multimodale du port d'Achères.</p> <p>La commission note toutefois le caractère extrêmement controversé du projet en raison de la présence de milieux sensibles et de son coût élevé. Elle considère qu'aujourd'hui les conditions ne sont pas remplies pour permettre de le retenir dans la catégorie des premières priorités.</p> <p>La commission recommande de poursuivre la concertation en vue de clarifier les caractéristiques du projet et les modalités de sa réalisation. Elle le classe, à ce stade, en secondes priorités quel que soit le scénario financier considéré.</p>
A319 Langres-Vesoul	<p>Le projet de liaison autoroutière A319 entre Langres et Vesoul doit contribuer à la réalisation d'une liaison routière à haut niveau de service entre l'autoroute A 31 à l'Ouest et la Suisse (à proximité de Delle) à l'est. Le projet doit dans ce cadre permettre d'améliorer la desserte des territoires ruraux mais aussi urbains et industriels situés entre Langres et Vesoul.</p> <p>Les éléments d'analyse que la commission a eus à disposition confirment les enjeux de desserte et d'accessibilité des territoires traversés. Ils mettent tout particulièrement en évidence l'importance qui s'attache à la réalisation de la déviation de Port sur Saône, inscrite pour 100 M€ au PDMI actuel de la région Franche-Comté et à celle de la déviation de Langres, d'un coût estimatif de l'ordre de la centaine de millions d'euros et dont les études préalables à la déclaration d'utilité publique ont débuté.</p> <p>La commission considère que la priorité doit être donnée à la réalisation dans les meilleurs délais de ces deux déviations dans le cadre des PDMI. Elle classe le projet en tant que tel, à ce stade, en secondes priorités quel que soit le scénario financier considéré.</p>

<p>A 355 Grand Contournement Ouest de Strasbourg (GCO)</p>	<p>Autoroute à 2x2 voies élargissable à 2x3, d'une longueur de 24 km, le projet déclaré d'utilité publique de Grand Contournement Ouest de Strasbourg (GCO) doit permettre d'assurer la continuité de l'axe Nord Sud alsacien en évitant l'agglomération strasbourgeoise, et d'améliorer les relations entre les villes moyennes alsaciennes situées au nord et au sud de Strasbourg.</p> <p>Le projet apparaît aujourd'hui controversé et soulève de nombreuses interrogations quant à sa pertinence comme réponse aux problèmes que rencontre l'agglomération de Strasbourg.</p> <p>Dans ce contexte, après analyses comparatives des enjeux nationaux des différents projets, la commission considère qu'il n'est pas possible de retenir le projet dans la catégorie des premières priorités. Elle le classe à ce stade dans les secondes priorités quel que soit le scénario financier considéré.</p>
<p>Grand contournement autoroutier de Lyon</p>	<p>Le projet de grand contournement autoroutier de Lyon vise à rétablir la fluidité du trafic de transit au droit de Lyon, tout en contribuant aux objectifs du plan de déplacements urbains (PDU) de l'agglomération lyonnaise. Il conduit à déclasser les autoroutes A6 et A7 à l'intérieur du périphérique lyonnais et à supprimer, dès la mise en service du contournement, la continuité autoroutière au travers de l'agglomération.</p> <p>Deux options sont aujourd'hui envisagées :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'une par l'Ouest reliant l'A6 au nord de Lyon à l'A7 au sud de l'agglomération. Articulée avec A 89 Balbigny – La Tour-de-Salvagny et A 45 Lyon – Saint-Étienne, elle doit également permettre de créer un système d'échanges autoroutiers avec l'Ouest de la région lyonnaise, particulièrement le département de la Loire et au-delà la région Auvergne ; • l'autre par l'Est qui consisterait à prolonger vers le sud le réseau autoroutier existant à l'Est de l'agglomération lyonnaise, singulièrement l'autoroute A 432, à partir de son raccordement avec l'A 43. <p>Les éléments d'analyses que la commission a eus à disposition soulignent la réalité du problème de la traversée de la ville de Lyon par les autoroutes A6 et A7. Pour autant, ils ne permettent pas de conclure qu'un grand contournement routier par l'Ouest ou par l'Est apportera une réponse définitive aux problèmes de saturation de cette traversée en raison de la faible part de trafic qui pourrait avoir naturellement intérêt à se reporter, toutes choses étant égales par ailleurs, sur ce contournement.</p> <p>Dans ce contexte, la commission recommande d'approfondir les réflexions engagées sur la manière de réduire les trafics en traversée de Lyon et notamment d'étudier, de manière très précise, les effets en termes de déplacement de trafics que pourrait avoir la réalisation d'un grand contournement. Elle suggère que dans ce cadre soit notamment examinée la mise en place d'un péage urbain.</p> <p>Elle classe à ce stade le projet en secondes priorités quel que soit le scénario financier considéré.</p>
<p>Liaison Est Ouest Avignon –</p>	<p>Le projet liaison Est-Ouest d'Avignon consiste à achever le</p>

Tranches 2 et 3	<p>contournement sud d'Avignon (route express de 15 km à 2x2 voies) dont la section centrale (la tranche T1) a été mise en service en octobre 2010. Restent donc à construire aujourd'hui :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la tranche T2 à l'est : 5,7 km entre Rognonas et le carrefour de l'Amandier (raccordement à la RN7) comprenant un franchissement de la Durance ; • la tranche T3 à l'ouest : 2,8 km entre la Courtine et le giratoire des Angles (raccordement aux RN100 et 580) comprenant un nouveau franchissement du Rhône. <p>Les deux tranches ont d'ores et déjà été déclarées d'utilité publique.</p> <p>Le projet vise à délester le réseau routier du centre-ville d'Avignon régulièrement saturé des importants trafics de transit qu'ils supportent doit permettre d'améliorer l'accès aux grands équipements de l'agglomération.</p> <p>Les éléments d'analyse que la commission a eus à disposition pour se forger une opinion sur l'urgence de réalisation du projet ne permettent pas, après analyses comparatives des enjeux nationaux des différents projets, de le retenir dans les premières priorités. Ils conduisent la commission à le classer dans les secondes priorités quel que soit le scénario financier considéré.</p>
Lille contournement Sud-Est	<p>Le projet de contournement Sud Est de Lille consiste en la réalisation d'une voie à caractéristiques autoroutières d'environ 13km afin de relier l'autoroute A1 au niveau de Seclin aux autoroutes A27 et A23 en longeant essentiellement la ligne TGV. Sa réalisation doit réduire la congestion sur les nœuds A1/A27 et A23/A27/RN227, permettant ainsi d'améliorer les conditions d'accessibilité sud de l'agglomération et de l'aéroport.</p> <p>Les éléments dont la commission a disposé pour se forger une opinion sur l'urgence de réalisation du projet ne permettent pas, après analyses comparatives des enjeux nationaux des différents projets, de le retenir dans les premières priorités. Ils conduisent la commission à le classer dans les secondes priorités quel que soit le scénario financier considéré.</p>
Amélioration des liaisons entre la Lorraine et la vallée du Rhône (débouchés sud de la Lorraine)	<p>Le projet d'amélioration des liaisons entre la Lorraine et la vallée du Rhône (débouchés sud de la Lorraine) est aujourd'hui tout d'abord un concept avant d'être un projet. Il pourrait s'appuyer sur une amélioration et électrification de la ligne Epinal – Lure de 70km dont 30 km de voie unique et la réalisation d'un barreau de raccordement à voie unique entre Lure et la LGV Rhin-Rhône Branche Est (20km).</p> <p>Le projet s'inscrit clairement aujourd'hui dans une logique de réalisation de très long terme. En conséquence, la commission classe le projet dans les projets à horizons plus lointains quel que soit le scénario financier considéré.</p>
Barreau ferroviaire Est-Ouest	<p>Le projet s'inscrit dans une démarche de construction d'une transversale ferroviaire européenne, fret et/ou voyageurs reliant la façade atlantique et les grands axes de transport de l'Est de la France. Il offrirait notamment une alternative au transit par la région capitale et aux déplacements par voie aérienne. Un premier itinéraire de passage envisageable pourrait relier notamment Lyon-Nevers-Tours puis les pôles économiques de l'Ouest. Un second itinéraire pourrait relier notamment</p>

	<p>Lyon-Clermont-Ferrand-Limoges et au-delà contribuant ainsi à l'amélioration de la desserte du Limousin et de l'Auvergne. En tout état de cause, ces deux hypothèses ne constituent pas à elles-seules le champ des possibles. Seule une analyse fine des territoires et des besoins permettrait d'estimer les éventuelles insuffisances du réseau existant et de faire émerger un projet précis</p> <p>A ce stade, la pertinence d'une telle liaison sous forme d'un ou de plusieurs nouveaux barreaux reste à démontrer et le projet s'inscrit clairement dans une logique de réalisation de long terme.</p> <p>En conséquence, la commission classe le projet dans les projets à horizons plus lointains quel que soit le scénario financier considéré.</p>
Contournement ferroviaire de Bordeaux	<p>Le projet de contournement ferroviaire de Bordeaux est aujourd'hui à l'état d'ébauche et ne constitue au demeurant qu'une des réponses possibles au diagnostic lancé dans le cadre des études stratégiques sur l'étoile ferroviaire de Bordeaux.</p> <p>Le projet s'inscrit clairement aujourd'hui dans une logique de réalisation de long terme. En conséquence, la commission classe le projet dans les projets à horizons plus lointains quel que soit le scénario financier considéré.</p>
Desserte de la Bigorre et du Béarn	<p>Le projet d'amélioration de la desserte ferroviaire du Béarn et de la Bigorre assure le maillage du territoire du grand sud-ouest, notamment entre les grandes agglomérations (Bordeaux, Mont de Marsan, Bayonne, Pau et Tarbes).</p> <p>Dans le prolongement du Grand Projet du Sud-Ouest et de la réalisation des lignes nouvelles Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Espagne, l'objectif du projet est de ramener les temps de parcours de Paris à Pau et Tarbes à 3h00 et 3h30.</p> <p>Le projet s'inscrit clairement aujourd'hui dans une logique de réalisation de long terme. En conséquence, la commission classe le projet dans les projets à horizons plus lointains quel que soit le scénario financier considéré.</p>
Electrification de la transversale Nantes – Lyon Voie Ferrée Centre Europe Atlantique (VFCEA)	<p>Le projet consiste à moderniser la section de ligne entre Nevers et Chagny (163 km) dans la continuité de l'électrification de Tours - Vierzon en 2008 et de Bourges - Saincaize en 2011.</p> <p>Selon les fonctionnalités qui seraient in fine retenues, le projet VFCEA pourrait intégrer tout ou partie des aménagements suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'électrification de la section Nevers-Chagny ; • la mise au gabarit de la section Nevers-Chagny et le passage de 20 à 22,5T par essieu sur l'ensemble de la ligne et plus globalement sur l'axe Nantes – Vallée de la Saône. • la mise en place d'un système de communication sol/train (GSM-R) • la création d'une gare TGV-TER via la déviation de la ligne Nevers-Chagny pour établir des quais TER au droit de ceux de la gare TGV Le Creusot-Montceau-les-Mines • un raccordement nouveau TER / TGV au niveau de la gare TGV

	<p>Le projet VFCEA doit permettre d'achever la modernisation d'un itinéraire fret au centre de la France pour relier selon un axe Ouest / Est la façade Atlantique à l'axe Saône-Rhône et au Rhin, sans passer par Paris et la Grande Ceinture. Cette modernisation pourrait bénéficier en outre à la desserte TER le long de l'axe. Ce projet peut aussi permettre de connecter la gare TGV du Creusot au réseau TER pour mieux irriguer le sud-ouest de la Bourgogne et d'offrir un nouvel itinéraire pour les liaisons TGV entre Dijon et Lyon.</p> <p>Le projet s'inscrit clairement aujourd'hui dans une logique de réalisation de très long terme. En conséquence, la commission classe le projet dans les projets à horizons plus lointains quel que soit le scénario financier considéré. Elle estime au-delà que certains éléments du projet dont la réalisation peut s'avérer utile à plus court terme pourraient se réaliser progressivement dans le cadre de l'engagement national fret ferroviaire dont elle a recommandé de relever les montants annuels.</p>
Ligne nouvelle Paris Amiens Calais ou Paris Rouen Calais	<p>Le projet de ligne nouvelle Paris Amiens Calais ou Paris Rouen Calais vise à créer une ligne alternative à grande vitesse à la ligne actuelle à grande vitesse Paris Calais qui passerait soit par Amiens soit par Rouen. L'ambition du projet est de renforcer l'intégration de la Normandie, de la Picardie et du littoral du Pas-de-Calais au réseau à grande vitesse afin d'améliorer leur accessibilité depuis Paris, depuis l'aéroport international de Roissy - Charles de Gaulle et au-delà.</p> <p>Les éléments d'analyse que la commission a eus à disposition pour se forger une opinion sur l'urgence de réalisation du projet et notamment l'absence de saturation de la ligne actuelle à grande vitesse Paris-Calais, ne permettent pas de retenir ce projet dans les premières ou secondes priorités, quel que soit le scénario financier considéré.</p> <p>La commission estime que ce projet relève à ce stade des projets à horizons plus lointains.</p>
Ligne nouvelle Toulouse Narbonne	<p>Le projet vise à améliorer les liaisons ferroviaires entre les deux agglomérations et leur connexion aux différents réseaux à grandes vitesses. Au stade actuel, cette amélioration peut s'envisager soit par une ligne nouvelle, soit par le réaménagement lourd de l'infrastructure existante.</p> <p>Les éléments d'analyse dont la commission a disposé pour se forger une opinion sur l'urgence de réalisation du projet tendent à montrer que ce dernier s'inscrit dans une logique de réalisation de très long terme. La commission considère que ce projet relève dès lors des projets à horizons plus lointains quel que soit le scénario financier considéré.</p>
Nouvelle traversée des Pyrénées	<p>La réalisation d'une liaison ferroviaire à priorité fret entre le nord de l'Espagne et le sud de la France comportant un tunnel de basse altitude vise à augmenter la part de marché du fret ferroviaire transpyrénéen et à éviter la saturation potentielle des lignes existantes à l'échéance de la réalisation des projets sur les axes méditerranéen et atlantique.</p> <p>Le projet s'inscrit clairement aujourd'hui dans une logique de réalisation de très long terme. En conséquence, la commission classe le projet dans les projets à horizons plus lointains quel que soit le scénario financier considéré.</p>

Saône – Moselle / Saône – Rhin (SMSR)	<p>Le projet SMSR consiste à créer une liaison fluviale à grand gabarit entre la Méditerranée et l'Europe du Nord et Centrale, par un canal entre la Saône et la Moselle, d'une part, et la Saône et le Rhin, d'autre part. Le linéaire concerné représente environ 350 km. L'enjeu de la liaison SMSR est de relier aux principaux réseaux fluvial et maritime européens les ports maritimes et le réseau fluvial à grand gabarit de l'Est de la France, grâce à une route fluviale sud-nord entre Marseille et Amsterdam.. Le projet est aujourd'hui mentionné dans le Réseaux Trans Européens de Transports (RTE-T) au sein du réseau central européen. Il participe au développement d'une offre multimodale au sein du projet de corridor multimodal européen Nord-Sud n°9 Amsterdam-Marseille, qui concerne majoritairement les réseaux de transport français.</p> <p>Aujourd'hui, le projet SMSR s'inscrit clairement dans une logique de réalisation de long à très long terme. En conséquence, la commission classe le projet dans les projets à horizons plus lointains quel que soit le scénario financier considéré.</p>
A26 Troyes-Auxerre	<p>Le projet d'aménagement sous forme autoroutière ou de route express de la liaison Troyes-Auxerre s'inscrit dans la poursuite de la réalisation d'un grand contournement routier à haut niveau de service de l'Ile-de-France. Il doit permettre de délester l'actuelle RN 77 des trafics de transit qu'elle supporte et d'apporter une réponse aux enjeux de sécurité routière et de nuisances de l'axe. Il doit permettre en outre de faciliter l'accès depuis Auxerre et Troyes à la future gare TGV de Saint-Florentin dont la réalisation est envisagée à 15-20 ans lorsque les capacités sur la LGV actuelle Paris-Lyon, du fait notamment de la mise en service de POCL, permettront d'envisager une circulation différente des trains et un arrêt éventuel à cet endroit.</p> <p>Les éléments dont la commission a disposé pour se forger une opinion sur l'urgence de réalisation du projet tendent à montrer qu'une modernisation de l'axe entre Troyes et Auxerre sous la forme d'une autoroute ou d'une voie express ne constitue pas pour le système de transport une priorité à ce stade.</p> <p>La commission classe en conséquence le projet dans la catégorie des projets à horizons plus lointains. Elle recommande par contre d'examiner les travaux de modernisation qui pourraient être entrepris dans les prochaines années dans le cadre des PDMI pour moderniser et sécuriser la RN 77.</p>
A51 Gap-Grenoble	<p>Le projet A51 vise à créer un barreau autoroutier de 92 km entre le col de Fau (aboutissement de l'A51 Nord) et La Saulce (aboutissement de l'A51 Sud), pour un cout estimé supérieur à 2,5 Md€ TTC et un trafic journalier attendu compris entre 9000 et 14000 véhicules par jour selon les sections. La réalisation du projet doit permettre à la fois une meilleure desserte routière à partir du nord des Hautes-Alpes et d'assurer une continuité autoroutière permettant de créer un itinéraire autoroutier alternatif à celui de la vallée du Rhône pour les déplacements longue distance Nord-Sud.</p> <p>Ce projet très ancien (plus de 30 ans) est très controversé au sein des territoires concernés quant à son intérêt et ses enjeux. De plus, il soulève dans tous les cas de nombreuses difficultés au plan technique (milieu difficile) et environnemental (milieu traversé remarquable et protégé). La question du financement constitue également un solide obstacle</p>

	<p>supplémentaire à sa possible concrétisation à terme.</p> <p>Les éléments dont la commission a disposé pour se forger une opinion sur l'urgence de réalisation du projet, après analyses comparatives des enjeux nationaux des différents projets, ne permettent pas de faire ressortir que dans ces conditions le projet présente une priorité pour le système de transport. La commission note dans ce contexte qu'une autre solution était préconisée au projet de SNIT pour améliorer les conditions de desserte par le nord du Gapençais et du Briançonnais reposant sur une modernisation de la RN 85 afin d'en fiabiliser les temps de parcours. Il lui semble que cette solution est à privilégier, le cas échéant en incluant dans les travaux d'amélioration l'ancienne RN 75. La commission considère que les travaux correspondants devraient constituer une priorité des PDMI des régions concernées.</p> <p>Dans ce contexte, elle classe le projet A51 Gap-Grenoble dans la catégorie des projets à horizons plus lointains quel que soit le scénario considéré.</p>
A51 La Saulce-La Bâtie Neuve	<p>La réalisation d'un barreau neuf entre A51 Sud et l'Est de Gap (RN 94) au droit de la Bâtie-Neuve a été envisagée dans le cadre du projet de SNIT en complément d'une amélioration de la RN 85 comme solution alternative au projet A51. Il est destiné à améliorer les conditions de circulation entre la A51 Sud (La Saulce) et le Briançonnais en évitant aux trafics concernés un passage dans Gap.</p> <p>L'analyse menée ne permet pas de mettre en évidence que le projet de barreau neuf au format autoroutier ou route express entre La Saulce et La Bâtie Neuve, a fortiori avec la réalisation en cours de la rocade de Gap qui permettra dans les prochaines années de dévier les trafics d'échange et de transit sur le secteur, constitue pour le système de transport une priorité à ce stade. La commission pointe que le projet soulèverait en outre des problèmes sérieux au plan environnemental.</p> <p>La commission considère dans ce contexte que la réalisation d'un tel barreau neuf entre A51 Sud et La Bâtie Neuve relève de la catégorie des projets à horizons plus lointains quel que soit le scénario considéré.</p>
A831 Fontenay le Comte-Rochefort	<p>L'A831 est un projet de liaison autoroutière de 64 km qui relie l'A837 au droit de Rochefort (Charente-Maritime) à l'A83 (Nantes/Niort) au niveau de Fontenay-le-Comte (Vendée). Le projet constitue le dernier tronçon de la route des estuaires qui assure la continuité entre les réseaux autoroutiers, du nord de l'Europe à la péninsule ibérique. Sa réalisation doit permettre d'améliorer les temps de parcours entre Bordeaux et Nantes et de contribuer au désenclavement des villes du secteur ainsi qu'à une meilleure desserte du littoral, notamment du Port de La Rochelle.</p> <p>Les éléments dont la commission a disposé pour se forger une opinion sur l'urgence de réalisation du projet mettent en avant un bilan socio-économique agrégé tout à fait favorable. Pour autant, ils ne permettent pas de mettre en évidence une contribution élevée du projet aux grands objectifs de la politique des transports, ni de bonnes performances de ce dernier en matières écologiques et sociétales. La commission relève d'ailleurs dans ce contexte que le projet soulève des controverses quant à son intérêt et à ses conséquences au plan environnemental. Après analyses comparatives des enjeux nationaux des</p>

	différents projets, la commission classe le projet dans la catégorie des projets à horizons plus lointains quel que soit le scénario considéré.
Désenclavement routier du Chablais	<p>Le projet de désenclavement routier du Chablais consiste en la réalisation d'une route à 2x2 voies d'environ 30 km, entre l'est de Thonon-les-Bains et l'A40 au sud d'Annemasse. Il vise à améliorer la desserte et l'accessibilité du Chablais, territoire montagneux situé entre le lac Léman au nord, la frontière suisse à l'est, la vallée de l'Arve au sud-est et les monts du Chablais au sud. Ce projet fait suite à l'annulation par le Conseil d'État en 1997 de la déclaration d'utilité publique de l'autoroute du Sud-Léman (A 400) pour insuffisance d'intérêt public au regard du coût de l'aménagement.</p> <p>Les éléments dont la commission a disposé pour se forger une opinion sur l'urgence de réalisation du projet ne permettent pas de faire ressortir que le projet constitue pour le système de transport une priorité à ce stade. La commission relève en outre que le projet est controversé quand à son intérêt et ses enjeux.</p> <p>Dans ce contexte, la commission classe le projet dans la catégorie des projets plus lointains. Elle recommande d'examiner les travaux de modernisation qui pourraient être entrepris sur les axes existants pour faciliter les conditions de circulation.</p>
Projet piste longue aéroport de Mayotte	<p>Le projet consiste à doter l'aérodrome de Dzaoudzi-Pamandzi (Mayotte) d'une piste longue (2600 m) adaptée aux vols long-courriers, par allongement de la piste actuelle de 1930 m ou par création d'une nouvelle piste. La finalité du projet est de permettre aux avions long-courriers (tels les B777 ou les A330) de décoller à pleine charge, leurs permettant ainsi de relier directement Mayotte à la France métropolitaine. Si le projet n'est pas réalisé, ces avions devront, comme aujourd'hui, faire une escale à l'île de La Réunion, à Madagascar ou ailleurs.</p> <p>L'évaluation menée dans le cadre des travaux de la commission ne permet pas de faire ressortir que le projet constitue pour le système de transport une priorité à ce stade. La commission pointe en outre que le projet est controversé quand à son intérêt et ses enjeux.</p> <p>Dans ce contexte, la commission classe le projet dans la catégorie des projets plus lointains. Elle recommande d'examiner les travaux de modernisation qui pourraient être entrepris sur les axes existants pour faciliter les conditions de circulation.</p>

7. Conclusion