

Les schémas multimodaux de services de transports

Michel Mercadier

LE CALENDRIER INITIALEMENT PRÉVU PAR LA LOI D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

La loi d'orientation du 4 février 1995, avait prévu l'élaboration d'un schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT) pour:

- fixer les orientations fondamentales en matière d'aménagement et de développement du territoire, d'environnement et de développement durable;
- établir les principes régissant la localisation des grandes infrastructures de transport, des grands équipements et des services collectifs d'intérêt général.

En 1996, des travaux préalables ont été conduits par quatre groupes transversaux de réflexion et cinq commissions thématiques dont la commission "réseaux et territoires" qui concernait plus particulièrement les préconisations concernant les transports et les télécommunications. Leurs rapports qui, dans leurs domaines respectifs, proposaient des orientations pour le futur schéma national ont été remis le 16 juillet 1996 au Ministre chargé de l'aménagement du territoire, ils ont été diffusés en octobre 1996 aux collectivités concernées.

A partir de l'ensemble de ces travaux, le précédent gouvernement a préparé un avant-projet de schéma national d'aménagement et de développement du territoire. Le Comité interministériel qui s'est tenu à Auch, le 10 avril 1997, a arrêté un avant-projet et avait prévu de le soumettre à la concertation à l'automne 1997.

En effet, comme prévu par la loi, cet avant-projet de schéma devait être soumis pour avis aux régions, aux départements, aux agglomérations et aux groupements de communes, ainsi qu'au Conseil économique et social et au Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire.

L'articulation envisagée avec les schémas directeurs de la LOTI

Par ailleurs, la loi d'orientation du 4 février 1995 prévoit aussi l'élaboration de schémas sectoriels dont cinq relatifs aux infrastructures de transport:

- un schéma directeur routier national qui révisé le schéma directeur de 1992, dans un objectif de desserte équilibrée et de désenclavement du territoire;
- un schéma directeur des voies navigables qui révisé le schéma directeur actuel de 1985;
- un schéma ferroviaire qui comprend non seulement les lignes ferroviaires à grande vitesse, pour lesquelles le schéma directeur approuvé en 1992 sera révisé, mais aussi les autres liaisons ferroviaires d'intérêt national;
- un schéma des ports maritimes et de la desserte terrestre de leur arrière-pays;
- enfin un schéma des infrastructures aéroportuaires.

politiques

LA RÉVISION DE LA LOI D'ORIENTATION ET LES NOUVELLES ORIENTATIONS

Lors de Comité interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) du 15 décembre 1998, le Gouvernement a acté les principes de révision de cette loi, il a décidé d'abandonner l'avant-projet de SNADT approuvé par le CIADT d'avril 1997. Cependant, il garde l'objectif

d'utiliser la définition des réseaux et des services afin de mieux organiser le territoire national et, pour cela, il a décidé d'élaborer des schémas de services collectifs et notamment un schéma multimodal des transports de personnes et un schéma multimodal des transports de marchandises.

Ces deux schémas de services ont vocation à se substituer aux cinq schémas d'infrastructures de transport existants ou prévus par la loi d'orientation.

Le Gouvernement souhaite que ces schémas fixent des repères durables sur les orientations de la puissance publique afin notamment de favoriser la convergence entre l'action des opérateurs privés et les priorités collectives telles qu'elles auront ainsi été exprimées. Ils devront s'attacher à définir les services à rendre et non seulement les équipements à réaliser. Ils seront donc construits à partir d'une évaluation des besoins et reposeront sur l'analyse des évolutions prévisibles sous diverses hypothèses, en tenant compte des contraintes financières, économiques et environnementales.

Les schémas de services collectifs feront l'objet d'une élaboration concertée conduite par l'État à une échelle interrégionale coïncidant avec les grands ensembles territoriaux qui structurent l'espace français afin :

- de faciliter la concertation locale, l'association des partenaires économiques et sociaux et la bonne articulation entre planification nationale et planification régionale;
- d'assurer la cohérence et l'efficacité des choix et décisions publiques d'investissements à une échelle pertinente, permettant d'intégrer la dimension européenne et internationale à donner au développement régional.

L'élaboration de chaque schéma, ou groupes de schémas, est pilotée par un comité stratégique conduit par le ministre en charge du secteur associant les ministères techniques concernés et la DATAR. Le Gouvernement a aussi souhaité asso-

cier le CNADT à l'élaboration des schémas de services collectifs et proposé de mettre en place des commissions thématiques pour :

- élaborer des préconisations pour la phase d'élaboration du schéma multimodal des transports de personnes et du schéma multimodal des transports de marchandises;
- examiner les propositions faites lors de cette phase d'élaboration;
- rendre des avis au comité stratégique qui est présidé par Christian Brossier, Président de la 4^{ème} Section du Conseil Général des Ponts et Chaussées.

Le gouvernement souhaite mettre à profit l'année 1998 pour une large concertation de tous les partenaires concernés avec l'objectif que soient élaborés, en parallèle :

- des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire;
- des directives nationales sectorielles, pour les transports, les deux schémas multimodaux de services.

Les collectivités territoriales pourraient utilement s'appuyer sur les travaux des commissions thématiques et sur les projets de nouvelles orientations du gouvernement pour élaborer leurs schémas régionaux; dans le même esprit, après la révision de la loi, et dans le nouveau cadre qu'elle retiendra, le gouvernement pourrait élaborer des directives nationales sectorielles en tenant compte des propositions régionales.

Ces réflexions auraient avantage à être conduites à la fois dans une perspective à long terme et dans une perspective plus concrète à 5/7 ans, ce qui permettrait de préparer les prochains contrats de plan.

politiques

LE NOUVEAU CALENDRIER PRÉVISIONNEL

L'élaboration des schémas comprend trois phases :

Une phase de préparation et de définition des objectifs (janvier à juin 1998) : Cette première étape précise le cahier des charges du schéma, rassemble les éléments de diagnostics et de prévision, le cas échéant sous forme de scénarios d'évolution et arrête les éléments qui devront servir de cadre lors de la phase de concertation.

Une phase de concertation et d'élaboration des propositions (juin à décembre 1998) : Chaque comité straté-

gique désignera des coordinateurs au niveau interrégional (préfets, recteurs...) qui conduiront la phase de concertation. Ils s'appuieront sur les capacités d'études des services de l'État et pourront recueillir l'avis d'un collège d'experts indépendants en mobilisant le plus largement possible des compétences scientifiques et universitaires régionales.

Cette phase devra comporter un diagnostic affinant les stratégies à mener à l'échelle interrégionale dans un souci de développement durable, une évaluation des politiques publiques menées jusqu'à présent et l'élaboration de propositions à partir

des objectifs de qualité de service adaptés aux spécificités de l'ensemble territorial concerné et des agglomérations qui le structurent.

La concertation est conduite auprès des élus, des professionnels, des opérateurs de services, des représentants des salariés et des usagers ainsi que des associations qui œuvrent dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Une phase de décision interministérielle (janvier à mars 1999): Sur la base des propositions issues de la concertation inter-régionale et des avis émis par les commissions du CNADT, les comités stratégiques achèveront l'élaboration concomitante des schémas de services collectifs.

Ces projets de schémas, soumis pour avis au CNADT et aux régions, seront arrêtés en CIADT.

L'ensemble de ces documents, après approbation par le CIADT, accompagné d'une note d'orientation sur la politique d'aménagement du territoire, fera l'objet d'un décret en Conseil d'État.

Les schémas régionaux d'aménagement du territoire tiendront compte des objectifs de ces schémas.

Les schémas de services collectifs et les SRADT serviront de base à la négociation des futurs contrats de plan. Les schémas de services collectifs seront actualisés selon les mêmes dispositions à l'occasion de la préparation de chaque contrat de plan.

LES OBJECTIFS DES SCHÉMAS MULTIMODAUX DE TRANSPORT DE PERSONNES ET DE MARCHANDISES

politiques

Ces schémas fixeront, à l'horizon 2020 et dans une approche multimodale, les différents objectifs de services retenus et leurs modalités de mise en œuvre, et détermineront pour chacun d'entre eux la nature des actions préconisées et les critères de sélection des projets, en s'appuyant sur les principes suivants:

- *satisfaire la demande de mobilité dans des conditions économiques, sociales et environnementales propres à contribuer au développement durable du territoire:*

A cette fin, un développement harmonieux et complémentaire des divers modes sera recherché en tenant compte de leurs avantages et inconvénients, notamment en matière de services à l'utilisateur et aux entreprises, de développement régional, d'aménagement urbain, de protection de l'environnement et d'utilisation rationnelle de l'énergie, avec un souci d'efficacité de la dépense publique.

L'utilisation des réseaux et équipements existants sera optimisée par des aménagements, des mesures d'exploitation et des tarifications appropriés.

La complémentarité et la coopération entre modes seront favorisées tant au niveau de la coordination de l'exploitation des réseaux que de leur extension, notamment par l'aménagement de lieux d'échanges et d'interconnexion.

- *concevoir les chaînes de transports dans un ensemble intégré au niveau inter-régional et européen:*

L'ouverture des économies au sein de l'Union européenne et le renforcement de la compétitivité du territoire français rendent prioritaire l'amélioration des liaisons directes des régions françaises avec les grands pôles de développement internationaux.

A cette échelle, les schémas de services collectifs de transport examineront les priorités géostratégiques proposées par le gouvernement:

- améliorer les liaisons de l'arc Atlantique et de l'axe joignant l'Allemagne à l'arc latin par le couloir rhodanien, comme des alternatives pour le trafic Nord-Sud;

- contribuer à la structuration de l'arc latin reliant la Catalogne au Piémont et à la Lombardie;

- aménager des axes Ouest-Est permettant de relier rapidement la façade Manche-Atlantique aux grands pôles européens;

- renforcer la compétitivité des ports de la Basse-Seine et de Fos-Marseille, dans les échanges internationaux, améliorer leur desserte terrestre, et privilégier leurs complémentarités et développer le cabotage notamment intraeuropéen au niveau des ports secondaires;

- favoriser le développement des liaisons aériennes, notamment internationales à partir de quelques plates-formes aéroportuaires interrégionales. Cette nouvelle orientation permettra de réévaluer les perspectives de saturation des aéroports pari-

siens et de soumettre à nouveau à débat l'utilité de réserver un site pour un troisième aéroport;

- donner priorité au mode ferroviaire pour le transit international franchissant les Alpes et les Pyrénées;

- dans les grandes aires urbaines favoriser les modes de transport alternatifs à la route, l'interconnexion des réseaux, et, au besoin, les infrastructures de contournement.

LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Les schémas de services collectifs de transport seront fondés sur une approche intermodale qui détermine les moyens d'intervention des pouvoirs publics destinés à favoriser l'émergence de chaînes de transport répondant aux objectifs d'aménagement du territoire. Leur démarche d'élaboration s'effectuera en deux temps:

- analyse et diagnostic de la demande de transport:

Les schémas de services collectifs de transport présenteront les évolutions possibles, dans les 20 ans à venir, des différentes demandes de transport (voyageurs interurbains, marchandises, déplacements urbains) sous diverses hypothèses d'environnement économique général (production, revenus, coût de l'énergie, ...) et de politiques de transport européennes et nationales (organisation du marché, fiscalité, prix relatifs des différents modes, offre globale d'infrastructure des différents modes, qualité de l'offre commerciale des opérateurs, ...) et de politiques locales d'aménagement et d'urbanisme.

Différents scénarios seront élaborés et débattus.

Seront ensuite définies des orientations de politique générale de régulation (réglementation, tarification, choix des investissements, modes de financement, organisation urbaine) destinées à infléchir l'évolution de la demande dans le sens d'un développement durable.

Cette analyse permettra d'identifier les zones dans lesquelles la demande de transport ne peut être satisfaite dans de bonnes conditions sans l'intervention publique: problèmes de congestion dans des couloirs de transports et des grandes agglomérations, espaces naturels sensibles, risques de pollution locale, territoires mal desservis, ...

- l'établissement d'une carte multimodale des infrastructures, des équipements et des interconnexions :

Les schémas de services collectifs de transport identifieront notamment les lieux

d'interconnexion pour lesquels il sera nécessaire d'organiser une meilleure complémentarité entre modes de transport: ports maritimes et fluviaux, aéroports, installations intermodales de fret, grandes gares de voyageurs connectant des réseaux nationaux, régionaux, urbains, ...

Ils préciseront les objectifs d'amélioration des services de transport, les modalités d'une démarche concertée entre les opérateurs de transport et les pouvoirs publics pour leur mise en œuvre et les moyens d'action correspondants.

Les schémas de services collectifs de transport préciseront les critères de sélection des projets d'infrastructures et équipements à privilégier, en prenant en compte notamment les considérations d'efficacité économique, sociale et environnementale, selon les méthodes d'évaluation préconisées par le Commissariat général au plan.

Afin d'assurer la cohérence à long terme des réseaux de transport, ils privilégieront:

- l'optimisation de l'utilisation des réseaux et équipements existants;

- le renforcement des liens entre les réseaux actuels et les nœuds d'interconnexion;

- la mise en place de chaînes de transport supplémentaires quand les chaînes actuelles sont insuffisantes.

Les schémas de services collectifs de transport présenteront les infrastructures et équipements prioritaires (nouveaux ou aménagement de l'existant) résultant de ces choix, à réaliser à l'horizon 2020 ou à réserver pour une réalisation ultérieure, pour les différents modes de transport: routes, chemins de fer, voies navigables, plates-formes de transport combiné, ports et aéroports. A cet effet, ils établiront une carte multimodale des infrastructures et équipements qui se substituera aux schémas d'infrastructure existants.

politiques

Michel Mercadier

Summary page 125