

ROUTES INTERURBAINES ET TRANSPORT INTERURBAIN INTEGRE

Mardi 21 octobre 2003 (13h30 - 17h00)

PROGRAMME DE LA SÉANCE ET RAPPORT INTRODUCTIF

PROGRAMME DE LA SÉANCE

1. Résumé des travaux des groupes de travail du Comité

M. Jean-Michel GAMBARD (Président du C4/FRANCE)

2. Conférence - débat: "Répondre à la demande future du transport interurbain"

a) Facteurs susceptibles d'influencer le partage modal

M. Robin James SHAW (Membre du C4/ROYAUME-UNI)
M. Hitoshi IEDA (Membre du C4/JAPON)

Discussion

b) Améliorer le système de transport routier

- Optimiser l'usage du réseau routier existant

M. David WRIGHT (Membre du C4/ROYAUME-UNI)
M. A. B. PAWAR (Membre du C4/INDE)

- Acceptabilité sociale

M. Gérard VUILLEMIN (Membre du C4/FRANCE)

Discussion

3. Conclusion et thèmes futurs pour le C4

M. Jean-Michel GAMBARD (Président du C4/FRANCE)

Discussion

Clôture

M. Jean-Michel GAMBARD (Président du C4/FRANCE)

SOMMAIRE

Sommaire	3
Résumé	4
Membres rédacteurs du Rapport	7
Rapport introductif.....	8
Le contexte : une forte croissance du transport routier	8
Mobilité et développement économique	9
Approche multimodale du système de transport	10
Améliorer le système de transport routier	12
Par l'optimisation du réseau routier interurbain existant	12
En améliorant l'acceptation sociale des nouveaux projets d'infrastructure routière.....	14
Conclusions provisoires	19

RESUME

La demande de transport croît plus rapidement que la capacité du réseau.

Répondre à la croissance rapide de la demande dans le secteur du transport – routier en particulier – est un problème que connaissent aussi bien les pays développés que les pays en développement. L'accélération de l'urbanisation s'est accompagnée d'une augmentation considérable du **trafic interurbain**. Le trafic longue distance/international montre en moyenne la croissance la plus forte. Nous savons tous que le secteur du transport joue un rôle majeur tant dans le développement économique que dans l'équilibre environnemental du monde.

La croissance de la demande s'inscrit dans le cadre de ressources limitées pour l'investissement en infrastructures et de contraintes croissantes en matière d'environnement, et nombreux sont les pays qui prévoient un recul significatif de la satisfaction des usagers du réseau routier.

La question commune, traitée par le Comité au travers de ses trois groupes de travail – et qui sera également le thème central de la **séance du C4 lors du Congrès**- est donc de savoir :

Comment faire face à la demande future pour le transport interurbain (passagers et marchandises) en tenant compte des objectifs de développement durable ?

1. Mobilité et développement économique – est-il possible de les dissocier ?

Une analyse a été faite (à partir de données de la Banque mondiale), qui démontre une corrélation significative entre le développement du transport routier et les indicateurs économiques (PIB) et souligne l'importance des systèmes de transport (et de la route en particulier) pour le développement économique. Ce qui amène à s'interroger sur une éventuelle dissociation de la croissance du transport et de la croissance économique, comme cela a été suggéré dans certains documents d'orientation récents.

De notre point de vue, la mobilité semble demeurer un besoin fondamental des êtres humains et un facteur incontournable dans notre vie économique. Par conséquent, **il ne semble pas très réaliste de prévoir, dans un avenir proche, une dissociation réelle** entre ce besoin de mobilité, la création de réseaux de transport et les attentes en matière de développement économique.

2. Dans quelle mesure d'autres modes de transport peuvent-ils réduire la pression qui pèse sur le transport routier ? Quelles possibilités offre le transport multimodal et quelles sont ses limites ?

Une approche multimodale du système de transport nous apparaît comme un grand pas vers l'objectif de la «mobilité durable », qui s'ajoute aux contributions que peuvent apporter diverses avancées techniques vers des véhicules moins polluants et plus économes en énergie. Savoir dans quelle mesure d'autres modes de transport peuvent réduire la pression sur le transport routier est, toutefois, une question très débattue.

Le Comité, dans son rapport, étudie la manière d'influer sur la répartition modale du point de vue :

- des aspects institutionnels et organisationnels,
- des incitations/freins financiers,
- des modifications/améliorations physiques,
- des attitudes et des valeurs.

D'une manière générale, le potentiel de transfert modal est limité et tout transfert significatif suppose des politiques clairement affichées et des investissements massifs en faveur du mode de substitution. Quoi qu'il en soit, il faut accepter le fait que le transport routier restera dominant.

3. Comment améliorer le système de transport routier ?

- **En optimisant l'utilisation du réseau existant**

L'offre d'infrastructure routière peine à suivre la croissance de la demande. Le réseau routier interurbain des pays développés est, pour la plus grande partie, terminé mais à mesure qu'il vieillit, il parvient difficilement à répondre de manière adéquate à l'augmentation constante du trafic.

En raison des contraintes financières et environnementales, les efforts d'amélioration et d'optimisation du réseau routier, qui reposaient autrefois sur des **mesures structurelles** visant à améliorer les infrastructures, sont aujourd'hui davantage orientés vers la **gestion** du réseau routier interurbain existant.

La question, qui porte sur la réalisation des objectifs en matière de **mobilité, de sécurité et d'encombrement** sur le réseau routier interurbain, est très complexe. Des interventions de nature très diverse sont nécessaires dans différents pays, en fonction principalement du niveau de développement du réseau routier ainsi que de la situation économique générale.

Les mesures d'optimisation les plus couramment employées dans les pays membres du C4 sont des **mesures de maintenance, d'exploitation et d'augmentation de la capacité**. Le **péage** pour l'utilisation des routes est également une mesure relativement répandue dans les pays membres concernés, même s'il sert pour l'instant principalement à générer des revenus. Il peut toutefois constituer une mesure d'optimisation, en fournissant un moyen de réduire le trafic sur des tronçons de routes encombrés. La cause principale des encombrements est, le plus souvent, le nombre élevé de véhicules particuliers. Le traitement des **incidents (et accidents)** revêt également une importance croissante lorsque le trafic approche ou dépasse la capacité du réseau.

Les priorités sont différentes entre les pays développés et les pays en développement. Les premiers portent une plus grande attention à **la meilleure utilisation** de l'infrastructure existante, alors que les seconds ont tendance à porter leur effort sur la **construction de nouvelles infrastructures** et les **mécanismes de financement**. Les informations en provenance des pays en développement sont malheureusement très limitées.

- **En favorisant l'acceptation sociale des nouveaux projets d'infrastructure**

En dépit d'un souci croissant dans l'organisation de la société (développement économique/demande de transport) en faveur de l'utilisation de modes de transport alternatifs et de l'optimisation de l'utilisation des réseaux existants, le secteur routier continue de dominer et de croître rapidement et il nécessitera une infrastructure accrue, en particulier dans les pays en développement et les pays en transition.

Face au besoin de nouvelles infrastructures, les décideurs politiques et les administrations routières peuvent néanmoins être confrontés à des conflits d'intérêt, voire des oppositions de principe, qui les amènent à se poser la question de l'acceptabilité sociale de leurs projets.

Cette question les conduit à associer de plus en plus, un public représentatif des parties prenantes et des bénéficiaires concernés, et cela tout au long du processus décisionnel.

La qualité du processus décisionnel est fondée sur différents critères : de transparence, de démocratie, de cohérence, de continuité, de flexibilité et d'adaptation aux différentes tailles de projets.

Pour autant la satisfaction de ces critères n'est pas toujours suffisante pour garantir l'acceptation sociale des projets. Des difficultés apparaissent, liées aux procédures ou d'ordre socio-culturel.

Il convient, pour les administrations routières, de faire face à ces difficultés : en associant le public le plus tôt possible, en se donnant le temps et les moyens d'obtenir cette acceptation sociale, en se posant les bonnes questions au bon moment, sans pour autant aboutir au pourrissement du projet.

Il est important que les citoyens soient capables de localiser les lieux de décision et d'identifier les décideurs, qu'ils connaissent les moments clés du processus d'élaboration du projet où les décisions importantes vont être prises et à quel niveau et dans quelles limites leur intervention est possible.

De leur côté, les élus et les maîtres d'ouvrage doivent jouer pleinement leur rôle au niveau national et local et veiller tout particulièrement à la mise en œuvre de la qualité du point de vue du processus et des résultats à atteindre, pour pouvoir notamment formuler une commande claire aux maîtres d'œuvre et aux entreprises dans un cadre technique et juridique parfaitement maîtrisé.

MEMBRES REDACTEURS DU RAPPORT

Ce rapport préliminaire a été rédigé par :

Les Secrétaires :

M. Amund Bolstad, Norvège
M. Erwin van Dessel, Belgique

Et les animateurs des trois groupes de travail :

M. Robin Shaw, Royaume-Uni
M. Michel Egger, Suisse
M. Gérard Vuillemin, France

Sous la responsabilité du président :

M. Jean-Michel Gambard, France

Mais le rapport est également fondé sur les contributions de nombreux membres du Comité lors de ses travaux. Pour plus d'informations, consulter les rapports des trois groupes de travail (voir aussi annexe 1).

RAPPORT INTRODUCTIF

Ce rapport est basé principalement sur les rapports des trois groupes de travail du comité :

GT1 : Vers une approche multimodale du système de transport

GT2 : Optimiser le réseau routier interurbain existant

GT3 : Meilleure acceptation sociale des projets de transport

Ces rapports font la synthèse des principales questions et conclusions en relation avec le thème central de la séance : **Comment répondre à la demande future pour le transport interurbain (passagers et marchandises) ?**

Le contexte : une forte croissance du transport routier

La demande de transport a explosé dans les dernières décennies du fait de la croissance économique rapide dans la plupart des pays. La route reste dominante, même si d'autres modes de transport, comme l'avion, ont fortement progressé en termes relatifs. Le développement économique a également entraîné une augmentation considérable de la demande de mobilité personnelle.

Selon les données disponibles, le trafic routier continuera de connaître une croissance rapide dans le proche avenir. Pour 2000-2020, les estimations de croissance sont de :

- Pays développés : environ 50 % en moyenne (avec des écarts dans les estimations de 30 % à 100 %) ;
- Pays en développement/en transition : les écarts sont plus forts (moins de données disponibles). Un groupe de pays prévoit des augmentations de 150 % et plus, alors que d'autres pays les estiment à moins de 30 %.

Dans la plupart des cas, cette progression rapide est associée à des **ressources limitées pour l'investissement dans l'infrastructure et des contraintes croissantes en matière d'environnement. Une enquête de satisfaction** portant sur la capacité totale actuelle du réseau routier et les prévisions d'augmentation pour les deux décennies à venir fait apparaître un **recul** certain de la satisfaction attendue.

Satisfaction	Aujourd'hui	2015-2020
Suffisant	8 %	3 %
Globalement suffisant	44 %	3 %
À peu près suffisant	28 %	56 %
Insuffisant	20 %	38 %

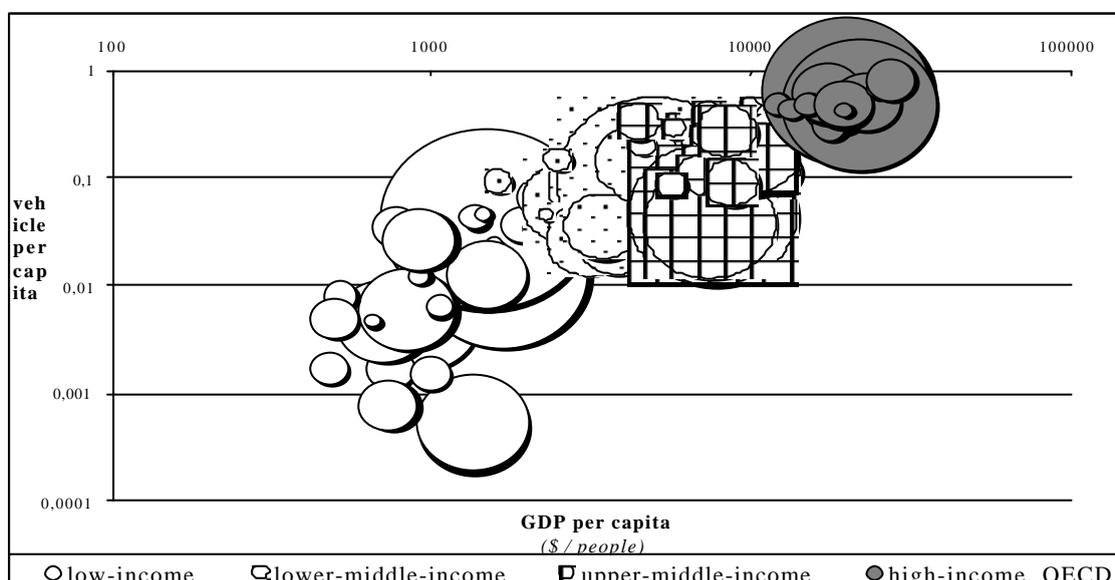
L'AIPCR est centrée sur le domaine routier mais nous devons aussi envisager le transport dans un contexte plus large, et étudier l'utilisation éventuelle d'autres modes et leurs limitations. Nous examinons également les liens entre le développement économique et la demande de transport.

Il convient de faire une distinction entre les facteurs à caractère général qui expliquent la situation actuelle et son évolution future et les facteurs qui (dans une plus ou moins large mesure) peuvent être influencés par des mesures prises par les pouvoirs publics (dans ou hors du secteur du transport).

Les principales conclusions provisoires figurent au paragraphe 5.

Mobilité et développement économique

L'étude des données statistiques concernant le transport et le développement économique, (provenant de la Banque Mondiale) montre qu'il existe une corrélation significative entre le développement des réseaux de transport (l'indicateur dans cette figure est le nombre de véhicules *per capita*) et les indicateurs économiques, avec une indication évidente de l'importance du transport routier comme le montre la figure ci-dessous :



Le Comité s'est également intéressé aux aspects culturels et économiques du développement du transport. Concernant les premiers, la plupart des études réalisées à ce jour partent du principe selon lequel le besoin de mobilité est une conséquence d'un autre besoin fondamental de l'être humain, généralement de caractère économique.

Le rapport considère également une alternative à cette hypothèse, basée sur des recherches indiquant qu'on peut concevoir que la mobilité soit non seulement un instrument au service de l'homme mais qu'elle correspond à l'un des besoins originels des êtres humains. Si cette hypothèse était avérée, elle pourrait avoir un puissant impact sur le développement de la politique du transport dans l'avenir.

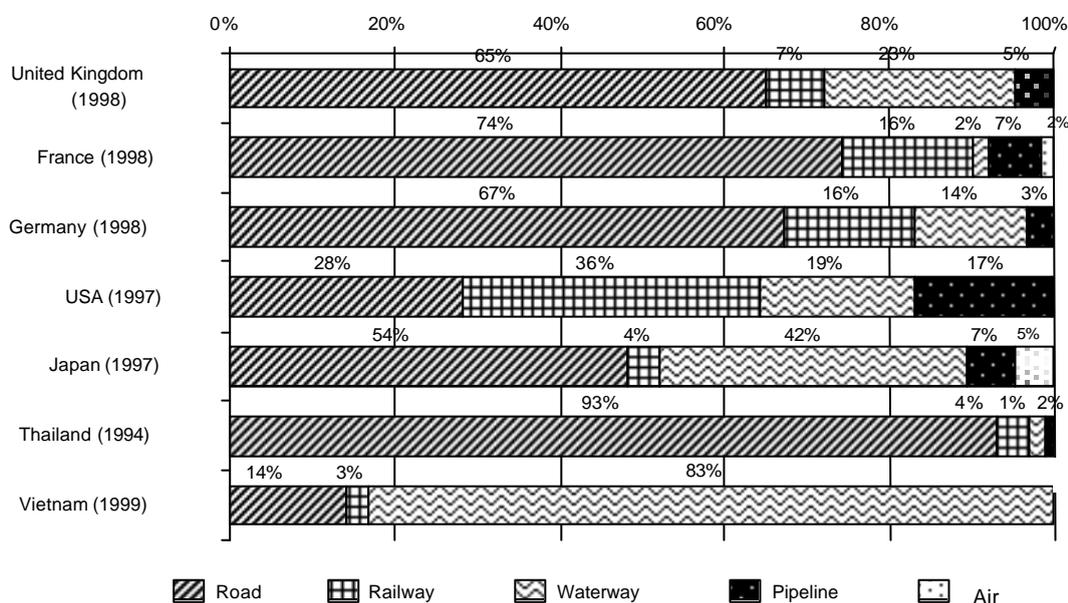
L'idée consistant à apporter une solution partielle au problème posé par l'augmentation de la demande de transport par une éventuelle dissociation de la croissance du transport et de la croissance économique a été abordée par l'Union européenne dans le Livre blanc sur la politique de transport, récemment révisé. Le rapport du CT 4, toutefois, exprime des doutes quant à la possibilité de réaliser ce découplage à un degré significatif. Le type de pays et le niveau de développement sont en tout état de cause des facteurs cruciaux.

Approche multimodale du système de transport

Dans quelle mesure d'autres modes de transport peuvent-ils réduire la pression qui s'exerce sur le secteur routier ?

Le rapport du groupe de travail étudie des moyens de favoriser l'intégration des différents modes de transport, donne dans ses annexes des exemples détaillés d'applications réussies de ces techniques et fait des recommandations sur la politique future et sa mise en œuvre. Les premiers travaux portent sur le recueil de données mondiales sur la part respective des différents modes de transport et les tendances d'évolution. Ensuite ont été analysés les divers facteurs à l'origine des points communs et des différences mis en lumière lors du recueil des données.

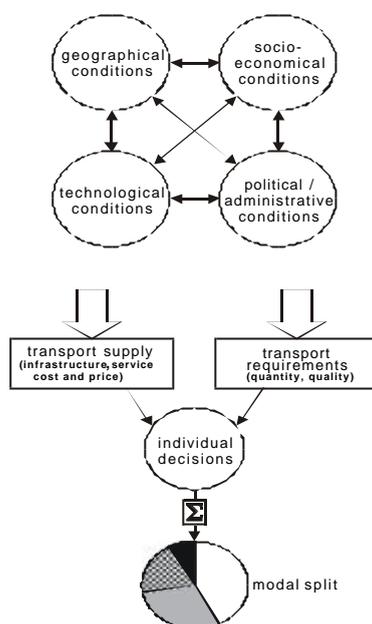
Les différences dans la part respective des modes de transport du fret entre plusieurs pays sont illustrées dans le graphique dessous :



Peu de statistiques aussi détaillées avaient été publiées antérieurement. Toutefois, cette analyse pose des problèmes en raison des disparités dans les définitions et les méthodes de recueil des données.

La «frontière » entre transports interurbains et transports urbains n'est pas facile à définir et il y a inévitablement des recouvrements dans le travail effectué par les deux Comités C4 et C10. Les points de connexion entre les deux réseaux sont la clé de la solution de nombreux problèmes, qu'il s'agisse des terminaux pour les passagers et les marchandises ou des grands raccordements entre les grandes voies de circulation et le réseau urbain.

Le rapport examine les facteurs qui influent sur la répartition modale en général, et tente de bâtir un cadre de base permettant **d'expliquer cette répartition** en fonction des conditions géographiques, socio-économiques, politiques, administratives et technologiques, sur la base du schéma ci-après :



Facteurs influant sur la répartition modale

La répartition modale peut être influencée par l'effet combiné de plusieurs mesures. Le rapport aborde cette question du point de vue :

- des aspects institutionnels et organisationnels – dont l'information et la logistique,
- des incitations/freins financiers - dont les mesures visant à garantir des conditions concurrentielles,
- des modifications/améliorations physiques – dont l'interopérabilité et le développement de l'infrastructure (y compris les terminaux) – dans les pays en développement/en transition, et notamment l'absence d'infrastructure qui peut revêtir le caractère le plus urgent,
- des attitudes et des valeurs.

Il est évidemment difficile d'influer d'une manière significative sur le choix modal dans le marché du transport inter urbain, sans recourir à des moyens qui auraient une incidence négative sur la concurrence internationale et la croissance économique.

Certaines déclarations d'orientation du Livre blanc de l'Union européenne ont présenté des objectifs concrets concernant la répartition modale jusqu'en 2010 – en les maintenant au niveau de 1998. Toutefois, même si ces objectifs étaient atteints, il n'en résultera, selon les prévisions, qu'un ralentissement relativement mineur du rythme toujours soutenu de la croissance du transport routier.

Le transport du fret et celui des passagers utilise, dans une large mesure, la même infrastructure. Ils ne peuvent donc pas être traités séparément lorsqu'on analyse les mesures et leurs effets. L'encombrement des routes est principalement dû au grand nombre de voitures particulières, alors que les poids lourds sont la principale cause de dégradation de la voirie.

Une annexe au rapport présente 20 exemples détaillés, pris dans le monde entier, des leçons tirées d'une série d'initiatives et d'interventions destinées à traiter des problèmes spécifiques. Nous espérons que ces enseignements serviront aux décideurs et aux hommes de terrain confrontés à des problèmes similaires.

Le dernier chapitre du rapport fait état des perspectives générales et des grands défis qui attendent tous ceux qui sont chargés du transport interurbain multimodal tandis que les politiques qui sont actuellement suivies ou encouragées dans ce domaine aux Etats-Unis, dans l'Union européenne et au Japon sont exposées en annexe.

Nous espérons que ce rapport, avec ses statistiques et ses exemples concernant les tendances et les différences, et l'analyse des facteurs influents qui y est présentée, pourra aider les décideurs et ouvrir la voie à des discussions et des études ultérieures en vue d'expliquer la situation du transport dans un pays et les possibilités d'influer sur le partage modal.

Améliorer le système de transport routier

Par l'optimisation du réseau routier interurbain existant

L'optimisation a été déterminée sur la base de trois critères : **amélioration de la mobilité, amélioration de la sécurité et réduction de l'encombrement.**

Des informations ont été rassemblées auprès des membres du C4 sur les conditions de circulation et les techniques d'optimisation employées dans leurs pays. Un questionnaire a été distribué, qui pour mieux **cibler** le problème, a délibérément été confiné aux domaines suivants :

1. **Conditions de circulation et trafic** actuels.
2. Informations sur les **politiques** et plans **nationaux** d'amélioration du trafic.
3. **Stratégies et méthodes** utilisées pour améliorer les conditions de circulation et la sécurité.

Les questionnaires qui ont été retournés ont montré de nombreuses variations selon les pays concernés, en partie dues à leurs différences culturelles et socio-économiques. Les opinions divergent, mais tous les intéressés reconnaissent que les mesures à prendre doivent tenir compte des **besoins de transport** comme de la **sécurité** de la population.

Le rythme de croissance de la population diffère sensiblement selon les pays, mais tous ou presque enregistrent une **augmentation importante du trafic** qui, selon les prévisions, devrait s'accroître. Cette tendance est confortée par la libéralisation des économies, qui a contribué à élever le niveau de vie des populations.

L'offre d'infrastructure ne peut pas suivre la progression de la demande. L'écart qui se creuse entre ces deux facteurs se traduit par la **congestion accrue** des routes et **l'augmentation du nombre d'accidents**. Les accidents sont une préoccupation prioritaire, car ils sont synonymes de pertes de vies, de dommages corporels et matériels et de préjudice pour la communauté.

Les politiques et les plans des pays membres du C4 concernant les réseaux routiers interurbains sont différents, mais des **thèmes communs** émergent. L'**entretien** et la **sécurité** arrivent généralement au premier rang des priorités.

En raison des contraintes financières et environnementales, les efforts d'amélioration et d'optimisation du réseau routier, qui reposaient principalement sur des **mesures structurelles**, sont aujourd'hui davantage orientés vers la **gestion** du réseau routier interurbain existant. Il semble toutefois que les priorités sont différentes entre les pays développés et les pays en développement. Les premiers portent une plus grande attention à **la meilleure utilisation** de l'infrastructure existante, alors que les seconds ont tendance à porter leur effort sur la **construction d'une nouvelle infrastructure** et les **mécanismes de financement**. Les informations en provenance des pays en développement sont malheureusement très limitées.

L'évaluation des réponses aux questionnaires montre que les mesures d'optimisation les plus couramment mises en œuvre dans la plupart des pays membres du C4 portent sur la **gestion de l'entretien de l'infrastructure**, **l'élargissement** des routes existantes et la **construction de nouvelles routes** (voir 4.4.2). Le **péage** est également un système relativement fréquent dans les pays membres concernés.

Différents types de mesures peuvent être envisagés pour optimiser le réseau interurbain existant.

Mesures informatives

Destinées à informer les usagers sur les conditions de circulation du moment ou prévisibles. Certains pays publient des calendriers indiquant les conditions de circulation à prévoir selon les périodes et avertissant des fermetures de voies ou de routes. Les systèmes d'information en temps réel sur les conditions de circulation, via l'Internet, la télévision, la radio et des panneaux de signalisation sont de plus en plus fréquemment utilisés, en particulier dans les pays développés qui souffrent de graves problèmes d'encombrement. Toutes ces mesures peuvent contribuer à influencer sur la demande.

Mesures structurelles

La construction de nouvelles routes ou l'élargissement des routes existantes est souvent le moyen le plus efficace de répondre immédiatement à la demande. La construction d'une capacité supplémentaire offre souvent les meilleures opportunités d'intégrer les progrès technologiques ainsi que les normes de conception et de sécurité les plus récents. Des contraintes environnementales ou financières, ou l'opinion publique, peuvent rendre les mesures structurelles très difficiles à mettre en place (voir 4.4.2).

Le **flux horaire des véhicules** est un indicateur utile pour décider de la mise en œuvre de mesures appropriées. Les chiffres ci-après indiquent les mesures à prendre sur les tronçons de route affectés :

- **1200 à 1800 véhicules/h/voie** : l'élargissement de la route existante par l'aménagement de nouvelles voies peut être nécessaire ;
- **1600 véhicules/h/voie** : le recours à des systèmes télématiques comme le contrôle dynamique du trafic, le contrôle d'accès, la flexibilité géométrique des routes et/ou la détection automatique des incidents, peut apporter des améliorations.

Mesures opérationnelles

Elles servent principalement à accroître la capacité et/ou améliorer la sécurité sur des routes déjà très fréquentées. Ces mesures comprennent des techniques comme le contrôle dynamique de la vitesse, la flexibilité géométrique des routes, les voies réversibles et à haut débit et le contrôle d'accès. En fonction des circonstances, ces mesures peuvent apporter des améliorations sensibles, en terme de sécurité et de fiabilité du transport, parfois avec un impact financier ou environnemental peu important, mais l'acceptation par le public peut poser des problèmes en raison de leur impact sur la mobilité de certaines catégories d'usagers.

Mesures de gestion

Elles comprennent l'entretien et la gestion des incidents. L'entretien ralentit la détérioration de la voirie et réduit le coût d'exploitation des véhicules en améliorant le service. L'entretien permet de maintenir la route ouverte en permanence et accroît la mobilité des usagers. Les réponses au questionnaire indiquaient que le budget annuel d'entretien s'établit, en règle générale, à 1 ou 1,5 % de la valeur de l'actif, et qu'il faut dépenser environ 1,5 % de la valeur de l'actif pour assurer un entretien régulier optimum. La gestion des incidents est la démarche coordonnée et planifiée qui permet de réagir rapidement en cas d'accident. La clé de l'efficacité du système de gestion des incidents est un système de surveillance et de réponse bien conçu et bien géré.

Mesures réglementaires

Les options dans ce domaine comprennent l'éducation des conducteurs et le contrôle de leurs capacités, le contrôle des véhicules et l'application des règles relatives à la taille, au type et au poids, la limitation de la vitesse, les systèmes informatisés d'adaptation de la vitesse, les restrictions d'accès et les interdictions de dépassement pour certaines catégories de véhicules. Si elle est souvent impopulaire auprès des usagers, la réglementation est un élément essentiel de l'optimisation du réseau. Une réglementation de base comme le contrôle du poids des camions et de la charge par essieu est essentielle pour éviter la dégradation prématurée des voiries et des structures, tandis que l'amélioration du comportement des conducteurs peut être considérablement influencée tant par l'éducation que par des mesures répressives appropriées. Des mesures plus sévères, comme la restriction d'accès et l'interdiction du dépassement, peuvent réduire l'encombrement des routes et l'exaspération des conducteurs, mais aux dépens de la mobilité de certaines catégories d'usagers. Pour être efficace, la réglementation doit aller de pair avec la capacité à la faire appliquer.

Mesures tarifaires

Pour l'instant, le péage a principalement pour objectif, dans beaucoup de pays, de générer des revenus. Il peut aussi être une mesure d'optimisation en offrant un moyen de réduire la circulation sur des tronçons de route particulièrement encombrés et donc de contribuer à les désengorger en faisant payer les usagers qui les empruntent. Le développement du télépéage devrait faciliter une telle utilisation.

En améliorant l'acceptation sociale des nouveaux projets d'infrastructure routière

La mise en œuvre de nouveaux projets d'infrastructure routière, particulièrement dans les pays en développement et les pays en transition, dépend de plus en plus, outre l'aspect financier, de l'acceptation de la population et des pouvoirs publics.

Le rapport du WG3 est fondé sur une enquête à laquelle ont répondu la plupart des pays membres du comité 4.

Bien qu'il existe une différence notable d'appréciation des difficultés liées à l'acceptation sociale selon que l'on a affaire à des pays développés - où les réseaux de transport ont atteint un bon niveau de maturité – ou à des pays en développement ou en transition - pour lesquels les besoins d'infrastructures nouvelles sont plus évidents à démontrer -, il apparaît néanmoins clairement que le souci de l'acceptation sociale des projets routiers est partagé par tous.

Le groupe a examiné les différents niveaux d'acceptation sociale et les contours de ce que l'on nomme communément le public, censé représenter les différentes parties prenantes et les bénéficiaires du projet.

Il lui est apparu opportun, pour clarifier les liens entre les différents types de reconnaissance du projet et le type de public concerné, de distinguer :

1. La reconnaissance politique du projet qui concerne au premier chef les élus,
2. La reconnaissance de l'utilité du projet qui concerne les bénéficiaires au sens large,
3. La reconnaissance de la qualité du projet.

Le WG3 a ensuite identifié les étapes clefs d'information et de consultation du public :

1. L'inscription dans les schémas directeurs.

A cette étape de hiérarchisation des réseaux de transport, la définition des niveaux de service à appliquer à tel ou tel axe de transport, et les priorités d'action qui en découlent, constituent un enjeu majeur de débat politique et de concertation au niveau national et régional afin d'explicitier les grandes orientations et les stratégies des Etats. C'est déjà le signal d'un engagement dans un processus d'acceptation sociale.

2. Les études d'opportunité.

Dans les phases le plus à l'amont du processus décisionnel, en fonction de l'importance du projet (des types de projet et des seuils financiers peuvent être précisés), des débats publics peuvent porter sur l'opportunité du projet, ses caractéristiques principales, ses conditions d'insertion dans l'environnement et sa contribution à l'aménagement du territoire. Des contraintes budgétaires, socio-économiques et environnementales sont mises en relief à cette occasion. Ces débats concernent alors le plus souvent les élus et les diverses administrations concernées.

3. Les études de définition.

Elles sont nécessaires au choix d'une solution parmi plusieurs options possibles de tracé et à la démonstration de sa faisabilité et de l'utilité publique. Les différentes étapes de ces études de définition, et les procédures de validation et de concertation correspondantes, constituent un enjeu majeur en termes d'acceptation sociale.

- Au début de la phase de définition du projet, il est souhaitable de bien se mettre d'accord sur les problèmes, les besoins et les fonctions attendues avant de se lancer dans la recherche de solutions.
- A la fin de la phase de définition du projet, un public élargi sera généralement associé à la concertation sur le choix de la variante de solution (en général un fuseau de tracé plus ou moins large pour les infrastructures linéaires). Dans certains pays l'administration soumettra cette variante à une enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique du projet ou à la décision de faire.

C'est généralement à cette étape du processus, avant les phases de conception détaillée, que la plupart des pays interrogés inscrivent une étape d'approbation administrative.

4. Les études de conception.

Elles sont souvent organisées en 2 étapes :

- **L'avant-projet**, dont l'objectif est la définition du tracé et des caractéristiques du projet. Il est souvent nécessaire et utile à ce stade d'associer le public pour des ajustements pouvant conduire à une meilleure intégration du projet sans remettre en cause son économie générale.
- **Le projet détaillé**, qui vise essentiellement à déterminer le tracé définitif et à aboutir au projet d'exécution ; à ce stade, les possibilités de modification laissées au maître d'œuvre sont encore plus réduites. En revanche, les choix de matériaux ou d'équipement peuvent être influencés par des critères importants d'acceptation des projets routiers, à savoir: la sécurité, la lisibilité et la réduction du coût d'entretien.

La dernière étape de la réflexion du WG3 été de mettre en évidence les principales difficultés auxquelles doivent faire face les administrations routières en termes d'acceptation sociale des projets et quelles solutions peuvent être mises en œuvre, notamment au plan de l'organisation.

S'agissant de la **reconnaissance politique du projet**, la principale difficulté est de répondre aux attentes des élus d'une prise en compte :

- de l'ensemble de leurs projets d'aménagement, plans et programmes, dans le cadre d'une vision territoriale cohérente,
- de leurs logiques d'actions locales et des ambitions correspondantes en termes d'économie, de sécurité, de santé et d'éducation.

Il s'agit bien ici de **justifier les besoins d'une mobilité durable**. La nécessité de répondre à ces besoins par de nouveaux projets routiers est quasi évidente dans des pays en voie de développement ou dans des pays en transition. Mais il n'en va pas de même dans les pays dont les réseaux de transport routier ont déjà atteint un bon niveau d'extension.

S'agissant de la **reconnaissance de l'intérêt général** ou de l'utilité du projet, celle-ci interpelle un public plus large que les seuls décideurs politiques. Les difficultés sont de deux ordres :

- D'une part les procédures sont souvent fort longues, et souvent opaques ; on y perd quelque fois la trace des décisions et le public a souvent le sentiment de n'être associé que beaucoup trop tard ; d'où la **nécessité d'intensifier le dialogue au début du processus et d'instaurer des débats d'opportunité le plus en amont possible**,
- D'autre part l'empreinte socio-culturelle des réactions du public est souvent un facteur d'incompréhension dans la mesure où elles s'opposent à un intérêt général qu'il n'est pas toujours évident de mesurer- d'autant moins que le vrai public s'apparente souvent à la majorité silencieuse - des intérêts particuliers auxquels les citoyens savent donner, au travers de différentes représentations, un écho dynamique, quelque fois étayé par des contre-expertises. Face à un tel public, qui se donne les moyens de discuter d'égal à égal, sur un plan technique ou juridique, avec l'administration, il ne faut pas perdre de vue qu'il existe aussi, dans certains pays, des problèmes multiculturels associés à des problèmes de langage, lesquels ne favorisent pas la compréhension des projets des administrations, a fortiori quand ces projets sont présentés dans un langage par trop technique ; d'où la nécessité d'avoir un véritable projet de communication autour du projet technique.

S'agissant de la **reconnaissance de la qualité du projet**, celle-ci interpelle plus directement les administrations routières, notamment quant aux moyens qu'elles se donnent, en termes d'organisation et de compétences, pour garantir *a priori* et contrôler que le projet répond à des critères de qualité relatifs :

- au processus de conception/réalisation : qualité de la concertation et du débat public, maîtrise technique, administrative, réglementaire et financière, respect des délais, des coûts d'objectif et des estimations,
- à l'aménagement proprement dit : fiabilité et justification fonctionnelles de la solution, aptitude au service et respect des règles de l'art, sécurité, lisibilité, facilité et coûts d'entretien et d'exploitation, prise en compte des préoccupations d'environnement et de développement durable, mesures compensatoires et économie du projet.

Parmi les moyens à mettre en œuvre pour faire reconnaître la qualité du projet, il y a notamment la nécessité **de rendre plus clair aux yeux du public les lieux de décision** et de **lui permettre d'identifier les vrais décideurs**, au premier rang desquels les élus et les maîtres d'ouvrage. Ces derniers doivent jouer pleinement leur rôle. C'est la raison pour laquelle **les délégations de pouvoir de l'administration centrale jouent favorablement dans le sens d'une meilleure prise en compte des besoins des usagers** et donc dans le sens d'une meilleure acceptation sociale des projets.

Ces délégations de pouvoir sont nécessaires pour le bon exercice des fonctions de maîtrise d'ouvrage des projets routiers. **Les maîtres d'ouvrage locaux ont un rôle fondamental dans la construction de la qualité du projet**, c'est-à-dire dans l'adaptation des réponses aux justes besoins des usagers. Mais pour cela, ils doivent exercer pleinement leurs fonctions de maîtrise d'ouvrage, investir dans la prospective et les études amont, mettre en œuvre des procédures de concertation, et bien sûr traduire les besoins des usagers en commandes claires vis-à-vis des différents maîtres d'œuvre, bureaux d'études ou entreprises.

En termes de compétences, le rapport du groupe de travail fait ressortir, au-delà de celles qui visent le renforcement de celles de la maîtrise d'ouvrage, le **besoin d'avoir des équipes de projet coordonnées et pluridisciplinaires** qui restent impliquées dans le projet du début à la fin. Il est aussi important qu'un responsable d'opération, représentant de la maîtrise d'ouvrage, porte le projet et soit capable de communiquer sur celui-ci tout en assurant la maîtrise technique et celle des délais et des coûts. Cette communication pourra être facilitée par le recours à des **techniques modernes de communication**, par exemple le recours à des maquettes virtuelles et à des simulations qui permettent de visualiser le projet à terme, les dossiers purement techniques n'étant pas le meilleur moyen de convaincre le public.

CONCLUSIONS PROVISOIRES

Économie et transport

- La mobilité est un besoin fondamental des êtres humains et un facteur incontournable de la vie économique, au sens où elle tient compte d'un certain nombre de principes de solidarité et de protection de l'environnement. Il ne nous semble donc pas réaliste de tabler, pour l'avenir, sur une dissociation nette entre ce besoin de mobilité, l'offre de réseaux de transport et les exigences du développement économique.

Intermodalité

- D'une manière générale, il n'existe que peu de possibilités d'influencer de manière notable le choix modal dans le marché du transport interurbain sans recourir à des moyens qui auraient une incidence négative sur la concurrence internationale et la croissance économique. À long terme, la politique d'aménagement régional pourrait être un facteur important.
- Tout transfert modal important suppose des politiques volontaristes et des investissements souvent élevés en faveur du mode alternatif, en vue d'améliorer à la fois les infrastructures (la capacité) et la qualité du service, tout en obtenant des gains de productivité significatifs. Les solutions organisationnelles et logistiques sont déterminantes dans la réussite du transfert.
- Le transport du fret et celui des passagers utilise, dans une large mesure, la même infrastructure. Ils ne peuvent donc pas être traités séparément lors du choix des mesures. Un pourcentage élevé du transport de fret par la route se fait sur des distances courtes, qui n'offrent pas d'alternative réaliste en termes de mode. L'encombrement des routes est principalement dû au grand nombre de voitures particulières, alors que les poids lourds sont la principale cause de dégradation de la voirie.
- Il n'est pas possible d'instaurer un ensemble de règles toutes faites pour faire face à chaque cas de figure ; l'important est de conduire la réflexion sur la base de différents paramètres tels que : accessibilité, durée, coût, prix, information des usagers et des décideurs, qualité du service, sécurité, etc.
- Il est évident que l'infrastructure routière nécessitera des investissements supplémentaires pour faire face à la croissance générale de la demande de transport. La difficulté sera, pour les décideurs, de déterminer le juste niveau de ces investissements et de trouver le bon équilibre entre la route et d'autres modes de transport. La décision optimum variera d'un pays à l'autre, en fonction des conditions existantes, du degré et de la nature de la croissance économique prévue.

Optimiser le réseau routier interurbain existant

- Cette question, qui traite de la mobilité, de la sécurité et de l'encombrement du réseau routier interurbain, est très complexe et les opinions exprimées par les membres du groupe de travail indiquent qu'il n'existe pas de mesure unique pour atteindre les objectifs visés : amélioration de la mobilité et de la sécurité, réduction de l'encombrement.
- Le réseau routier interurbain, dans les pays développés, est pour l'essentiel terminé. À mesure qu'il vieillit, ce réseau a de la difficulté à s'adapter à l'accroissement constant du trafic. Du fait des contraintes financières et environnementales, les efforts d'amélioration et d'optimisation du réseau routier, qui reposaient sur des mesures structurelles visant à accroître la capacité, sont aujourd'hui davantage orientés vers la gestion du réseau routier interurbain existant, en mettant l'accent sur la sécurité et la réduction des temps d'intervention des services de secours. La gestion des incidents est devenue un élément clé de l'exploitation.
- L'ampleur des problèmes de capacité dans le transport routier est, dans une grande mesure, liée à l'explosion du nombre de voitures particulières en circulation. Pour freiner une croissance excessive dans des zones sensibles, la réglementation et le péage sont de plus en plus fréquemment utilisés, en particulier dans les grandes villes. Ces mesures pourraient éventuellement être étendues au réseau interurbain par la réglementation de la circulation sur les voies (voies réservées aux bus/camions) et le péage, entre autres.
- À ce jour, la nature des interventions varie sensiblement selon les pays. Les mesures dépendent principalement du stade de développement de leur réseau routier, de leur situation économique et de l'évolution du trafic. Il est donc proposé que dans le cadre du futur programme du Comité, les recommandations concernant les mesures d'optimisation soient divisées en deux groupes : celles pour les pays riches dotés de réseaux routiers denses et celles pour les pays disposant de moyens financiers limités pour développer leur infrastructure routière.
- Prendre des mesures en vue d'optimiser le réseau routier interurbain suppose un investissement considérable, tant financier qu'en termes de temps. En effet, la mise en place d'une organisation adaptée et la formation de son personnel ne sont pas une tâche facile.
- Le degré d'acceptation par le public d'une mesure donnée varie fortement. Il va sans dire que des mesures comme le péage ou la limitation de la vitesse sont les plus impopulaires auprès des usagers.

Acceptation sociale des projets routiers

- Il convient d'institutionnaliser le débat public tout au long de la vie d'un projet, soit au travers de la législation et de la réglementation, soit au travers de bonnes pratiques inspirées des critères fondamentaux de gestion de la qualité.

- Les citoyens des différents pays disent souvent n'être consultés que trop tard, lorsque le projet a déjà atteint un degré de maturité tel qu'il est difficile de revenir sur les décisions prises. Une réponse à apporter à cette préoccupation est d'intensifier le dialogue en début de procédure ou d'instaurer des débats, en amont des études, sur le principe et les grandes fonctionnalités de la liaison à construire.
- La définition des niveaux de service à appliquer aux réseaux de transport et les priorités d'action qui en découlent constituent un enjeu majeur de débat politique et de concertation au niveau national et régional afin d'explicitier les grandes orientations et les stratégies des Etats.
- Pour créer les conditions de l'acceptation sociale, les maîtres d'ouvrage doivent jouer pleinement leur rôle au niveau national et local : identifier et valoriser *a priori* tous les critères de qualité du projet - lesquels d'ailleurs pourront faciliter son évaluation *a posteriori* –, veiller à la mise en œuvre de la qualité du point de vue du processus d'élaboration du projet et des résultats à atteindre, et pouvoir in fine formuler une commande claire et fiable aux maîtres d'œuvre puis aux entreprises, dans un cadre technique et juridique parfaitement maîtrisé.
- L'approbation administrative peut être l'occasion pour les maîtres d'ouvrage de prendre des engagements de réduction des impacts du projet sur l'environnement, ces engagements étant de nature, à condition d'être tenus, à faciliter l'acceptation sociale des projets.
- Il est important que les citoyens soient capables de localiser les lieux de décision et d'identifier les décideurs, qu'ils connaissent les moments clefs des différentes étapes du projet où les décisions importantes vont être prises et à quel niveau se situe leur intervention par rapport à ces décisions.
- Les attentes des usagers ne se limitent pas à la mobilité. Les administrations routières ont intérêt à se donner les moyens d'évaluer en permanence les types de besoins par la mise en place de véritables services commerciaux, ces derniers étant chargés, par un dialogue permanent avec les usagers, de définir leurs attentes, d'en prévoir les évolutions, de suivre la réalisation des réponses apportées aux usagers, et de mesurer leur satisfaction.
- L'utilisation des nombreux outils de visualisation peut faciliter la communication sur le projet.

NOM	PAYS	Groupe de travail
M. Patrick GANDIL (Coordinateur TS2)	FRANCE	
Membres C4 : 34		
M. Jean-Michel GAMBARD (Président)	FRANCE	1
M. Amund BOLSTAD (Secrétaire, anglophone)	NORVEGE/NORWAY	1
M. Erwin VAN DESSEL (Secrétaire, francophone)	BELGIQUE/BELGIUM	3
M. Manfred UKEN	AFRIQUE DU SUD/SOUTH-AFRICA	1/2
M. Manfred BOLTZE	ALLEMAGNE/GERMANY	1
M. Rob RICHARDS (remplace M. Gary LIDDLE)	AUSTRALIE/AUSTRALIA	
M. Christoph PICHLER	AUTRICHE/AUSTRIA	2
M. Claude MONETTE	BELGIQUE/BELGIUM	3
M. Jean-Marie PEETERS	BELGIQUE/BELGIUM	1
M. Rob HARVEY	CANADA	3
M. Luis E. SERRANO RODRIGUEZ	CUBA	2
M. Lars JUHL POULSEN	DANEMARK/DENMARK	2
M. Justo BORRAJO	ESPAGNE/SPAIN	1
M. Seppo SILLAN	ETATS-UNIS/UNITED STATES	3 (co-prés.)
M. James F. BYRNES	ETATS-UNIS/UNITED STATES	2
M. Pauli VELHONOJA	FINLANDE/FINLAND	3
M. Gerard VUILLEMIN	FRANCE	3 Présid.
M. Péter LANYI	HONGRIE/HUNGARY	2
M. A.B. PAWAR	INDE/INDIA	2
M. Mahmoud SAFFARZADEH	IRAN	
M. Pasquale COLONNA	ITALIE/ITALY	1
M. Hitoshi IEDA	JAPON/JAPAN	1
M. Hans J.J.M. TINSELBOER	PAYS-BAS/THE NETHERLANDS	2
M. Marek ROLLA	POLOGNE/POLAND	2
M. Francisco COSTA PEREIRA (remplace M. José A. Valle)	PORTUGAL	
M. Liviu DIMBOIU	ROUMANIE/ROMANIA	3
M. Robin SHAW	ROYAUME-UNITED KINGDOM	1 Présid.
M. David WRIGHT	ROYAUME-UNITED KINGDOM	2 (Co prés.)
M. Ales HOCHEVAR	SLOVENIE/SLOVENIA	1
M. Hjalmar STRØMBERG (remplace Me Lena Ericsson)	SUEDE/SWEDEN	1
M. Michel EGGER	SUISSE/SWITZERLAND	2 Présid.
M. Houcine LAHZAMI	TUNISIE/TUNISIA	1
M. G. NHEMACHENA	ZIMBABWE	
M. Hari BARAL	FRANCE (AIU)	3
Membres correspondants : 12		
M. Nico SWART	AFRIQUE DU SUD/SOUTH-AFRICA	
M. Khoudja Nououi HAMIDI	ALGERIE/ALGERIA	
M. Paul ARSENAULT	CANADA-QUEBEC	
M. Mehran GHORBANI	IRAN	
M. Koji KURODA	JAPON/JAPAN	
M. ISSOUF	MADAGASCAR	
M. Kadir LAMRINI	MAROC/MOROCCO	
M. Alberto MENDOZA	MEXIQUE/MEXICO	
M. José da Franca TELLES de MENEZES	PORTUGAL	
M. Vladimir VOREL	REP. TCHEQUE/CZECH REP.	
M. Milan SKYVA	REP. SLOVAQUE /SLOVAK REP.	
M. Sunant KLIENGPRADIT	THAILANDE/THAILAND	