

**XXIIe CONGRÈS MONDIAL DE LA ROUTE
DURBAN 2003**

RAPPORT NATIONAL DE LA FRANCE

SÉANCE D'ORIENTATION STRATÉGIQUE TS2
Route et qualité de vie

Résumé

À travers une série de développements thématiques, ce rapport présente de façon concrète le cadre de l'aménagement du réseau routier et la façon dont le concept de «développement durable» est pris en compte et a influencé les processus d'élaboration des projets routiers.

En liminaire, le rapport explicite une des orientations fortes de la politique routière, à savoir la spécialisation croissante des infrastructures routières. La recherche d'une meilleure efficacité, en terme de sécurité, de réponse aux besoins du trafic et de façon plus générale aux besoins des usagers, conduit à adapter les différents réseaux à leurs fonctions dominantes. Le rapport s'intéresse ensuite aux documents et processus de planification et d'évaluation en rappelant les éléments novateurs des démarches récentes marquant le passage de schémas sectoriels d'infrastructures à des schémas où le service rendu à l'utilisateur et à la collectivité est mis en avant.

Pour permettre une approche concrète du concept de développement durable, le rapport présente de façon théorique puis illustrée les effets directs et indirects d'une meilleure efficacité des transports sur les activités humaines, en examinant d'une part l'aménagement du territoire et d'autre part l'organisation et le développement urbain.

Le rapport analyse ensuite la perception de la route par les différents acteurs de la société (grand public, associations, acteurs politiques et socio-économiques) et l'évolution de celle-ci, notamment en relation avec la montée en puissance des préoccupations environnementales. Il montre comment à côté des acteurs traditionnels et professionnels de la route, bâtisseurs d'infrastructures, exploitants et transporteurs, émergent de nouveaux intervenants, se posant en défenseur de l'environnement, qui occupent une place grandissante dans le processus d'élaboration des projets routiers. À partir de l'examen des nuisances le plus souvent dénoncées et des orientations de la politique des transports traduisant la volonté d'intégrer le développement durable, le rapport montre comment la prise en compte d'une exigence environnementale croissante a conduit les responsables routiers à faire évoluer leur politique en terme de choix technique, de développement des actions de communication et de concertation. Dans cet esprit, le rapport montre comment, dans un contexte marqué par la décentralisation, l'évolution des attentes et des besoins, sous l'effet de contraintes d'ordre technique, environnemental, sociologique, politique, juridique, économique, les équipes chargées de l'étude des projets routiers ont évolué.

Quels sont les besoins prioritaires auxquels répond la construction de routes dans votre pays ?

Une spécialisation croissante des infrastructures routières

Les attentes et besoins en matière de construction de routes demeurent nombreux en France même s'ils s'avèrent de plus en plus difficiles à satisfaire pour de multiples raisons. Les réponses à ces besoins impliquent, comme dans tous les pays développés, une spécialisation croissante des infrastructures routières pour mieux répondre aux besoins très différenciés des diverses catégories d'usagers. C'est pourquoi la réponse à cette question traitera principalement de la polyvalence de la route et de sa nécessaire maîtrise, notamment dans le cadre du développement des réseaux structurants.

Par nature – c'est un de ses atouts essentiels – la route est polyvalente. La route peut en effet accueillir simultanément toutes sortes d'usagers et de véhicules et, en même temps, remplir une grande variété de missions de transport ou de desserte, tant en milieu urbain qu'en rase campagne : déplacements individuels ou collectifs, transports industriels, flux à courte, moyenne et longue portée, flux touristiques...

Cette polyvalence constitue le fondement de sa rentabilité sociale en garantissant une fréquentation élevée. En contrepartie c'est la raison essentielle des problèmes que pose son exploitation, notamment aux plans de la sécurité et de la fluidité des trafics.

La cohabitation des piétons et des véhicules, des véhicules légers et lourds, des véhicules lents et rapides s'avère de plus en plus problématique pour la sécurité au fur et à mesure que croît l'intensité de cette circulation hétérogène. Par ailleurs, la satisfaction des besoins d'usagers aussi divers en termes de temps de parcours, d'accès, de signalisation de direction et de services devient difficile. Ces besoins sont en effet trop variés pour permettre une réponse adéquate des réseaux aux fonctionnalités complémentaires.

Il apparaît très vite nécessaire, avec le développement économique et celui de la motorisation, d'aller dans le sens d'une spécialisation croissante des liaisons qui composent le réseau routier. Tout d'abord en distinguant les liaisons assurant en priorité des fonctions de transport de celles ayant essentiellement une fonction de desserte.

Cette distinction apparaît d'abord au plan institutionnel avec une répartition des tâches entre les diverses autorités publiques.

Ainsi, en France, distingue-t-on depuis longtemps trois gestionnaires de réseaux : l'Etat, les départements, au nombre d'une centaine, et les communes (36 000).

Le réseau national répond essentiellement aux besoins de transports entre régions, il ne représente que 4% des longueurs totales, mais il supporte plus de 40% du trafic. Il doit prioritairement :

- assurer l'acheminement des flux interrégionaux et internationaux ;
- desservir les pôles générateurs de trafic d'intérêt national, notamment les grands ports et aéroports
- assurer une desserte équilibrée et équitable des différentes régions.

Les réseaux gérés par les départements et les communes prennent en charge les fonctions de transports complémentaires de celles du réseau national en écoulant les flux à moyenne et courte distance. De plus, et surtout, ils assurent la desserte fine du territoire, tant en ville qu'à la campagne.

L'adaptation des réseaux à leurs fonctions dominantes

L'adaptation de ces différents réseaux à leurs fonctions dominantes se traduit ensuite sur le plan technique.

Le développement d'un réseau autoroutier permet d'assurer les liaisons à moyenne et longue distances dans d'excellentes conditions de performance et de sécurité. Ces résultats sont obtenus en séparant le trafic des véhicules rapides de celui des véhicules lents et la fonction transport en ligne de la fonction desserte, laissée au réseau routier classique.

Ce dernier peut être aussi mieux adapté à ses usages locaux. Des voies réservées aux cyclistes ou aux transports collectifs permettent de répondre aux besoins spécifiques correspondants, notamment en ville. Une signalisation et des équipements adaptés (points d'arrêt et d'information) peuvent renforcer la vocation touristique de certains itinéraires...

En France, le développement du réseau autoroutier s'est appuyé, pour une part importante des liaisons interurbaines, sur le péage. La gratuité d'une partie du réseau a permis de compenser les handicaps de certaines régions, excentrées ou montagneuses, dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire.

Les besoins actuels portent également sur ces deux thèmes principaux : décongestion et désenclavement, mais dans un contexte très différent de celui qui prévalait il y a une vingtaine d'années compte tenu du développement du réseau à caractéristiques autoroutières.

En dehors des villes, les problèmes de congestion les plus sensibles ne sont plus pour l'essentiel ceux des routes classiques, mais des autoroutes au droit des grandes agglomérations et dans certains corridors.

Les contournements d'agglomération ont été en général conçus en France comme des infrastructures à double vocation : urbaine et interurbaine. Destinés à assurer pour le trafic de transit la continuité des itinéraires nationaux, ils assurent également la protection des centres-villes et les trajets périphériques entre banlieues. Cette superposition des trafics, ainsi que le développement de la mobilité et de l'urbanisation conduisent aujourd'hui à leur engorgement.

Une part importante des futurs programmes devra donc être consacrée à la construction de grands contournements – plus éloignés de l'urbanisation – de façon à rétablir des conditions de circulation convenables pour le grand transit tout en soulageant les contournements actuels. Ceux-ci pourront dès lors être mieux spécialisés en regard de leurs fonctions urbaines, par exemple en examinant l'opportunité de mobiliser une partie de leur capacité au profit des transports collectifs. En revanche, ces nouveaux grands contournements pourront ne comporter qu'un nombre volontairement réduit d'échangeurs pour éviter de favoriser un étalement de l'urbanisation non souhaité dans certaines zones à la périphérie des agglomérations.

En dehors des zones urbaines, la congestion des liaisons autoroutières ne touche encore qu'une part réduite du réseau pendant des périodes de temps limitées. Elle concerne les liaisons radiales vers Paris et certains corridors Nord-Sud.

Au-delà des classiques élargissements et lorsque le recours à d'autres modes de transport ne résout pas complètement le problème, les solutions retenues visent prioritairement à dissocier les différentes fonctions de l'itinéraire en termes d'origines-destinations.

C'est ainsi qu'un grand contournement autoroutier du bassin parisien en cours de construction permettra de détourner des radiales vers Paris les trafics en transit pour les reporter sur la suite des liaisons tangentielles qui composent ce grand contournement. De même, des itinéraires alternatifs détourneront une partie du trafic des corridors saturés. L'attractivité de ces nouveaux itinéraires autoroutiers tient à ce qu'ils sont plus directs pour certaines origines-destinations parce qu'ils ne desservent pas systématiquement un chapelet de villes ou encore parce qu'ils traversent des zones montagneuses que les itinéraires anciens contournaient.

Cette spécialisation des grandes liaisons autoroutières en rapport avec les besoins des trafics de transit doit être conservée en évitant la multiplication de nouveaux diffuseurs sous la pression des élus et intérêts locaux. Ces capacités sont en effet très difficiles à reconstituer. Les riverains, devenus plus nombreux avec l'urbanisation des abords de la voie, s'opposent aux élargissements. Le public et les élus comprennent mal la duplication des infrastructures ayant les mêmes fonctions. Le coût élevé de ces nouvelles capacités tenant aux précautions prises en faveur du cadre de vie pour tenter de lever ces refus rend impraticable leur financement.

En conséquence il convient de regarder et de gérer les capacités du réseau autoroutier national comme des ressources rares en évitant la satisfaction de besoins ne répondant pas à leur vocation essentielle (tout particulièrement en milieu périurbain).

La réponse aux besoins des usagers

Une autre question qui se pose en France est celle de la réponse aux besoins des usagers en termes de niveau d'entretien, d'exploitation et de services annexes. En France, le niveau de services élevé offert sur les autoroutes concédées constitue une référence incontournable tant pour les usagers que les autres gestionnaires du réseau pour les grandes liaisons interurbaines.

L'objectif est d'étendre à l'ensemble du réseau à caractéristiques autoroutières, en hiérarchisant la réponse aux besoins, certaines prestations offertes aux usagers sur le réseau à péage. Cette homogénéisation du niveau de service offert sur le réseau structurant se traduit notamment par la construction d'aires de repos et de services plus nombreuses, une gestion de l'entretien et de l'exploitation coordonnée par itinéraire (alors que l'organisation actuelle est essentiellement territoriale) ou encore une extension du réseau radio d'information existant sur autoroute concédées aux liaisons gratuites situées dans leur prolongement.

En milieu urbain se développent rapidement, à Paris et dans les autres grandes métropoles, des systèmes d'information des usagers sur les conditions de circulation. Les prestations nouvelles mobilisent une part croissante des moyens mis en œuvre sur le réseau national particulier parce que le fonctionnement, la maintenance et le renouvellement des équipements et systèmes correspondants représentent chaque année une proportion importante du coût de l'investissement initial.

Quelle planification et quelle évaluation de l'opportunité de la construction des routes

Les documents de planification et leur élaboration

Les documents de planification ont vocation à préparer l'avenir en assurant la cohérence des actions de l'Etat dans le long terme, ainsi que la transparence et la publicité des choix publics. Pour ce qui concerne le réseau routier structurant français, le réseau national, l'élaboration par l'Etat de schémas directeurs d'infrastructures a été introduite par la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI du 30 décembre 1982). Dans le domaine routier, des schémas d'infrastructures ont été ainsi élaborés en 1986, 1988 et 1992. Ces schémas établissaient une hiérarchie fonctionnelle du réseau en distinguant :

- les autoroutes (conçues ou non).
- les liaisons assurant la continuité du réseau autoroutier. (liaisons ayant vocation à être aménagées de façon progressive sous forme d'autoroutes).
- les grandes liaisons d'aménagement du territoire.
- les autres routes.

Au cours des dernières années, les orientations de la politique des transports traduites dans la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, ont conduit à substituer le concept des schémas de services à celui des schémas d'infrastructures.

Cette nouvelle approche de la planification, en mettant l'accent sur le service rendu à l'utilisateur et à la collectivité dans un cadre multimodal, conduit à rechercher les modalités d'une meilleure utilisation des réseaux existants avant d'envisager de nouvelles infrastructures. Le décret approuvant les schémas de services collectifs de transport de marchandises et de voyageurs a été signé le 18 avril 2002. La loi prévoit leur révision un an avant le début de la nouvelle génération de contrat de plan, soit fin 2005 afin d'assurer une meilleure coordination entre les deux démarches (moyen et long termes).

L'élaboration des schémas d'infrastructures et de services s'inscrit dans la même démarche générale :

- une proposition faite par l'Etat, après un travail interministériel (équipement, aménagement du territoire, finances et environnement, principalement) et des arbitrages gouvernementaux.
 - une consultation des régions.
 - une consultation d'instances techniques régionales ou nationales spécialisées dans les domaines du transport et de l'aménagement du territoire.
 - une consultation du conseil d'Etat.
 - une mise au point finale par les ministères concernés, avant l'approbation par décret.

L'élaboration des schémas de services marque toutefois une inflexion dans la démarche :

- par l'association des services régionaux de l'équipement à l'élaboration de la proposition initiale et à l'ensemble de la démarche,
 - par des phases de concertation et de consultation avec les élus régionaux et les élus de premier plan plus importantes.

L'évaluation de l'opportunité des projets routiers figurant dans les documents de planification

En terme d'opportunité des projets figurant dans ces schémas, des différences fortes existent :

- aux projets inscrits dans les schémas d'infrastructure étaient associés une notion d'opportunité forte,
- l'inscription d'un projet dans les schémas de services marque le début d'un processus, au cours duquel à chaque stade, il conviendra de redémontrer l'opportunité du projet.

Les projets proposés par l'Etat dans ces schémas ont fait l'objet d'études amont pour démontrer leur opportunité. A ce stade, ne sont regardés que de grands fuseaux aux fonctionnalités contrastées permettant d'établir une estimation des coûts et une analyse des impacts. L'étude de trafic comporte une analyse de la demande actuelle et de son évolution en fonction d'hypothèses contrastées en termes de croissance économique, de scénarios de politique des transports. Par ailleurs, une évaluation socio-économique permet de tirer un bilan de l'opération pour la collectivité (avec des indicateurs tels que le bénéfice actualisé, le taux de rentabilité interne, le bénéfice actualisé par franc investi). Un bilan financier est également réalisé pour les opérations concédées. Ces études comprennent en outre une analyse des attentes des acteurs socio-économiques vis à vis du système de transport, une analyse des impacts environnementaux: risques naturels, milieux naturels, agriculture, patrimoine culturel et touristique, urbanisation et activités humaines.

Enfin ces études intègrent un volet intermodal permettant d'appréhender l'offre complémentaire ou concurrente de la route dans les autres modes et d'évaluer l'évolution des parts modales en fonction de développements éventuels des modes non routiers.

Cette démarche ne s'applique qu'au réseau routier national. Toutefois, tout grand projet d'infrastructures, quel que soit le réseau, doit être « compatible » avec ces schémas. Par ailleurs les régions, dans le respect des compétences des départements et des communes, élaborent des schémas régionaux de transport qui doivent aussi être compatibles.

A l'échelle régionale, et sans l'ambition de couvrir l'ensemble du territoire, une approche similaire à celle des schémas de services est menée pour s'assurer de la cohérence des diverses politiques publiques et de leur adéquation avec un projet de territoire : il s'agit des directives territoriales d'aménagement (DTA).

Les directives territoriales d'aménagement ont été instituées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 et confirmées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999. Elles sont inscrites dans le code de l'urbanisme.

Les DTA constituent pour l'Etat l'opportunité d'affirmer ses priorités et d'établir une vision intégrée sur l'avenir d'un territoire sur un sujet porteur d'enjeux nationaux. Ces orientations se traduisent par des outils de planification territoriale, à mi-chemin entre la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Quel a été l'impact du développement routier sur les activités humaines

Les effets directs et indirects d'une meilleure efficacité des transports

L'amélioration des services rendus par le réseau routier grâce à l'aménagement de l'infrastructure ou aux progrès de l'exploitation contribue à une meilleure efficacité des transports, notamment en réduisant leur coût et en augmentant leur fiabilité.

Les effets directs et indirects de ces progrès sur les activités humaines sont cependant difficiles à apprécier parce qu'ils dépendent fortement du contexte économique et social.

Commençons par le plus simple. Les effets directs sur les trafics préexistants au développement du service routier sont les plus certains et, en principe, les plus simples à mesurer. Ils sont pourtant rarement étudiés, voire évoqués. Il convient de rappeler que l'aménagement autoroutier d'une route classique, permet de réduire les temps de parcours d'environ 40% en moyenne, ce qui permet de réduire d'autant en première approximation les frais de salaires des chauffeurs routiers et d'amortissement de matériel.

En revanche, les dépenses de fonctionnement des véhicules varient peu parce que les économies sur les organes mécaniques que permet une conduite plus régulière sont compensés par des dépenses de carburants plus élevées du fait de l'accroissement des vitesses pratiquées.

Les forts gains de sécurité – réduction des trois quarts de la mortalité – que permettent également les infrastructures modernes à chaussées séparées bénéficient également immédiatement au trafic existant. Outre les douleurs morales qu'ils permettent d'éviter, ils sont à l'origine d'économies de frais médicaux, de temps de travail, de réparations... et donc de frais d'assurances sociales et automobile.

Un bilan global de ces effets directs les plus évidents mériterait d'être établi pour rappeler les justifications essentielles des aménagements routiers. A ces effets directs automatiques et incontestables s'ajoutent de nombreux effets plus difficiles à cerner parce qu'ils dépendent du contexte ou du jeu des acteurs économiques.

Les travaux universitaires ont permis d'établir un lien positif entre la dotation en infrastructures routières (routes nationales et autoroutes) mesurée au niveau départemental et la croissance de la valeur ajoutée départementale. On peut aujourd'hui affirmer que plus les dotations routières et autoroutières sont importantes au niveau départemental, plus rapide est l'augmentation de la valeur ajoutée.

L'impact du réseau national diffère suivant les départements. La contribution des infrastructures routières et autoroutières au développement économique varie selon la densité de la population, la densité du tissu économique départemental et suivant les niveaux de développement départementaux. L'impact du réseau routier apparaît plus fort dans les départements où les densités et les niveaux de production sont faibles ou intermédiaires. Toutefois, il n'a pas été possible de montrer que le réseau national exerce des effets de localisation des entreprises à l'échelle interdépartementale.

Ce résultat est confirmé par les études faites dans le cadre des observatoires économiques consacrés à l'étude des effets territoriaux des autoroutiers. Ces études se sont attachées à comprendre les mécanismes qui existent entre développement des infrastructures routières et développement économique en recourant à des analyses fines et à de nombreuses enquêtes auprès des entreprises et des acteurs publics locaux. Pour ce qui concerne l'effet d'attractivité, il est constaté que les infrastructures routières ne jouent pas un rôle majeur d'attraction des entreprises à l'échelle interdépartementale ou interrégionale. L'essentiel des mouvements d'entreprises se font à l'échelle locale et lorsque les entreprises ont le choix du site d'installation, elles préfèrent les sites qui offrent le plus d'accessibilité.

Les gains d'accessibilité rapprochent les entreprises les unes des autres mais accroissent la concurrence entre elles avec des conséquences variables selon les entreprises (accroissement de parts de marché au détriment d'autres, amélioration de la productivité, élargissement de l'offre de produits ou de services, ...).

Un aménagement durable du territoire suppose d'homogénéiser les niveaux d'équipement en infrastructures de transports pour assurer une desserte équitable de l'ensemble du territoire et atténuer les situations d'enclavement, même si des différences se justifient notamment en raison de l'importance des trafics et des flux touristiques et de transit.

Pour objectiver ce thème, divers indicateurs peuvent être examinés, en statistique et en évolution :

- par entité géographique, le linéaire d'autoroute et de route à 2x2 voies ramené au linéaire total,
 - par entité géographique, la part des parcours réalisés sur les autoroutes et routes à 2x2 voies,
 - la superficie des zones situées à plus de 45mn et/ou 50 km d'un échangeur ainsi que le nombre d'habitants concernés.
 - le temps de parcours entre la préfecture de chaque département et un panel de villes (préfectures voisines, capitales régionales,...)

Concernant **l'organisation et le développement urbain**, il s'agira lors de la réalisation de grands contournement urbains de mesurer leur efficacité en terme de délestage des voies urbaines du trafic de transit et de réduction des nuisances (bruit et pollution) vis à vis des riverains de ces voies dans un souci d'amélioration du cadre de vie. Sur les aspects fonctionnement urbain (étalement urbain, développement des transports collectif..), des analyses qualitatives multicritères seront développées, au coup par coup en fonction de la spécificité des contextes.

Dans **le domaine des activités agricoles**, l'impact d'un aménagement peut être évalué à l'aide d'indicateurs quantitatifs telle que les surfaces agricoles supprimées, le nombre et la surface des exploitations concernées par un remembrement.

La prise en compte de ces impacts positifs et négatifs dans les choix d'aménagement se fait dans une logique de compromis mais doit répondre en priorité aux demandes exprimées par la société dans ses différentes composantes. Compte tenu de l'état de développement du réseau routier français, les demandes les plus fortes concernent **l'aide au développement économique** (demande portée par les élus locaux et les acteurs socio-économiques) et **l'amélioration du cadre de vie** (demande portée par le monde associatif).

Quelques exemples

Au cours des dix dernières années, le développement du réseau routier et principalement du réseau à caractéristiques autoroutières, a permis

- de réduire fortement les situations d'enclavement, notamment dans le Centre de la France. En considérant le réseau routier de 2000, la part de la population habitant dans des zones à plus de 50 km ou 45 mn d'une voie rapide (autoroute ou route express à 2x2 voies) est de l'ordre de 4%, en diminution rapide par rapport aux années passées, ce chiffre était de 8% avec le réseau de 1998. De telle sorte que, compte tenu des infrastructures envisagées, le problème de la desserte équitable du territoire se pose aujourd'hui principalement en terme d'amélioration des infrastructures existantes ;
- d'accueillir sur un réseau à haut niveau de service une part importante du trafic et notamment du trafic lourd; limitant ainsi les nuisances et améliorant la sécurité. Ainsi le réseau autoroutier, soit le quart du réseau national en kilomètres, supporte près de la moitié des parcours tous véhicules et plus de la moitié des parcours de véhicules lourds effectués sur le réseau national. Le réseau autoroutier a capté entre 1990 et 1996 plus des deux tiers (68,4%) de la croissance totale du trafic et les trois quarts (74,8%) de celle du trafic lourd ;

■de contribuer à la construction européenne, en offrant aux flux de grand transit entre les pays du Sud et du Nord de l'Europe des itinéraires à haut niveau de service.

Comment la route est-elle globalement perçue dans votre pays ? Quelles évolutions et quelles conséquences ?

La perception de la route par les différents acteurs et son évolution

Il faut distinguer la perception que peut avoir de la route le grand public et celle qu'expriment les élus et responsables économiques, même s'il y a des divergences au sein de chacun de ces groupes.

La position du grand public est partagée : avant d'en disposer la population est demandeuse d'une desserte autoroutière. En revanche lorsqu'une infrastructure existe déjà, il y a des réticences pour un projet supplémentaire. Cela tient sans doute à une mauvaise appréciation des fonctions d'une autoroute. La fonction de desserte locale est la seule qui soit bien appréhendée. Les fonctions d'écoulement de trafic de transit ou de désaturation sont mal perçues. De même la croissance des trafics est également mal perçue.

Il convient de noter le rôle des médias, qui jouent comme des « caisse de résonance », qui amplifient le sentiment anti-routier en relayant les protestations des contestataires sans jamais montrer la position de la « majorité silencieuse », ce qui pose un véritable problème au regard de la démocratie.

Les élus et responsables économiques sont à l'écoute de la population, mais conservent une conscience aiguë du rôle économique d'une infrastructure moderne. Ils font donc une part plus équilibrée entre des intérêts des futurs riverains d'une infrastructure, et les retombées sur le territoire dont ils ont la charge. On voit donc souvent des élus adopter une position courageuse en opposition à une partie de leurs mandants... ou tenir des discours différents selon leurs interlocuteurs.

A côté des réactions qui peuvent être observées face à la perspective d'un nouveau projet, il peut être surprenant de relever les avis donnés soit par les usagers, soit même par une population prise au hasard sur la qualité du service rendu. Les Français semblent alors plébisciter l'automobile, ce que confirme la fréquentation des autoroutes à péage. On constate donc que dès que l'on quitte le domaine des idées générales pour aborder des aspects concrets et techniques les avis sur la route sont beaucoup plus favorables.

Les nuisances les plus souvent dénoncées

La nuisance la plus souvent dénoncée au plan individuel est le bruit, au demeurant relativement facile à mesurer, et pour lequel des interventions locales sont la plupart du temps possibles.

Vient ensuite, mais sur un plan plus collectif la dégradation de la qualité de l'air. C'est le domaine où le défaut d'information se fait le plus sentir. Les progrès techniques en la matière sont rapides et leurs effets se traduisent par une amélioration de la qualité de l'air dans tous les lieux menacés. Mais les exigences de la population croissent plus rapidement que la pollution ne décroît. Le sujet est extrêmement polémique, et les mesures effectuées par des associations agréées par les services chargées de la protection de l'environnement n'y font rien.

La population fait mal la différence entre l'émission de gaz à effet de serre et la pollution. Toutefois l'effet de serre est connu, et reste sous jacent lorsque l'on parle de pollution atmosphérique automobile.

Enfin l'insécurité routière est relativement peu évoquée, révélant une indulgence collective à l'égard des comportements accidentogènes.

Les nuisances de cohabitation des diverses catégories d'usagers, ressenties en ville par les piétons ou les cyclistes face aux automobiles sont également avancées par les automobilistes face aux camions. Ce rejet des camions s'exprime par des reproches tendant à objectiver ce refus de la cohabitation : pollution, congestion ou dangerosité. Curieusement les nuisances liées à la proximité des camions ne sont pas mentionnées, alors que l'inconfort et le sentiment d'insécurité générés expliquent largement le phénomène.

Les réactions des responsables routiers

Les responsables routiers prennent en compte l'exigence environnementale croissante, et cela se traduit concrètement par un renchérissement des projets routiers de 20 à 30% en moyenne. Ce renchérissement finance une meilleure insertion dans les paysages, en même temps que des dispositifs plus performants de protection, ou des tracés plus soucieux des zones sensibles. Dans certains milieux particulièrement fragiles, comme le sont par exemple les massifs montagneux, les coûts supplémentaires peuvent être très élevés.

La seconde réaction des pouvoirs publics est de développer la concertation en amont de la construction des projets. A ainsi été créée une autorité indépendante, la Commission Nationale du Débat Public, qui donne aux débats publics un relief important. En dépit de ces débats, de nombreuses insatisfactions demeurent. De plus il y a actuellement une représentation importante des intérêts strictement locaux, aux dépens d'une vision plus large, plus conforme à la fonction et à l'utilité publique du projet, qui semble parfois mise au second rang.

Une troisième réaction des pouvoirs publics doit consister à objectiver les appréciations sur les nuisances routières et à diffuser la connaissance dans ce domaine. Certaines idées reçues perdurent en effet. Citons par exemple l'idée que la route ne couvrirait pas ses coûts externes, ce qui est faux en France.

Quelles sont les forces actives en présence et les moyens de mise en œuvre d'une politique «route et développement durable» ?

Les acteurs en présence, la montée en puissance des défenseurs de l'environnement

Il existe un groupe de pression constitué par les entrepreneurs de transports routiers et les chauffeurs routiers. Ce groupe s'exprime toutefois assez rarement sur le thème du développement des infrastructures routières, réservant ces interventions, en dehors des problèmes salariaux, au domaine de la réglementation du travail, du prix des carburants et aux conditions de la concurrence entre les modes.

Compte tenu du poids de la route dans la vie quotidienne et la vie économique, par les menaces ou les actions de blocages des routes et des dépôts de carburants, ce groupe dispose de moyens de pression importants. En France, lors de la dernière envolée des prix du pétrole, ces actions ont conduit le gouvernement à mettre en place un dispositif limitant la hausse des carburants professionnels.

A côté des acteurs professionnels et traditionnels de la route, bâtisseurs d'infrastructures, exploitants, transporteurs, émergent de nouveaux intervenants qui occupent une place grandissante dans le processus d'élaboration des projets routiers.

Ces nouveaux acteurs sont les porteurs de la défense de l'environnement, qu'ils relèvent de l'initiative privée, grand public, associations, presse, ou qu'ils soient plus institutionnels, comme les administrations ou les politiques.

Le fait caractéristique concernant le grand public ou les associations est la mauvaise qualité de l'information dont ils disposent. En fait, les nuisances de la route sont assez mal connues, de même que les solutions pour les réduire.

Ainsi le public considère-t-il que la création d'une infrastructure génère en elle-même le trafic que l'on y trouvera, et donc génère des nuisances supplémentaires. C'est oublier que le trafic sur une infrastructure nouvelle se compose essentiellement de reports d'autres voies. Si l'on prend en compte la situation sur l'ensemble des voies concernées, le bilan environnemental est généralement positif, en raison des précautions prises sur les infrastructures nouvelles en terme de sécurité, d'inscription dans le paysage, de rétention des déversements accidentels, et surtout du plus grand éloignement des zones urbanisées.

Il existe réellement un trafic induit par la nouvelle infrastructure, mais il est faible, et encore ces déplacements supplémentaires s'intègrent-ils dans le progrès général de l'économie.

Quoi qu'il en soit l'appréciation négative du public sur les nuisances routières existent, et doivent donc être prises en compte.

A noter que cette situation n'empêche nullement le trafic des véhicules individuels de croître. Mais il n'y a pas d'associations d'usagers de la route, ou trop peu, qui puissent apporter une contradiction à ses opposants. Les organes représentant les transporteurs routiers sont constitués et actifs, mais ne s'occupent pas d'infrastructures. Il n'y a donc pas de véritable débat sur le fond.

La presse entretient aujourd'hui ces mouvements d'opposition à la route. Le grand public et les associations de défense des riverains et de l'environnement sont appelés à participer de plus en plus aux débats publics sur les projets routiers, la réglementation ayant été renforcée dans ce sens par plusieurs textes récents. Mais ces débats publics n'apportent pas encore de réels échanges susceptibles de faire progresser le niveau de connaissance.

Les institutionnels défenseurs de l'environnement, organes publics travaillant dans le domaine de l'environnement, élus politiques, ministère de l'écologie et du développement durable, commission européenne dont l'intérêt pour ces questions est important, tiennent globalement un discours d'opposition à la route, et favorable au fer. L'action de ces acteurs a développé un cadre législatif et réglementaire, qui constitue aujourd'hui un dispositif complet. Ce cadre réglementaire, souvent insuffisamment précis dans ses prescriptions, laisse un champ ouvert aux recours contentieux, de plus en plus nombreux.

Ceci a favorisé l'émergence de nouveaux acteurs introduits dans les processus d'élaboration des projets routiers : les juristes.

Leur présence se rencontre à tous les stades, dans la mesure où des contentieux sont engagés parfois très tard, après déclaration de l'utilité publique, et même en cours de travaux. Ceci complexifie les procédures et crée une véritable insécurité juridique, qui peut se révéler coûteuse.

Le développement durable

Les perspectives d'amélioration des performances environnementales des véhicules routiers rassurent quant à la pollution de l'air à moyen terme. Les efforts faits pour l'intégration des infrastructures dans les paysages, la protection de l'eau, joints à ces progrès, permettent d'inscrire les projets dans une perspective de développement durable.

En revanche l'effet de la baisse de la consommation des véhicules demeurera inférieure aux effets de l'augmentation des trafics. Il en résulte en France à l'horizon 2020 une hausse des émissions de gaz à effet de serre de l'ordre de 30% (pour un trafic augmentant de l'ordre de 80%) En conséquence c'est sur ce dernier point que nous devons le plus progresser.

Sur ce thème, le développement durable est pris en compte à travers les engagements internationaux de la France, qui a notamment signé le protocole de Kyoto et des engagements européens subséquents, ainsi qu'à travers le Plan National de Lutte contre les Changements Climatiques (PNLCC) dont le pays s'est doté. Cette cascade de textes qui régira les efforts de la France s'achève par la traduction qui en est faite dans les schémas de services collectifs de transport. En effet ces documents, qui recensent tous les grands projets d'infrastructures, ont été évalués dans leurs conséquences environnementales. Les orientations qui y figurent, et notamment celles concernant le fret ferroviaire sont compatibles avec les engagements pris.

Comment sont constituées les équipes qui étudient les projets routiers

L'effet des contraintes nouvelles sur la composition des équipes

L'évolution du processus de conception des projets sous l'effet des contraintes nouvelles conditionne celle des équipes d'études routières.

Concernant le réseau routier national français, les études de projets routiers sont réalisées par les services départementaux du ministère de l'équipement qui sous-traitent tout en partie des tâches de maîtrise d'œuvre aux services d'études techniques régionaux du ministère ou aux bureaux d'études privés, en fonction de leur plan de charge et des besoins en compétence.

Dans un pays comme la France, les projets routiers sont de plus en plus complexes. A la base de cette complexité on peut citer quelques tendances, d'ailleurs toujours en mouvement :

- **la décentralisation.** Elle génère une nouvelle distribution des pouvoirs, de nouveaux partenariats, de nouvelles échelles de territoire. Les élus sont très exigeants sur les délais, la maîtrise des coûts, la qualité,
- **l'évolution des attentes et des besoins** en matière de démocratisation des processus décisionnels, de qualité, de sécurité, de protection de l'environnement, de gestion durable des ressources,
- **les relations avec l'ingénierie privée.** Celle-ci revendique une commande claire de la maîtrise d'ouvrage, une clarification des rôles maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre et sa place dans un contexte de concurrence loyale.

Les principales contraintes sont d'ordre technique, environnemental, sociologique, politique, juridique, économique....

■ les contraintes techniques

Ce ne sont pas les contraintes qui posent le plus de problèmes aux équipes du ministère de l'équipement, encadrées par des ingénieurs formés dans des écoles de travaux publics.

Il se pose toutefois deux types de problèmes :

-le maintien de ces compétences à haut niveau, compte tenu de l'ampleur des sollicitations sur les domaines non techniques et de la diminution du volume de travaux qui rend l'acquisition et la capitalisation d'expérience plus difficile ;

- la nécessité de disposer de compétences dans des domaines pointus, concernant des populations réduites, domaine traditionnel, comme les ouvrages d'art ou domaines nouveaux comme la pollution de l'air, la qualité des eaux, la protection de la faune et de la flore,... Pour ces domaines nouveaux, l'environnement pèse un grand poids. A terme les techniques liées au concept de route intelligente devraient également prendre une importance certaine.

Cette situation pose d'important problèmes de gestion des ressources humaines du fait, d'une part de la taille des populations concernées, et d'autre part, parce que ces spécialités ne sont en général pas enseignées dans les écoles de travaux publics (faune, flore, chimie, électronique,...)

De ce fait, la difficulté est plutôt de garder un minimum de compétences tous domaines techniques confondus, pour piloter correctement la sous-traitance.

■ les contraintes sociales

Les contraintes les plus fortes et les plus diverses se concentrent dans les phases les plus en amont des projets routiers. Ces phases sont celles de la justification de l'opportunité, de la faisabilité et de la définition progressive du projet routier. Ces phases précèdent la déclaration d'utilité publique. Les projets routiers sont soumis à une forte pression sociale pour ne pas dire politique ou médiatique.

En pratique, les maîtres d'ouvrages sont de plus en plus souvent interpellés sur la légitimité de leur actes. La valeur du concept d'intérêt général ou l'utilité publique ne vont plus de soi : l'Etat et ses représentants n'apparaissent plus seuls légitimes pour la garantir.

Les concepteurs sont aussi contestés sur la qualité de leurs études et la validité des solutions qu'ils apportent. Certaines associations font réaliser des études contradictoires. On demande aux concepteurs de sortir de leur logique technique, de s'insérer dans d'autres logiques intégrant toutes les composantes sociales et celles de l'environnement.

Cela suppose de pouvoir s'appuyer sur des compétences très diversifiées, y compris en matière de communication, pour guider le maître d'ouvrage dans les différentes phases de concertation. Ces compétences seront le plus souvent recherchées dans des bureaux privés dans le cadre de prestation d'assistance et de conseil en stratégie.

■ les contraintes juridiques

Les problèmes de contentieux s'accroissent du fait des complexités techniques, administratives, juridiques des projets. Avec la multiplication des textes réglementaires, les risques de remise en question des procédures et des décisions prises augmentent rapidement, les entreprises et les associations déposant de plus en plus souvent des recours devant les tribunaux administratifs.

Cette situation nécessite la mise en place de procédures qualité concernant l'élaboration des dossiers et d'équipes compétentes pour gérer les procédures de contentieux. La direction des routes du ministère de l'équipement comporte un bureau de juristes pour aider les services départementaux à traiter les dossiers les plus complexes.

* *
*

Les compétences en développement

Il est essentiel pour la collectivité publique de définir le consensus le plus large possible autour du projet. Face à la complexité des projets routiers, **nous faisons aujourd'hui appel à un panel élargi de métiers.**

■ dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage

La maîtrise d'ouvrage n'est pas un acte secondaire, c'est à proprement parler un acte de conception routière. Pour que la maîtrise d'ouvrage renforce son action dans le sens d'une plus grande qualité des projets, il lui faut des compétences en matière

- de planification et de prospective,
- d' analyses socio-économiques,
- de sciences de l'environnement,
- d'expression fonctionnelle des besoins (analyse fonctionnelle),
- de formalisation de la commande,
- de maîtrise des coûts et des délais (analyse fonctionnelle, analyse de la valeur),
- de contrôle de la durabilité des ouvrages (démarches qualité),
- d'analyse des risques,
- de communication et de concertation.

■ dans le domaine de la maîtrise d'œuvre

Sans perdre de vue les compétences techniques de base, un renforcement du pilotage des projets et des compétences administratives et financières est en cours. Pour pouvoir piloter correctement une sous-traitance il faut conserver une compétence minimale, tous domaines confondus et notamment pour le chiffrage de l'opération (influence du chiffrage des projets sur le processus décisionnel), les études de tracé, et les études géotechniques.

Au-delà des compétences individuelles, il faut développer une véritable compétence collective sur les thèmes suivants :

- travail en réseau (aujourd'hui mal exploité),
- identification et pilotage des compétences (internes et externes),
- mutualisation des compétences (incidence sur le management des équipes),
- travail en équipe projet,
- capacité à réaliser un bon retour d'expérience et un transfert de compétences,
- complémentarité public/privé (partenariats à développer),
- complémentarité Etat/collectivités locales (doctrine technique partagée).