

Etablissement du bilan des grands projets d'infrastructure prévu par l'article 14 de la loi d'orientation sur le transport intérieur (LOTI)



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer

**Etablissement du bilan
des grands projets d'infrastructure
prévu par l'article 14 de la loi d'orientation
sur le transport intérieur (LOTI)**

Texte établi par un groupe de travail
présidé par
Bernard SELIGMANN,
inspecteur général de l'équipement

Rapporteur :
Jacques DEMOULIN,
chargé de mission

Destinataires

Le directeur des transports terrestres
Le directeur des routes
Le directeur des affaires économiques et internationales
Le directeur du transport maritime, des ports et du littoral
Le directeur général de l'aviation civile
Le directeur du service d'études techniques des routes et autoroutes

La Défense, le 28 SEP. 2002

NOTE à l'attention de

MM. les Directeurs d'administration
centrale

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement du
Tourisme et de la Mer



Conseil Général des
Ponts et Chaussées

Le Vice-Président

Affaire n° 2001-0183-01

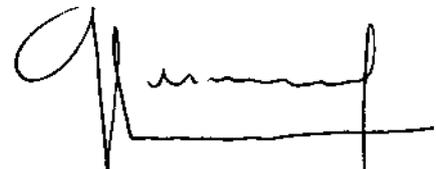
L'article 14 de la loi d'orientation sur le transport intérieur (LOTI) complété par un décret du 17 juillet 1984 impose la réalisation d'un bilan économique et social des grandes infrastructures de transports au moins 3 ans et au plus tard 5 ans après leur mise en service. Ce bilan doit faire l'objet d'un avis du CGPC ou, dans son domaine de compétence, de l'IGACEM (sauf lorsque les maîtres d'ouvrage sont des collectivités locales ou un de leur groupement) puis d'une mise à disposition du public.

Il a donc été décidé, conformément aux conclusions du Comité des directeurs transports, de constituer un groupe de travail sur la **méthodologie des bilans ex post** prévus par l'article de ladite loi. Je vous prie donc de bien vouloir trouver ci-joint le rapport final établi par ce groupe de travail présidé par **M. Bernard SELIGMANN**, inspecteur général de l'équipement.

Par ailleurs, j'ai décidé de créer, sous la présidence de M. Claude GRESSIER, président de la 4^{ème} section, une commission spéciale qui sera chargée de formuler l'avis du CGPC sur les constatations et les propositions de ce rapport.

Afin de faciliter les travaux de cette instance auxquels vous serez naturellement invités, je vous serais obligé de bien vouloir faire connaître dès à présent au président de la 4^{ème} section vos propres observations.

Ce document me paraît communicable aux termes de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée et diffusable sur le site internet du ministère, sauf objection de votre pari, d'ici deux mois.



Georges MERCADAL

Diffusion du rapport n° 2001-0183-01

- le directeur des transports terrestres	4 ex
- Arnaud MATHIEU (DTT / F1)	1 ex
- le directeur des routes	3 ex
- François HENRIOT (DR / AROP)	1 ex
- Roger HEUX (DR / CM)	1 ex
- le directeur des affaires économiques et internationales	1 ex
- Jean-Claude METEYER (DAEI / SEE)	1 ex
- le directeur du transport maritime, des ports et du littoral	1 ex
- le directeur général de l'aviation civile	3 ex
- la directrice des transports aériens	1 ex
- Jean-Luc LESAGE (DTA / SDEEP)	3 ex
- le chef du service des bases aériennes	1 ex
- David RANFAING (SBA)	1 ex
- le chef de l'inspection générale de l'aviation civile et de la météorologie	1 ex
- le président de la section « bases aériennes » de l'IGACEM	1 ex
- le directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale	1 ex
- le directeur de la prévision	1 ex
- Jean-Luc SCHNEIDER (Sous-Direction C)	1 ex
- le directeur du service d'études techniques des routes et autoroutes	2 ex
- Patrice DANZANVILLIERS (SETRA)	1 ex
- le commissaire général du plan	1 ex
- Michel MATHEU	1 ex
- la directrice générale du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF)	1 ex
- la présidente de la 2ème section du CGPC	2 ex
- le président de la 3ème section du CGPC	2 ex
- le président de la 4ème section du CGPC	2 ex
- les coordonnateurs des missions d'inspection générale territoriale (MIGT)	11 ex
- le coordonnateur du collège de spécialité « routes »	2 ex
- le coordonnateur du collège de spécialité « transports terrestres »	2 ex
- le coordonnateur du collège de spécialité « eau et navigation »	2 ex
- Dominique BIDOU, Jean-Noël CHAPULUT, Jacques DEMOULIN, François LEPINGLE, Bernard SELIGMANN, Jean-Pierre TAROUX	6 ex
- archives	1 ex

Sommaire

	Introduction	Page : 5
I	Une obligation devant être bien mieux respectée	6
	A Le constat	6
	1 Une obligation légale bien posée	6
	2 ... et très insuffisamment appliquée...	10
	3 Un état de fait aux causes multiples	13
	B Les perspectives	14
	1 Une obligation désormais mieux mesurée	14
	2 Un champ d'application clarifié	15
	3 Une programmation volontariste à mettre en œuvre	17
II	Une répartition plus claire des responsabilités	19
	1 Le rôle des directions d'administration centrale	19
	2 Le rôle du maître d'ouvrage	20
	3 La maîtrise d'œuvre	23
	4 La participation d'autres instances	23
	5 Le rôle du CGPC	24
III	Les objectifs et le contenu des bilans	25
	1 Les objectifs du bilan	25
	2 Le contenu des bilans	26
	2 - 1 Le contenu des bilans doit être extensif	27
	2 - 2 Le contenu des bilans (ex post) et celui des évaluations (ex ante) doivent être analogues, mais non identiques	27
	2 - 3 Le contenu doit être pertinent	28
	2 - 4 Les têtes de chapitre du bilan devraient être communes à tous les bilans	28
	2 - 5 Les exigences de la communication des bilans	29
	3 L'utile adaptation du décret de 1984	30
IV	Propositions méthodologiques	31
	1 L'archivage des dossiers	31
	2 L'organisation du recueil des données	32
	3 Le périmètre de recueil des données	32
	4 La situation de référence prise en compte dans le bilan	32
	5 La définition de la consistance des opérations étudiées	33
	6 Les investissements éludés	33
	7 L'évaluation initiale servant de base à l'établissement du bilan	33
	8 La nécessité d'une double référence pour les évaluations figurant dans les bilans	34
	9 Les trafics	34

10	L'impact de l'infrastructure sur l'organisation et le développement de l'intermodalité des transports	34
11	L'appréciation de l'impact sur l'activité économique	35
12	Les estimations des rentabilités socio-économique et financière	35
13	L'évaluation et le bilan des grands choix technologiques	35
V	Conclusion	37

Annexes

1	Décision créant le Groupe et lettre de mission	41
	Composition du Groupe	43
2	Textes de référence et documentation	44
	2-1 Principaux textes relatifs aux bilans "prévus par la LOTI"	
	- loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 modifiée (extrait)	45
	- décret n° 84-617 du 17 juillet 1984	50
	- circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures	56
	2-2 Liste des textes législatifs et réglementaires concernant les évaluations	60
	2-3 Documentation relative à l'évaluation des projets d'infrastructure de transports	61
	2-4 Liste des prescriptions législatives, réglementaires ou techniques applicables à un projet d'infrastructure (exemple extrait du cahier des charges de la concession de l'autoroute A28 Rouen-Alençon)	64
	2-5 Principaux seuils réglementaires applicables à un projet d'infrastructure de transports (note DTT).	85
3	Listes des opérations relevant dès à présent de la procédure des bilans "LOIT"	90
4	Fiche méthodologique applicable au secteur routier établie par le SETRA	94
5	Modifications réglementaires proposées	103
6	Résumé du rapport et des propositions	105

INTRODUCTION

Par décision du 4 octobre 2001, le Vice - président du Conseil Général des Ponts et Chaussées a créé un groupe de travail ayant "pour mission d'établir des recommandations relatives aux modalités d'établissement, au contenu et aux suites à donner aux bilans prévus par l'article 14 de la LOTI ⁽¹⁾. Ce Groupe qui a tenu 16 réunions entre le 8 octobre 2001 et le 20 juin 2002 a rassemblé ses analyses, ses réflexions et ses propositions dans le présent rapport.

La composition du Groupe et sa lettre de mission font l'objet de l'annexe 1 du présent rapport ; les textes dont la lecture s'impose dès que l'on souhaite suivre le détail des réflexions du Groupe constituent l'annexe 2. A la fin de celle-ci, une bibliographie précise les références des autres textes quelle qu'en soit leur nature.

Le présent rapport analyse et précise successivement :

- le champ d'application de l'article 14 de la LOTI qui constitue une obligation devant être bien mieux respectée (I),
- les responsabilités de l'administration, des maîtres d'ouvrage et de leurs partenaires (II),
- les objectifs et le contenu des bilans (III),
- les solutions à apporter aux principales questions méthodologiques (IV).

¹ LOTI : Loi d'orientation des transports intérieurs, N° 82-1153, promulguée le 30 décembre 1982.

I UNE OBLIGATION DEVANT ETRE BIEN MIEUX RESPECTEE

La nécessité d'établir en temps utile le bilan des grandes opérations d'infrastructure, obligation légale jusqu'à présent méconnue ou sous-estimée doit désormais être considérée comme inséparable de leur réalisation et organisée en conséquence.

A Le constat

1 Une obligation légale bien posée par l'article 14 de la LOTI du 30 décembre 1982 modifiée et son décret d'application du 17 juillet 1984

L'article 14 de la LOTI précise :

"...Les choix relatifs aux infrastructures, équipements et matériels de transport et donnant lieu à financement public, en totalité ou partiellement, sont fondés sur l'efficacité économique et sociale de l'opération. Ils tiennent compte des besoins des usagers, des impératifs de sécurité et de protection de l'environnement, des objectifs du plan de la Nation et de la politique d'aménagement du territoire, des nécessités de la défense, de l'évolution prévisible des flux de transport nationaux et internationaux, du coût financier et, plus généralement, des coûts économiques réels et des coûts sociaux dont ceux des atteintes à l'environnement.

Les grands projets d'infrastructures et les grands choix technologiques sont évalués sur la base de critères homogènes intégrant les impacts des effets externes des transports relatifs notamment à l'environnement, à la sécurité et à la santé et permettant de procéder à des comparaisons à l'intérieur d'un même mode de transport et entre différents modes ou combinaisons de modes. Ces évaluations sont rendues publiques avant l'adoption définitive des projets concernés. Lorsque ces opérations sont réalisées avec le concours de financements publics, un bilan des résultats économiques et sociaux est établi au plus tard cinq ans après leur mise en service. Ce bilan est rendu public."...

Cet article 14 lie les deux approches de l'utilité d'un projet que sont l'évaluation initiale qui est faite sur la base des dossiers d'Avant-Projet Sommaire et qui est présentée au moment de l'enquête d'utilité publique et le bilan a posteriori qui est établi sur la base des résultats constatés quelques années après la réalisation.

Il y a déjà lieu de constater la sobriété de la rédaction de la LOTI qui renvoie à un décret d'application pour préciser le champ, le contenu, les règles d'élaboration et de diffusion de ces bilans.

L'article 1^{er} du décret 84-617 du 17 juillet 1984 fixe le cadre général d'application de l'article 14 de la LOTI :

"L'évaluation et le bilan des grands projets d'infrastructures et des grands choix technologiques intéressant les transports publics tels que ceux définis à l'article 5, dernier alinéa" de la LOTI "sont établis selon les critères définis dans la dite loi, notamment dans ses articles 1^{er}, 3 et 14..."

On notera que des adjonctions substantielles aux articles 1, 3 et 14 de la LOTI sont intervenues après la publication du décret de 1984 ⁽²⁾. Bien que le décret de 1984 n'ait pas été actualisé en conséquence, elles impactent notablement le contenu des évaluations ex ante et ex post comme on le verra plus bas.

Le décret précise également les catégories de projets d'infrastructures soumis à l'obligation d'évaluation et de bilan, les acteurs chargés de leur réalisation, les éléments d'analyse devant figurer dans le dossier d'évaluation, et les modalités minimales de diffusion publique du bilan.

Les articles 11 à 15 du décret cadrent les obligations analogues concernant l'évaluation et le bilan des grands choix technologiques.

a - Les projets d'infrastructures soumis au bilan

Selon l'article 2 du décret de 1984,

"Sont considérés comme grands projets d'infrastructures de transports :

1 - La création de voies rapides à 2 x 2 voies d'une longueur supérieure à 25 km, d'aérodromes de catégorie A, d'infrastructures ferroviaires d'intérêt général, de voies navigables de plus de 5 km accessibles aux bateaux de plus de 1 000 tonnes de port en lourd ;

2 - Les canalisations d'intérêt général, autres que celles qui sont destinées aux transports de gaz régis par la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, dont le coût est égal ou supérieur à 250 millions de francs ; toutefois, ces dispositions ne s'appliquent pas aux ouvrages utilisés pour les besoins de la défense nationale ou en application de traités ou accords internationaux en matière de défense, régulièrement entrés en vigueur ;

3 - Les projets d'infrastructures de transport dont le coût est égal ou supérieur à 500 millions de francs. Les seuils monétaires prévus à l'alinéa 1er peuvent faire l'objet de révision par arrêté du ministre chargé des transports dans la limite de l'évolution des prix de la formation brute de capital fixe des administrations figurant dans le rapport économique et financier annexé à la loi de finances.

Pour les travaux dont la maîtrise d'ouvrage appartient aux communes, aux départements ou aux régions, et à leurs groupements, sont en outre pris en compte les projets suivants lorsqu'ils sont soumis à une étude d'impact :

1 - Création d'aérodromes autorisés par l'Etat ;

2 - Création ou extension des ports maritimes ayant pour objet de doubler la capacité du port ;

3 - Création ou extension de canaux et de voies navigables ;

4 - Projets d'infrastructures de transports ferrés ou guidés à l'exception des remontées mécaniques ;

5 - Projets de routes nouvelles d'une longueur supérieure à 15 kilomètres." ⁽³⁾

² Les articles 1, 3, 14 et 14-1 ont été modifiés par la loi 99-533 du 25 juin 1999 pour mieux mettre en exergue les préoccupations environnementales, de santé et de développement durable. La loi de finances pour 2001 (2000-1352 du 30 décembre 2000) a modifié l'article 4 en substituant les schémas de services de transports aux schémas directeurs d'infrastructure.

³ Article 2 du décret 84-617 du 17 juillet 1984 sus visé.

En 1989, le montant de 500 Millions de F indiqué au 3^{ème} alinéa de la première énumération a été porté à 545 MF (83,1 millions d'Euro).

On notera que ce seuil financier s'applique uniformément à toutes les catégories d'investissement, ce qui contraste avec le caractère hétérogène et disparate de la typologie catégorielle. De fait on ne retrouve pratiquement pas d'opérations d'infrastructures de transports qui répondraient aux critères catégoriels ci-dessus tout en étant d'un coût inférieur au seuil financier, ce qui conduit à se demander s'il ne conviendrait pas de se limiter au seul critère financier.

b - Les éléments d'analyse devant figurer dans le dossier

L'article 4 du décret de 1984 détaille le contenu du dossier d'évaluation.

On notera que l'article 4 du décret est très précis et complet sur le contenu des évaluations initiales mais muet sur celui des bilans.

Selon cet article⁴ le dossier d'évaluation doit comprendre l'analyse des conditions de construction, de renouvellement, d'entretien et d'exploitation de l'infrastructure, de leur coût et de leur financement (assorti, lorsque cela est possible, d'une estimation de la rentabilité financière), la vérification de la compatibilité du projet avec les schémas nationaux d'infrastructure applicables et l'analyse des incidences du projet sur l'exploitation des autres équipements de transports. L'évaluation doit également comprendre tous les éléments qualitatifs et quantitatifs relatifs aux avantages et aux inconvénients du projet permettant de dégager un bilan prévisionnel, qu'ils résultent des prévisions et du trafic et des coûts de transports ou des éléments non compris dans les coûts de transports tels que la sécurité des personnes, l'utilisation rationnelle de l'énergie, le développement économique et l'aménagement des espaces urbains et ruraux.

c - Les acteurs chargés de la réalisation des bilans

Selon l'article 5, l'établissement et le financement du bilan « *incomber* » au maître d'ouvrage qui doit l'établir (ou le faire établir) au moins trois ans et au plus cinq ans après la mise en service de l'infrastructure ; le décret précise que "la collecte des informations nécessaires au bilan est organisée par le maître d'ouvrage dès la réalisation du projet".

⁴ Article 4 : L'évaluation des grands projets d'infrastructures comporte :

1° Une analyse des conditions et des coûts de construction, d'entretien, d'exploitation et de renouvellement de l'infrastructure projetée ;

2° Une analyse des conditions de financement et, chaque fois que cela est possible, une estimation du taux de rentabilité financière

3° Les motifs pour lesquels, parmi les partis envisagés par le maître d'ouvrage, le projet présenté a été retenu ;

4° Une analyse des incidences de ce choix sur les équipements de transport existants ou en cours de réalisation, ainsi que sur leurs conditions d'exploitation, et un exposé sur sa compatibilité avec les schémas directeurs d'infrastructures applicables ;

5° Le cas échéant, l'avis prévu à l'article 18.

L'évaluation des grands projets d'infrastructures comporte également une analyse des différentes données de nature à permettre de dégager un bilan prévisionnel, tant des avantages et inconvénients entraînés, directement ou non, par la mise en service de ces infrastructures dans les zones intéressées que des avantages et inconvénients résultant de leur utilisation par les usagers. Ce bilan comporte l'estimation d'un taux de rentabilité pour la collectivité calculée selon les usages des travaux de planification. Il tient compte des prévisions à court et à long terme qui sont faites, au niveau national ou international, dans les domaines qui touchent aux transports, ainsi que des éléments qui ne sont pas inclus dans le coût du transport, tels que la sécurité des personnes, l'utilisation rationnelle de l'énergie, le développement économique et l'aménagement des espaces urbain et rural. Il est établi sur la base de grandeurs physiques et monétaires ; ces grandeurs peuvent ou non faire l'objet de comptes séparés.

Les diverses variantes envisagées par le maître d'ouvrage d'un projet font l'objet d'évaluations particulières selon les mêmes critères. L'évaluation indique les motifs pour lesquels le projet présenté a été retenu.

Selon l'article 9 :

"en ce qui concerne les infrastructures autres que celles dont les communes, les départements, les régions et leurs groupements sont maîtres d'ouvrage, le bilan est soumis à l'avis du conseil général des ponts et chaussées et, dans la limite de ses compétences, de l'inspection générale de l'aviation civile et de la météorologie".

d – Les délais de réalisation

Selon l'article 8, les bilans doivent être établis 3 à 5 ans après la mise en service de l'infrastructure concernée.

Il résulte de l'article 30 que cette obligation s'applique aux opérations ayant fait l'objet d'une enquête de DUP à compter du 19 janvier 1985, ou en l'absence de DUP, d'une adoption définitive à compter du 19 juin 1985.

Compte tenu de la durée de la procédure de DUP (qui tend à se rapprocher du maximum autorisé de 18 mois après clôture de l'enquête) on peut considérer que l'obligation vaut, pour à peu près toutes les opérations ayant fait l'objet de DUP à compter de l'été 1986.

Compte tenu de la durée variable des procédures de réalisation (acquisitions foncières et travaux) les dispositions de l'article 14 de la LOTI sont progressivement devenues obligatoires pour les opérations mises en service au début des années 1990.

e - Les modalités de diffusion publique

Le dossier du bilan, accompagné, le cas échéant de l'avis du Conseil Général des Ponts et Chaussées doit être mis à la disposition du public. Il résulte des articles 7 et 10 du décret de 1984, qu'il doit au moins faire l'objet d'un avis inséré dans deux journaux nationaux ou pour les opérations ne dépassant pas le cadre régional, dans deux journaux à diffusion locale.

* *
*

Le cadre législatif et réglementaire qui est donc bien défini se résume en quatre points principaux :

- obligation d'établir une évaluation (a priori) et un bilan (a posteriori) des grands projets d'infrastructures et des grands choix technologiques selon des critères homogènes définis par la loi qui, à cet effet, énumère de façon complète, mais quelque peu désordonnée, l'ensemble des objectifs, des contraintes, des coûts et des effets à prendre en compte,
- définition du champ d'application (inchangée depuis 1984) en fonction du coût ou de la nature des opérations (article 2),
- principes de responsabilité incombant au maître d'ouvrage, obligation de l'avis du CGPC (ou de l'IGACEM) pour les projets nationaux et de publicité,
- précision des délais : 3 à 5 ans après la mise en service ; cette obligation s'impose pour les projets ayant fait l'objet d'enquête de DUP à partir du 19 janvier 1985 (ce qui est pratiquement le cas de toutes les DUP prises à partir de l'été 1986) ou, en l'absence de DUP pour les projets approuvés après le 19 juin 1985.

2 Une obligation très insuffisamment appliquée.

Le simple recensement des opérations devant faire l'objet d'un bilan a soulevé des complications difficilement admissibles.

Avant la création du Groupe de travail, le vice-président du CGPC avait pris l'initiative de saisir les directions d'administration centrale ; les réponses tardives ou incomplètes ont conduit le groupe de travail à relancer le recensement des dites "grandes infrastructures".

Pour ce faire les directions centrales concernées du MFTL ont été à nouveau mises à contribution et les listes qui font l'objet de l'annexe 3 ont, non sans mal, été finalement établies ; ces travaux ont permis d'établir le tableau de synthèse suivant au 1^{er} janvier 2002 :

	Bilans à réaliser avant 2002							
	(mise en service avant 1997)							
	dont établis		dont examinés par le CGPC				dont à transmettre au CGPC d'ici fin 2003	
							Bilans à établir en 2003-2005	
						(mise en service 1997-2000)	Total des bilans à réaliser	
							sur période 2002-2005	
								dont à transmettre au CGPC
1 Autoroutes et ouvrages concédés	12	3	2	10	10	20	20	
2 Routes et ouvrages non concédés	4	2	1	3	8	11	11	
3 Ferroviaire hors TCU & IdF	7	1	1	6	1	7	7	
4 Transports collectifs urbains en Ile de France	4	3	0	4	5	9	9	
5 Transports collectifs urbains de province	7	3	0	0	6	10	0	
6 Grands choix technologiques	3	1	0	2		2	2	
7 Aéroports	2	0	0		1	3		
8 Ports maritimes	0		0	0	0	0	0	
9 Voies navigables	0		0	0	0	0	0	
Totaux	39	13	4	25	31	62	49	

Ce tableau appelle les commentaires suivants :

Quatre bilans ont été examinés par le CGPC pour une trentaine qui aurait du lui être présentée. Mises à part quelques opérations en Ile de France dont le bilan a été établi dans le cadre de l'évaluation du contrat de Plan 1994-1999, et quelques opérations de transports collectifs urbains qui n'ont pas à être soumises au Conseil les autres bilans restant à établir.

Si l'on y ajoute les bilans qui devraient normalement être établis de 2003 à 2005 une cinquantaine de bilans au total devraient être examinés par le CGPC de 2002 à 2005.

Les dossiers d'autoroutes concédées (et les ouvrages routiers à péage) sont les plus nombreux (10 à réaliser en 2002 et 2003 et autant en 2004-2005). L'obligation de réaliser ces bilans incombe clairement à la société concessionnaire mais la Direction des Routes a un rôle à jouer non seulement de gardien des plannings mais aussi de vérification de leur cohérence avec les évaluations initiales réalisées pour son compte.

Les bilans d'aménagements du réseau non concédé à réaliser paraissent moins nombreux (une dizaine d'ici 2005) ce qui peut s'expliquer par deux raisons : un suivi insuffisamment méthodique des opérations financées peut expliquer quelques oublis auquel il pourra être remédié en systématisant et pérennisant l'intervention à cet effet des DRE et celle des inspecteurs généraux "spécialisés routes". L'autre raison est le caractère très progressif de l'aménagement des grands axes routiers et des grandes opérations de voiries urbaines qui, faute de crédits suffisants, s'étalent sur plusieurs contrats de Plan, obligeant d'ailleurs à s'interroger sur l'opportunité de bilans partiels.

Dans le domaine ferroviaire (hors infrastructures de transports urbains en Ile de France), un seul bilan a été transmis au CGPC et 7 sont à réaliser dans les années à venir (3 aménagements de lignes à grande vitesse et 3 électrifications et aménagement de lignes existantes) auxquels s'ajoute le bilan à réaliser du grand choix technologique de contrôle de vitesse et de signalisation, le KVB.

Dans le cadre de l'évaluation des opérations du contrat de Plan Etat-Région en Ile de France (1994-1999) trois opérations de transports collectifs urbains ont fait l'objet d'un bilan complet ou partiel. L'instance d'évaluation présidée par Marcel BOITEUX a en outre tiré de ses travaux réalisés en 1996-1998 nombre d'enseignements concernant la conduite des évaluations ex post et surtout ex ante. Il est toutefois dommage que les règles posées par l'article 14 de la LOTI aient été à cette occasion quelque peu perdues de vue en ce qui concerne la formalisation des bilans, leur transmission à l'administration centrale, puis au CGPC et leur publicité.

En outre le Syndicat des Transports Parisiens (devenu syndicat des transports d'Ile de France) a animé l'établissement de bilans partiels sur d'autres opérations (Eole, Météor notamment).

En province sept opérations d'infrastructure de transports collectifs urbains (toutes aidées par l'Etat) ont déjà fait l'objet d'un bilan publié (à Toulouse, Nantes et Strasbourg). Trois seulement ont été réalisés et un seul publié (à Toulouse). On observera que, à la différence des bilans des opérations d'Ile de France, les bilans des opérations de transports collectifs urbains de province n'ont pas à être soumis au CGPC car le maître d'ouvrage est en règle générale la collectivité territoriale ou un de ses groupements.

Selon la Direction du Transport Maritime, des Ports et du Littoral aucune opération d'infrastructure portuaire achevée ne rentre dans le cadre de l'article 14 de la LOTI faute d'atteindre le seuil de 545 millions de francs.

La Direction Générale de l'Aviation Civile n'a pas fait connaître officiellement son recensement des opérations d'infrastructure aéroportuaire rentrant dans le champ de l'article 14 de la LOTI. Il semble toutefois que soient dès à présent concernées la création de pistes de Roissy, ainsi que la construction de certaines aérogares à Roissy, et, pour ce qui est des collectivités locales, la réalisation de l'aéroport de Vatry.

En conclusion force est de constater que le nombre de bilans préparés, présentés et examinés par le CGPC est très inférieur à celui des "grandes infrastructures" mises en service depuis la date d'application des dispositions de la LOTI. Cette situation montre que la mise en œuvre de cette obligation n'a pas été réellement prise en compte par l'administration et les maîtres d'ouvrage.

Cette situation a été stigmatisée en 1999 par la Cour des Comptes qui, évoquant l'application de l'article 14 de la LOTI et du décret du 17 juillet 1984 dans son rapport sur la politique autoroutière, n'hésitait pas à affirmer que "ces dispositions étaient restées sans suite".

Les grands choix technologiques également largement oubliés...

Quelle que soit la définition que l'on puisse donner au terme "grands choix technologiques", on ne peut que constater qu'aucun d'entre eux n'a fait l'objet d'un bilan selon la totalité de la procédure prévue par l'article 14 de la LOTI. Pourtant dans le domaine des transports publics certains choix entraînant des dépenses considérables ont été effectués et, s'il n'est pas ici le lieu d'en contester la pertinence, on doit toutefois relever le non respect des procédures légales et réglementaires d'examen de leur efficacité.

On peut citer, bien au delà du montant (100 millions de francs minimum) pour lesquels s'applique la procédure des "bilans prévus par la LOTI" :

- le dispositif de contrôle automatique de la vitesse des trains (KVB), décidée en 1991 (après l'accident ferroviaire de Melun),
- le système d'aide à la conduite et la maintenance SACEM de la RATP,
- le renouvellement du système de contrôle de la navigation aérienne,
- les systèmes d'information et de gestion des trafics routiers sur les autoroutes et en Ile-de-France (SIRIUS),
- le nouveau système de réservations des places et de gestion de la demande dans les trains de grandes lignes «Socrate» mis en place en 1993,

Seul SIRIUS a fait l'objet d'une évaluation, au demeurant très complète mais dont la forme n'est pas celle des bilans prévus par la LOTI, (rapport CGPC 1997 de MM. Frybourg et Orselli). Les conditions difficiles de mise en place du système SOCRATE ont également fait l'objet d'un rapport du CGPC en 1993.

Enfin, il y a lieu de signaler quelques opérations n'ayant pas reçu de financement public direct à leur réalisation et qui ont échappé ainsi à la procédure des "bilans prévus par la LOTI" mais pour lesquelles on peut, en raison de leur importance, regretter que ce dispositif n'ait pas été appliqué :

- le tunnel sous la Manche,
- le tunnel Prado-Carénage, à Marseille ⁽⁵⁾,
- le métro automatique ORLYVAL, entre Antony et l'aéroport d'Orly ⁽⁶⁾.

L'établissement des bilans prévus par la LOTI lorsqu'il est effectué subit des retards manifestes ; l'idée d'abandonner l'établissement des bilans oubliés a même été évoquée par un représentant de maître d'ouvrage de l'administration...

De plus la procédure n'a en tout état de cause pratiquement jamais été menée à son terme, c'est à dire en respectant les obligations de publicité prévues par la loi.

Enfin sur les quelques dossiers « arrivés » au CGPC, on remarque des développements insuffisants ou déséquilibrés dans leur consistance qui se sont traduits par de multiples observations et des renvois pour compléments.

La gravité de la situation et la multiplicité des causes qui y ont conduit nécessite une analyse plus détaillée.

⁵ La concession, par la ville de Marseille, de l'ancien tunnel ferroviaire inutilisé ne constitue-t-elle pas une participation publique ?

⁶ La reprise par la RATP après la déconfiture financière d'Orlyval constitue incontestablement une aide publique, certes apportée après coup...

3 Un état de fait aux causes multiples.

Elles tiennent au flou et à la complexité des textes, mais aussi aux organismes concernés.

Les causes tenant aux textes.

On remarquera tout d'abord que le terme "bilan des résultats économiques et sociaux" n'est pas interprété de la même façon par tous les acteurs. Certains ont cru à tort que la formule devait exclure les considérations environnementales. D'autres ont interprété restrictivement le terme de "résultats" en l'assimilant à la seule mesure des "effets". Il existe en outre une confusion entre le langage courant pour qui le vocable bilan invite de façon large et en l'occurrence appropriée à une analyse générale des résultats, et la terminologie comptable qui limite à la seule balance des éléments positifs et des éléments négatifs.

Aussi, certains bilans réalisés ont cru devoir mettre l'accent sur des thèmes sur lesquels l'état de l'art est le moins développé et les appréciations les plus délicates (tels les effets sur l'aménagement du territoire et le développement économique) au détriment des éléments basiques pourtant directement mesurables (tels les coûts d'investissement et d'exploitation ou les trafics).

La complexité des textes contenant des renvois successifs est également gênante. L'article 14 de la LOTI renvoie à un décret (publié en 1984) qui, lui-même, renvoie aux articles 1, 3 et 14 de la LOTI eux-mêmes très complets et redondants et, de plus, à plusieurs reprises modifiés sans pour autant entraîner de mise à jour du décret ni de l'article 14.

D'autres part, la circulaire du 15 décembre 1992 (circulaire "Bianco") a introduit des règles supplémentaires telles l'établissement d'un bilan intermédiaire un an après la mise en service et sa communication à un comité de suivi des engagements de l'Etat devant être mis en place par les préfets.

La préparation du recensement des grandes opérations d'infrastructures a en outre permis de dégager un certain nombre de difficultés d'application de l'article 14 de la LOTI et des textes qui l'accompagnent. Notamment :

- l'imprécision dans la mesure des coûts visés à l'article 2 du décret de 1984,
- la délicate délimitation de certaines opérations, en particulier lorsqu'il y a plusieurs maîtres d'ouvrage ou des investissements d'accompagnement,
- le cas des réalisations, d'infrastructures (notamment routières) étalées dans le temps,
- le rôle du maître d'ouvrage du bilan lorsqu'il n'est pas le même que celui de l'évaluation initiale (cas des autoroutes à péage et des opérations ferroviaires),
- le doute relatif aux références méthodologiques à utiliser du fait de la multiplicité des textes relatifs à l'élaboration des évaluations ex ante et surtout de leur évolution permanente.

A toutes ces questions, et en l'absence de toute circulaire d'application, le Groupe s'est efforcé de donner des réponses comme nous le verrons plus bas.

Les causes tenant aux organismes

Si les textes sont parfaitement clairs sur le fait que la responsabilité de la réalisation des bilans prévus par la LOTI incombe aux maîtres d'ouvrage il apparaît que cette disposition n'est pas interprétée par tous les acteurs de la même manière et que la compréhension du rôle de chacun laisse à désirer.

Tous les maîtres d'ouvrage ont une tendance bien naturelle à donner une priorité absolue à l'étude d'opérations nouvelles ; elle s'accompagne souvent d'une sous estimation des moyens à mettre en œuvre pour la préparation de ces bilans. Or l'élaboration des bilans ou l'évaluation d'une grande opération d'infrastructure ou d'un grand choix technologique nécessite que des dispositions soient prises dès le début de l'opération, par exemple en matière de recueil de certaines données économiques ou environnementales.

L'ignorance ou la méconnaissance de ces obligations a même été parfois évoquée, ce qui est peu admissible, voire incompréhensible s'agissant en général d'acteurs publics puissants dotés de services compétents.

Cette attitude risque aussi d'être interprétée comme un refus de l'évaluation a posteriori, un indice de désintérêt du bon usage des fonds publics, voire une crainte de voir apparaître des résultats insuffisamment flatteurs.

Leur attitude traduit aussi une certaine incompréhension de l'enjeu que constitue les bilans. Il s'y ajoute l'absence quelque peu surprenante, mais sans doute provisoire, de toute pression sociale extérieure pour mieux connaître les résultats des opérations achevées.

Cette situation conduit à s'intéresser au rôle des directions d'administration centrale ; celles-ci doivent-elles être associées à l'élaboration des bilans ? Au-delà de ce qui vient d'être dit, on peut se poser la question de l'intervention de la direction d'administration centrale tutrice d'un maître d'ouvrage ; ce rôle sera examiné plus loin.

On notera à ce stade que le rôle exercé par les diverses administrations centrales varie différemment. En matière routière les études préliminaires, et souvent jusqu'à l'APS, ont été conduites par la direction des Routes. S'il incombe clairement au maître d'ouvrage d'élaborer le bilan, on perçoit aussi les difficultés qui peuvent survenir dans la transmission des documents ou de l'historique.

La substitution de RFF à la SNCF pour la responsabilité de l'infrastructure a introduit également une incertitude sur les rôles respectifs de la SNCF et de RFF pour l'établissement des bilans des opérations achevées après 1997.

Enfin l'absence de publicité des bilans réalisés peut s'expliquer partiellement par une divergence traditionnelle des points de vue concernant les exigences d'information du public ; les maîtres d'ouvrage mesurent souvent mieux l'intérêt à essayer de montrer un bilan positif les mettant en valeur alors que les administrations ont encore trop souvent tendance à faire preuve de la plus grande discrétion dès qu'il s'agit de produire un document destiné à être rendu public.

B Les perspectives

1 Une obligation désormais mieux mesurée

Les dispositions de la LOTI s'inscrivent dans le cadre plus général de l'obligation constitutionnelle de rendre compte de l'action publique. Elles illustrent la nécessité d'évaluer toute action publique. Elles doivent être rappelées clairement aux administrations centrales et aux maîtres d'ouvrage concernés même et surtout, si elles impliquent une modification de comportements encore insuffisamment enclins à rendre compte aux citoyens du déroulement des grandes opérations d'investissement.

Le recensement des opérations devant faire l'objet du bilan prévu par l'article 14 de la LOTI établi par les directions d'administration centrale concernées à l'instigation du Groupe de travail fait l'objet de l'annexe 3 du présent rapport. Il porte sur :

- les autoroutes et autres ouvrages routiers concédés,
- les routes nationales et autoroutes non concédées,
- les infrastructures ferroviaires,
- les infrastructures de transports collectifs urbains en Ile de France et en province,
- les infrastructures aéroportuaires, portuaires et de navigation intérieure.

Ce travail a permis aux directions de prendre la mesure des défaillances constatées dans leur secteur d'activité et de commencer à mobiliser les maîtres d'ouvrage.

Comme l'indiquait le Directeur des Transports Terrestres dans une lettre au Vice-président du CGPC le 7 juin 2002, il est urgent d'engager la réalisation de ces bilans dans le respect des obligations légales et réglementaires et dans l'esprit des conclusions du groupe de travail.

2 Un champ d'application clarifié

Plusieurs points ont été examinés par le groupe de travail :

Les infrastructures non aidées.

La LOTI limite le champ d'obligation des bilans aux seuls investissements réalisés avec le concours de financement public. L'établissement d'un bilan de grands investissements d'infrastructure qui seraient réalisés sans concours public (cas au demeurant fort rare) est apparu également utile. Sans qu'il y ait lieu de modifier la loi, cette obligation devrait figurer, à l'avenir, dans les actes de concession.

Les bilans non obligatoires.

Le Groupe a constaté que certains bilans avaient été réalisés alors que n'entrant pas dans le champ défini par la LOTI. Il lui est apparu convenable que, dès lors que le bilan est réalisé, il soit publié.

Les aménagements réalisés par phases successives étalées dans le temps.

Le sujet est délicat il faut éviter deux écueils : attendre indéfiniment qu'un axe soit terminé avant de faire le bilan (car il est difficile et peu pertinent de réaliser un bilan plus de vingt ans après le début d'une opération), et à l'inverse se caler sur l'ensemble des phases successives et sur leur réalisation (ce qui risquerait de multiplier les bilans LOTI sur un même axe).

Il faut donc raisonner au cas par cas en appréciant tout à la fois l'importance des travaux réalisés, leur cohérence fonctionnelle, l'existence d'effets significatifs, la possibilité de les mesurer par référence aux évaluations initiales ainsi que la durée prévisible des écarts entre l'achèvement des différentes phases.

Une alternative envisagée serait d'imposer de réaliser un bilan partiel dès que le montant cumulé des phases dépasse le seuil fixé pour l'élaboration de ce document même si d'autres opérations ultérieures sont en cours ou envisagées. Ce critère séduisant par sa simplicité est toutefois apparu un peu trop brutal pour pouvoir être préconisé.

La définition des grands projets d'infrastructure

Les conditions d'exigibilité des bilans pourraient être simplifiées en fixant un seuil unique, par exemple à 100 millions d'Euros, quelque soit la catégorie de l'infrastructure ⁽⁷⁾ ; ce montant étant celui du dossier d'enquête publique, ou celui des travaux définis à l'APS s'il n'y a pas d'enquête publique, ou, en cas de dépassement, celui du coût final de l'opération.

Des dispositions analogues devraient être prévues dans les autres textes réglementaires définissant les grandes opérations d'infrastructure, notamment le projet de décret d'application prévu par la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité en application des articles L.121-8, L.121-8.1. et L.121-8.2. du code de l'environnement (cf. annexe 2-5 p 85). Ce projet de décret étant en cours d'établissement, la recherche de la cohérence et de la simplicité des définitions des grands projets est particulièrement urgente.

La définition des opérations.

Dans certains cas le périmètre de l'opération sur laquelle doit porter le bilan soulève quelques difficultés. La réponse trouvera sa place plus loin dans la partie IV du rapport consacrée aux questions d'ordre méthodologique.

Les délais d'établissement des bilans.

L'échelle de temps retenue par la LOTI et son décret d'application (trois à cinq ans après la mise en service) mérite d'être réexaminée.

Pour certains aspects, le recueil de certaines données gagnerait à être réalisé sinon en cours de travaux au moins peu après la mise en service (conformité au projet de l'ouvrage réalisé, coût et financement des travaux, contenu en emplois, respect des engagements de l'Etat, pertinence de certaines mesures de protection de l'environnement).

Ceci confirme l'intérêt d'un bilan intermédiaire, établi un an après la mise en service tel qu'il est d'ailleurs demandé par la circulaire ministérielle susvisée du 15 décembre 1992.

A l'inverse une échelle de temps trop courte, ne permet pas de déceler une évolution significative du tissu économique, ni des modifications sensibles des habitudes de déplacement. Elle peut aussi n'être pas suffisante pour juger des effets écologiques durables et des bouleversements qui lui sont liés.

Toutefois le groupe de travail estime que ces considérations ne doivent pas conduire à retarder encore l'établissement des bilans.

C'est pourquoi il recommande de s'en tenir à l'application des textes actuels en veillant à couvrir au moins 3 exercices complets, quitte à prévoir des analyses spécifiques, non systématiques, sur les effets à long terme de certaines grandes opérations sur l'environnement et sur le développement et l'aménagement des territoires.

⁷ Et donc supprimer l'énumération de bric et de broc de l'article 2 du décret 84-617 du 17 juillet 1984.

3 Une programmation volontariste à mettre en œuvre

Le retard accumulé par les divers maîtres d'ouvrage pose un réel problème de programmation de la production des bilans exigibles mais aussi de l'examen ultérieur de ceux-ci par le CGPC. Certains pourraient, à la limite, être tentés de penser que la réalisation des bilans non fournis devrait être abandonnée.

Le Groupe s'est prononcé clairement contre "l'amnésie" des errements en la matière. Il considère que tous les bilans exigibles devront être produits dans un délai raisonnable à définir avec les directions d'administration centrale concernées.

Cette position se justifie pour diverses raisons :

- L'abandon des dispositions actuellement applicables ou leur non application aux opérations déjà réalisées non seulement serait contraire à la loi mais aussi décrédibiliserait les procédures en cours d'évaluation d'opérations nouvelles ; or la tendance actuelle est plutôt de chercher à améliorer ces procédures et de les articuler correctement avec celles des débats publics.

- Cette attitude ne ferait que démontrer le peu d'intérêt pour l'analyse à posteriori des conditions de réalisation des grandes opérations d'infrastructures.

- La procédure des bilans prévus par la LOTI est indispensable à l'amélioration des travaux d'évaluation ex ante réalisés par, ou sous le contrôle, des équipes des maîtres d'ouvrage. Bien sûr on comprend que certains puissent penser que ce retour d'expériences, si enrichissant soit-il, ne nécessite pas de formalisation, de normalisation et ni la publication de leurs résultats ; mais c'est oublier que seul le respect d'un cadre minimal permet de procéder à la synthèse d'un ensemble d'opérations – synthèse indispensable à l'appréciation globale de la politique suivie. Ainsi le cadre qui peut paraître trop contraignant pour le maître d'ouvrage responsable de la production des dits bilans est indispensable aux directions d'administration centrale et à tous les organismes chargés d'évaluations plus globales.

- La transparence qui résultera de la production et de la publication des bilans des grandes opérations sera nécessairement portée au crédit de la politique suivie et devrait faciliter les réponses à apporter à la plupart des critiques actuelles formulées au sujet de l'utilité et des effets des grandes infrastructures de transport.

- Enfin l'exploitation des bilans devrait permettre d'ajuster la poursuite des politiques d'investissements.

La production de l'ensemble des bilans exigibles et la résorption totale du retard devraient intervenir, selon le Groupe, avant le début des opérations de préparation de prochains Contrats de Plan Etat-Régions, c'est à dire courant 2004.

Il en résultera une charge de travail considérable mais répartie sur un nombre assez large de maîtres d'ouvrage. Pour autant les directions d'administration centrale devront au cours de cette période assurer un suivi attentif et procéder aux rappels nécessaires pour éviter toute nouvelle dérive.

L'arrivée des bilans en retard ne sera sans doute pas sans poser quelques problèmes de charge de travail au CGPC ; mais les ressources humaines disponibles, l'importance des enjeux dont l'urgence de la suppression d'une situation intolérable devraient rendre possible, là aussi, les efforts nécessaires quitte à procéder à d'éventuels arbitrages.

Il n'est pas non plus interdit de penser que la qualité des bilans devrait, avec l'expérience s'améliorer, ce qui sera de nature à bien faciliter et alléger la tâche du Conseil.

Enfin, la concentration de la réalisation de nombreux bilans sur une période courte justifie pleinement la démarche du Groupe dans ses réflexions sur le contenu et sur les méthodes d'élaboration des bilans ; son souci constant a été la simplification des procédures, et l'allègement du contenu des bilans, en même temps qu'une certaine normalisation des manières de procéder.

II UNE REPARTITION PLUS CLAIRE DES RESPONSABILITES

L'établissement de la liste des opérations qui auraient du faire l'objet du "bilan prévu par la LOTI" a permis de découvrir des malentendus, des libertés d'interprétation des textes voire des tensions entre les divers acteurs concernés, qu'ils soient maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre ou directions d'administration centrale. Cette situation est d'autant plus préoccupante que la plupart des bilans dus n'ont pas été réalisés et que ceux qui l'ont été laissent parfois à désirer.

En réponse à ce constat cette partie a comme objet principal l'éclaircissement du rôle et des responsabilités de chacun des acteurs : Qui commande ? Qui finance ? Qui réalise ? Qui contrôle la production ?

II – 1 Le rôle des directions d'administration centrale

Les directions d'administration centrale ont pour leurs secteurs respectifs la responsabilité de la préparation des orientations de la politique ministérielle et celle de sa mise en œuvre et du suivi de son application ainsi que son évaluation. La réalisation des "bilans" participe à ces missions de suivi et d'évaluation.

En la matière le premier rôle des directions d'administration centrale est celui de la programmation et du suivi des plannings de réalisation des bilans des grandes opérations dans leur secteur d'activité y comprises celles des collectivités territoriales aidées par l'Etat, telles les infrastructures de transports urbains.

Ce rôle "d'encadrement" consiste également à rappeler aux maîtres d'ouvrages, services de l'Etat, établissements ou entreprises publiques leurs obligations, telles l'indispensable conservation des dossiers et l'organisation du recueil des données utiles, tout en leur apportant le soutien méthodologique nécessaire.

Les directions d'administration centrale doivent pouvoir donner une réponse aux questions de méthodologie spécifiques qui pourraient survenir lors de l'établissement des bilans. Bien entendu elles doivent d'abord veiller à ce que les circulaires sur l'évaluation des investissements qu'elles préparent incluent un volet sur les évaluations ex post que sont les bilans. Elles doivent aussi préciser la méthodologie des bilans, spécifique à leur secteur (tout comme pour la méthodologie des évaluations initiales) en ayant, en tant que de besoin, recours au réseau technique ou au CGPC et en respectant un cadre minimal ministériel multimodal. Ce cadre est précisé plus bas au chapitre III du présent rapport.

Plus délicate est la définition du rôle des directions d'administration centrale en matière de contrôle du contenu des bilans notamment avant leur transmission au CGPC. En effet la tutelle qu'elles exercent sur leur secteur ne doit pas influencer sur le contenu des bilans dont la responsabilité incombe clairement aux seuls maîtres d'ouvrage (article 5 du décret de 1984). Par contre elles doivent pour le moins veiller au respect des délais et s'assurer de la consistance générale et du contenu des dossiers au regard des textes et s'assurer du respect des obligations de publicité.

Lorsque l'opération a été étudiée et décidée par l'Etat et que sa réalisation a été confiée à un autre maître d'ouvrage (cas des opérations concédées), la direction concernée devrait également contrôler l'appréciation de l'utilité publique pour la collectivité telle qu'elle résulte du bilan établi par le maître d'ouvrage. En effet, les concessionnaires ne sont pas non plus nécessairement les mieux placés pour porter une appréciation objective sur l'utilité publique de l'opération qu'ils ont réalisée mais qu'ils n'ont ni décidée ni même définie et cela d'autant plus que cette appréciation sera in fine rendue publique.

Les directions doivent également de façon plus générale procéder avec l'appui du réseau technique à l'exploitation des bilans établis par les maîtres d'ouvrage en tirant pour chaque opération toutes conclusions utiles à sa bonne fin, notamment par la correction éventuelle des effets négatifs de l'opération en question.

La prise en compte par les directions d'administration centrale des enseignements du bilan d'une opération réalisée doit également leur permettre d'ajuster la méthodologie des évaluations initiales et celle des bilans.

Enfin l'exploitation des bilans prévus par la LOTI doit contribuer à une évaluation permanente de la politique d'investissements suivie dans le secteur concerné. L'établissement de ces bilans est en effet indispensable aux travaux d'évaluation de la politique publique en particulier lorsqu'il s'agit de faire évoluer le contenu des schémas généraux de développement ou plus simplement de préparer les Contrats de plan Etat-Régions comme il a été indiqué plus haut.

Dans ces perspectives, un bilan des bilans réalisés sera souhaitable tant sur le plan méthodologique que sur le fonds en s'appuyant sur le réseau technique. A la demande de la Direction des transports terrestres, le CERTU a engagé ce travail pour les opérations de transports collectifs urbains. Un travail analogue devra être prévu pour les autres types d'investissement. Pour les autoroutes, le bilan des bilans environnementaux réalisé par le SETRA en constitue une première phase.

Pour faire face à ces tâches qui ne peuvent être déléguées et jusqu'à présent par trop négligées, la question des moyens nécessaires dans les directions d'administration centrale ne manquera pas d'être posée. Si le problème existait réellement, il n'y aurait pas d'autre solution que d'alléger le rôle des directions d'administration centrale sur d'autres missions.

II - 2 Le rôle du maître d'ouvrage

a - Cadre général et responsabilité

La responsabilité du maître d'ouvrage est essentielle et exigeante.

Comme l'indique les articles 5, 6, 8 du décret d'application de l'article 14 de la LOTI l'évaluation lui « incombe » et « est financée par lui ». « La collecte des informations nécessaires est organisée par lui ». ⁽⁸⁾

Mais c'est aussi une opportunité que celui qui réalise doive préalablement étudier et postérieurement assumer les résultats, les publier et, le cas échéant, en tirer les enseignements.

⁸ A noter que pour les grands choix technologiques qui font généralement intervenir des acteurs multiples (concepteurs, exploitant, industriels, ...) c'est celui qui a évalué qui établit le bilan.

L'idée selon laquelle l'évaluation ex post pourrait être pilotée par une instance distincte et extérieure au maître d'ouvrage, par exemple le CGPC, peut paraître théoriquement séduisante pour la neutralité et l'objectivité apportées, mais elle n'a pas été retenue dans les textes qui mettent l'accent sur la responsabilité du maître d'ouvrage qui, au surplus dispose à cet effet des données ainsi que des moyens financiers. Le maître d'ouvrage doit en conséquence consacrer le temps, l'argent, l'attention, les compétences nécessaires pour un résultat complet, objectif, explicatif.

b - La déclinaison des cas particuliers

1 Les autoroutes concédées

La société concessionnaire qui réalise l'ouvrage pour le compte de l'Etat, l'exploite et l'entretient avant sa remise en fin de concession est, conformément aux dispositions du cahier des charges de la concession, substituée au concédant dans ses droits et obligations. Elle est donc en charge du bilan alors que l'évaluation servant de base au dossier de DUP est établie par l'Etat (sous l'égide de la direction des routes). La Direction des Routes doit donc transmettre au concessionnaire tous les éléments de l'évaluation initiale et s'assurer de la cohérence à assurer entre le bilan et cette évaluation.

Compte tenu de l'importance des études, et plus généralement celles de toutes les opérations préalables au contrat de concession qui sont à la charge de l'Etat (car c'est à ce stade que se font les choix principaux et que se prennent les décisions les plus essentielles du point de vue de l'utilité socio-économique de l'ouvrage), cette intervention de la Direction des Routes est particulièrement nécessaire.

2 Les infrastructures ferroviaires

La loi de 1997 créant RFF lui transfère le réseau ferroviaire, ses droits et ses obligations et les charges correspondantes ; elle le désigne comme maître d'ouvrage des opérations nouvelles ou en cours. La responsabilité de la production des bilans lui incombe donc, ce qu'a confirmé l'analyse juridique de M. MENENEMIS, conseiller d'Etat, consulté à cet effet.

Désormais les opérations d'infrastructure sont étudiées et réalisées par RFF mais, en tant que maître d'ouvrage de ses installations propres et, en tant que transporteur, la SNCF est associée aux études selon les modalités définies dans une instruction ministérielle du 28 décembre 2000.

Pour les nouvelles opérations la responsabilité d'établissement du bilan d'ensemble incombera à RFF.

Pour les autres opérations la situation est plus complexe et délicate qu'il ne paraît car il faut tenir compte des situations suivantes :

- certains bilans auraient du être produits par la SNCF avant 1997,
- certaines opérations étudiées et réalisées par la SNCF doivent maintenant faire l'objet d'un bilan,
- certaines opérations, telle le TGV Méditerranée, ont fait l'objet d'évaluation ex ante par la SNCF et ont été réalisées par RFF.

Dans l'immédiat, pour les réalisations étudiées et réalisées par la SNCF, une convention à passer avec RFF devra définir les conditions selon lesquelles la SNCF établira sous sa propre responsabilité le bilan, pour le compte et à la charge forfaitaire de RFF.

Mais le plus délicat est bien d'ordre méthodologique car il convient de raccorder des prévisions de trafic faites en voyageurs par la SNCF et des trafics mesurés aujourd'hui en nombre de circulations par la SNCF pour le compte de RFF. C'est bien évidemment d'autant plus délicat que la SNCF est de plus en plus réticente à fournir le détail de ses trafics voyageurs invoquant bien souvent le secret commercial ; opposant trop souvent celui-ci à ses obligations statistiques réglementaires.

Ce point déjà évoqué plus haut devra faire rapidement l'objet d'un texte clair qui devrait préciser l'obligation pour les transporteurs de déclarer les nombre de voyageurs transportés à chaque circulation comme cela se pratique dans d'autres modes (aérien notamment) ou dans d'autres pays (Suisse, USA).

3 Les grandes opérations réalisés par plusieurs maîtres d'ouvrage

Certaines grandes opérations sont réalisées par plusieurs maîtres d'ouvrage. On distinguera deux cas :

- Certains axes routiers ou autoroutiers tels le contournement Est de Lyon ou la liaison Caen - Le Havre par le pont de Normandie ont fait l'objet d'une maîtrise d'ouvrage multiple alors qu'il s'agit d'une infrastructure unique et continue.

- Certains investissements indissociables d'une infrastructure de transport ont une maîtrise d'ouvrage différente ; c'est le cas des gares, à maîtrise d'ouvrage SNCF, sur le réseau ferroviaire dont le propriétaire est RFF, ou de certaines aérogares propriété d'instances consulaires et situées au bord de pistes relevant de l'administration des bases aériennes.

Le bilan tel que la LOTI le prescrit doit être produit par la même organisation que celle qui a réalisé les études ex ante, si c'est elle qui a réalisé l'infrastructure. Par contre, dans le cas d'un projet routier unique décidé globalement puis réalisé par des maîtres d'ouvrage différents éventuellement concessionnaires, la situation est plus délicate et doit être traitée au cas par cas et il apparaît indispensable que les dispositions permettant d'arriver à la production du bilan soient explicitées dans le contrat de concession.

Par contre chaque partie de l'aménagement a pu faire l'objet de DUP et donc d'évaluation distincte. Même s'il convient d'éviter autant que possible cette situation, plusieurs bilans doivent alors être établis. Il convient toutefois que leur présentation soit coordonnée et cohérente ; le DRE pourrait dans ce cas être chargé de veiller au bon déroulement de l'ensemble des opérations d'évaluation comme cela est d'ailleurs en cours pour le contournement autoroutier à l'Est de Lyon.

Pour ce qui concerne les gares et aérogares, le Groupe propose d'appliquer les principes suivants : comme l'indique le projet actualisant la **circulaire IDRAC** chaque projet doit comprendre non seulement l'investissement principal mais aussi le cas échéant les investissements d'accompagnement rendus inéluctables du fait de sa réalisation ou jugés nécessaires pour lui conférer sa pleine efficacité à l'exclusion de ceux déjà décidés (et évalués) qui sont inclus dans la situation de référence. Tel peut être le cas de la création de gares lors de la réalisation d'une ligne à grande vitesse. Par contre les aménagements complémentaires qui sans être indispensables pourraient utilement être réalisés à cette occasion ont à être simplement décrits mais n'ont pas à être évalués dans le cadre du projet. Tel est le cas de programmes spécifiques d'aménagement et de rénovation de gares qui, par contre sont à évaluer comme un

grand projet d'infrastructure lorsque leur coût dépasse 545 millions de francs. Il en va de même pour les grands aménagements dépassant le même seuil qui appellent la production de bilans séparés, s'il y a lieu.

II – 3 La maîtrise d'œuvre

Il appartient au maître d'ouvrage d'organiser cette production pour qu'elle aboutisse dans les délais fixés par la LOTI et de trouver à cet effet une répartition adéquate entre régie et prestations externes en fonction des compétences et des disponibilités de ses services.

Compte tenu du plan de charge des services mobilisés pour l'étude d'opérations nouvelles et du retard accumulé dans l'établissement des bilans, le recours à des prestataires extérieurs devrait sans doute être le plus fréquent possible.

Le maître d'ouvrage doit sélectionner le ou les prestataires externes dans le respect des règles de la concurrence, le recours aux réalisateurs de l'évaluation initiale (le plus souvent les CETE pour les autoroutes ou la SNCF pour les infrastructures ferroviaires) ne peut être justifié que par leur avantage concurrentiel en termes de qualification, d'expérience et d'efficacité. Il appartient au maître d'ouvrage d'apprécier au cas par cas l'avantage relatif d'un prestataire déjà informé ou d'un nouveau regard en fonction de considérations d'efficacité, de coût ou de disponibilité.

Dans tous les cas la prestation due au maître d'ouvrage devra être précisée à travers un cahier des charges soigneusement élaboré et non laissée à l'appréciation du prestataire.

Le cadre de l'étude ayant été préalablement bien défini, le maître d'œuvre doit être reconnu comme pleinement responsable de ses propres appréciations, son étude devant être conduite en toute objectivité conformément aux règles de l'art.

II - 4 La participation d'autres instances

Pas plus que l'évaluation initiale et l'étude d'impact, le bilan de l'opération ne doit être un travail en chambre et on peut même se demander si un parallélisme des formes avec les procédures relatives aux évaluations initiales n'est pas souhaitable.

Une telle option qui n'est d'ailleurs revendiquée par personne ne paraît toutefois pas justifiée. L'ouvrage étant réalisé, il n'y a plus lieu à débat concerté mais à constat objectif. Par contre, il n'y a que des avantages à ce que le bilan soit établi en recueillant le maximum d'avis et d'informations.

Il conviendrait tout d'abord que le maître d'ouvrage mette en place sous une forme ou sous une autre, une procédure de recueil et d'analyse des opinions des usagers pour laquelle a été réalisée la nouvelle opération. Les observations recueillies auprès du public et notamment des riverains doivent également être exploitées.

Comme le recommandait un avis du CGPC, il conviendrait aussi, à l'initiative du maître d'ouvrage, d'associer à l'élaboration du bilan les instances publiques départementales (DDE, DDAF, CCI, Chambre d'Agriculture, Chambre des Métiers...) et régionales (DRE, DIREN...) ainsi que les associations concernées qui avaient été initialement consultées lors de la mise au point de l'opération.

Une telle démarche aurait pour but de rendre le document réalisé par le maître de l'ouvrage non définitif et fermé, et, par une procédure concertée de s'assurer de l'accord des partenaires sur les constatations effectuées et sur l'appréciation des résultats, voire même par une appropriation collective, d'inciter chacune des parties consultées à l'améliorer et même à cautionner son objectivité et sa qualité devant le public et ses mandants.

Bien entendu le comité de suivi des engagements de l'Etat dont la circulaire du 15 juin 1992 a prévu la mise en place par les préfets devra être également être informé et consulté.

Des réunions publiques de présentation du bilan pourraient également être envisagées comme on le verra plus bas.

II - 5 Le rôle du CGPC

Ni faire, ni faire faire, ni refaire les bilans, c'est à dire ne pas empiéter sur les missions des directions d'administration centrale, ni sur les responsabilités des maîtres d'ouvrage, mais le CGPC doit :

- s'assurer que le bilan présenté a bien été établi selon les règles de l'art,
- valider ou nuancer ses principales conclusions,
- le cas échéant, les compléter par toutes observations ou recommandations utiles à porter à la connaissance de l'administration ou du maître d'ouvrage, concernant les suites à donner pour améliorer l'efficacité économique, financière, sociale et environnementale de l'opération et pour adapter la méthodologie des bilans et, en amont, celles des évaluations initiales.

Le groupe de travail propose que le CGPC établisse également un rapport annuel sur les conditions de mise en œuvre de l'article 14 de la LOTI. En sens inverse il suggère que le CGPC soit déchargé de l'obligation de donner systématiquement son avis sur tous les bilans.

Il a été envisagé de mettre en place au CGPC une cellule réduite de suivi qui enregistrerait les opérations qui entrent dans le champ d'application de l'article 14 de la LOTI, suivrait le respect, par les directions d'administration centrale et les maîtres d'ouvrage concernés, de leurs obligations, et préparerait la programmation des travaux du CGPC. Elle veillerait à l'élaboration et à l'application des méthodes définies en liaison avec les directions centrales concernées ainsi qu'à la préparation, par les formations compétentes du CGPC, des avis qu'il lui incombe d'émettre. Il y aurait aussi lieu d'examiner si une telle unité ne devrait pas disposer d'un véritable pouvoir d'inspection (entrant dans le cadre de celui du CGPC), le cas échéant étendu par un texte ad hoc aux maîtres d'ouvrage, établissements publics ou concessionnaires de statut privé, afin de veiller au strict respect de la réglementation.

Après discussion, il est apparu qu'il était surtout nécessaire que le CGPC dispose d'un tableau annuel de l'état de la programmation des bilans établi par chaque direction d'administration centrale lui permettant d'établir le rapport annuel visé ci-dessus.

Le groupe de travail considère que l'ensemble des tâches dévolues du CGPC peut s'organiser dans le cadre de l'organisation actuelle, notamment au sein de la 4^{ème} section sans qu'il y ait lieu de compliquer l'organisation du Conseil par un dispositif institutionnel permanent.

III- LES OBJECTIFS ET LE CONTENU DES BILANS

III -1 Les objectifs du bilan

En l'absence de toute référence législative ou réglementaire la définition du ou plutôt des objectifs du bilan n'est pas évidente. Elle dépend à la fois de la nature des résultats que l'on peut en attendre et de l'importance relative que chacun peut donner à ces résultats.

Le groupe de travail est parti de l'idée simple selon laquelle le bilan doit permettre de constater ce qui a été réalisé et ses effets de toutes sortes et de porter, par référence aux évaluations initiales un jugement sur l'opération dans toutes ses dimensions (consistance, coût, efficacité, utilité, nuisances environnementales et rentabilité économique et financière). Il a estimé que pour, répondre à la diversité des attentes, toutes les potentialités du bilan devaient pouvoir se matérialiser.

Etablir un bilan c'est en effet pouvoir répondre à une série de questions : le projet prévu a-t-il été bien réalisé et exploité conformément aux intentions initiales ? Ses effets sur les transports (trafics, sécurité, décongestion, accessibilité) sont-ils conformes aux prévisions ? En est-il de même pour les autres effets (environnement, aménagement des territoires, développement économique, emploi) ? Comment s'expliquent les écarts ? Des mesures correctives sont-elles souhaitables ? Au total, les objectifs du projet ont-ils été atteints : le bilan économique pour la collectivité et le bilan financier et budgétaire sont-ils satisfaisants eu égard aux prévisions initiales et dans l'absolu ? Autrement dit quelles appréciations objectives porter sur le coût, l'efficacité, l'utilité et les nuisances résiduelles de l'opération sur la base des constats effectués ?

Le Groupe a ainsi dégagé sept composantes de l'utilité des bilans :

1. Un « bilan LOTI » a pour premier objet de **confronter la réalité aux prévisions, espérances et craintes exprimées dans l'évaluation initiale.**

Cette analyse doit porter sur toutes les composantes de l'évaluation initiale.

2. Il doit donner des **éléments d'appréciation sur les conditions de réalisation de l'opération et d'exploitation** de l'ouvrage tout comme sur ses effets de toutes sortes.

3. Il doit permettre de **s'assurer que les engagements de l'Etat ou du maître d'ouvrage ont bien été tenus**, et de vérifier a posteriori leur pertinence.

4. Il doit **expliquer les écarts entre la réalité constatée et les prévisions**, en particulier en matière de coûts et de trafics, mais aussi en termes d'environnement, de rentabilité économique et, lorsqu'elle a une signification, de rentabilité financière.

Le bilan doit permettre de comprendre ce qui s'est passé en distinguant ce qui est dû à un changement d'environnement économique, à une évolution de la consistance du projet, aux imperfections des méthodologies utilisées pour les prévisions ou au fait que les données ou hypothèses ayant servies de base aux prévisions ne se trouvent pas vérifiées.

5. Il doit **permettre de valoriser les effets positifs constatés par référence aux objectifs** mais aussi de **remédier, le cas échéant, aux effets négatifs.**

6. Il doit **intégrer le fait qu'il sera rendu public** et donc tenir vis à vis du public les objectifs suivants :

- **P'informer objectivement de ce qui a été réalisé et de ses effets,**
- **lui démontrer**, si c'est bien le cas, **la tenue des engagements pris**, sinon expliquer les raisons de leurs non respect intégral,
- **offrir** ainsi au public comme aux décideurs, **les éléments d'appréciation de l'efficacité**, de l'impact et de l'intérêt de l'opération réalisée, **sur la base non plus de prévisions par nature incertaines mais de constatations factuelles.**

7. Le bilan doit générer des **sous produits en vue des évaluations futures ex ante** tels qu'une meilleure compréhension des comportements et des enseignements pour l'amélioration des évaluations ex post.

La réalisation du bilan est une opération imposée par la loi dans un délai donné, ce qui n'interdit en rien, ni avant, ni après, des observations continues, le cas échéant, par des observatoires ad hoc.

III – 2 Le contenu des bilans.

Un besoin de clarification.

A travers les dossiers soumis au CGPC et même à travers les rares instructions méthodologiques, toutes d'origines routières, deux sources principales de confusion ont été dégagées :

- l'opposition injustifiée entre, d'une part, un bilan qui ne serait qu'économique et social, et, d'autre part, un bilan environnemental séparé ; c'est l'ambiguïté du guide du SETRA de 1996 sur les suivis et les bilans environnementaux, et de la lettre de la DR aux sociétés d'autoroutes du 21 octobre 1991,

- le bilan prévu par l'article 14 de la LOTI réduit à la seule analyse "des effets" économiques et sociaux à l'exclusion "des résultats" économiques et sociaux estimés en termes de coûts d'investissement et d'exploitation ou de rentabilité économique et financière, telle que le décrivait le guide de recommandations pour l'application de l'article 14 de la LOTI établi par le SETRA en mai 1988 et revu en 1993.

Les malentendus ont des causes multiples.

- les diverses modifications de la LOTI n'ayant entraîné aucune modification de l'article 14 ni du décret de 1984,

- l'absence de texte interprétatif de l'article 14 de la LOTI, et de son décret d'application,
- l'importance accordée dans les textes (notamment dans le décret de 1984) au contenu des seules évaluations ex ante,

- l'accent spécifique mis sur les bilans environnementaux par l'administration chargée de l'environnement, mais aussi par celle chargée de l'équipement (notamment la circulaire du Directeur des Routes du 11 mars 1996 relative à la prise en compte de l'environnement et du paysage dans les projets routiers),

- la superposition des obligations nées de la LOTI et de celles résultant de la circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructure (circulaire Bianco) qui impose, en plus, un bilan économique, social et environnemental dit "intermédiaire" un an après la mise en service, à l'intention du comité de suivi des engagements de l'Etat.

1 - Le contenu des bilans doit être extensif

L'exégèse des textes législatifs tout comme le bon sens invite à une définition large du contenu des bilans prévus par l'arrêté 14 de la LOTI. Tout comme l'évaluation initiale, les rubriques du bilan doivent couvrir toutes les composantes de l'utilité et de la désutilité du projet.

En effet, l'article 1 du décret de 1984 indique sans faire de différence que « l'évaluation et le bilan » (sans autre qualificatif) « doivent être établis selon les critères définis par les articles 1, 3 et 14 de la LOTI ». Sans doute l'article 14 parle-t-il de « résultats économiques et sociaux » mais, dans l'esprit du législateur, ces termes sont à considérer comme généraux et donc incluent l'environnement qui était d'ailleurs déjà évoqué aux articles 1 et 3 de la loi en 1982 et qui, y est désormais plus amplement traité.

Les articles 1 et 3 de la LOTI auxquels se réfèrent l'article 1 susvisé invitent à s'assurer de l'efficacité économique, sociale et environnementale des projets en termes de coûts financiers, de coûts économiques, de coûts sociaux et environnementaux monétarisés ou non pour la collectivité, l'Etat, les usagers, les tiers et bien sûr, les maîtres d'ouvrage en fonction des coûts et des conditions de construction, d'exploitation, d'entretien et de renouvellement de l'infrastructure.

Les mêmes articles précisent les multiples objectifs généraux et permanents que doivent respecter les nouveaux projets au titre de la politique des transports et vis à vis desquels les projets doivent être évalués (besoins des usagers, du développement économique et social, de l'économie notamment à travers les échanges internationaux, aménagement du territoire équilibré incluant le développement régional et la desserte des zones à faibles densités, défense nationale, contribution à l'amélioration de la politique européenne des transports).

Ils invitent à limiter ou à réduire les effets négatifs de toutes sortes (accidents, risques, nuisances sonores, pollution, effets de serre, santé, consommation d'énergie). La LOTI invite également à privilégier l'utilisation des réseaux existants.

Enfin la loi prévoit des critères homogènes pour les comparaisons entre modes et à l'intérieur des modes ce qui a trouvé sa traduction dans l'instruction ministérielle de 1995 sur l'évaluation économique des grands projets d'infrastructure même si cela ne ressort pas vraiment à la lecture des diverses circulaires modales produites sur ce sujet depuis sa promulgation.

2 - Le contenu des bilans (ex post) et celui des évaluations (ex ante) doivent être analogues, mais non identiques

Pour le groupe de travail, il est évident que leur contenu doit de la même manière comprendre toutes les rubriques permettant d'apprécier les différentes composantes de l'utilité et de la désutilité d'une infrastructure et il paraît logique qu'un certain parallélisme de contenu du bilan et de l'évaluation soit ou puisse être établi.

Toutefois :

- Certains éléments de l'évaluation ex ante n'ont pas à se retrouver dans le bilan : l'opération ayant été décidée et réalisée, on n'a plus à s'interroger sur les alternatives au projet qui a été réalisé (ne rien faire ou réaliser d'autres projets) ou sur le choix de variantes (par exemple de tracé) ni sur les motifs du choix.

- Inversement, le bilan doit, en plus, constater et expliquer les écarts entre les résultats et les prévisions (consistance de l'opération, conditions d'exploitation et résultats de toutes sortes). Il doit également comprendre une mise en perspective historique.

Il convient à cet effet que le bilan LOII commence par un rappel historique couvrant les réflexions et les études antérieures et le déroulement des procédures ayant conduit à la DUP puis à la réalisation de l'opération récapitulant les objectifs assignés au projet, appelant la consistance prévue et la situation de référence. Ce rappel doit comprendre un recensement des documents de référence – entre autres le dossier des engagements de l'Etat ou du maître d'ouvrage - pris notamment lors de la DUP.

Il est aussi important que le rappel fasse sommairement état des évolutions méthodologiques ou réglementaires affectant l'évaluation des projets intervenues depuis la réalisation des études ayant servi de base à l'enquête publique. Il devra préciser comment celles-ci ont été prises en considération pour l'élaboration du bilan.

Mis à part ces deux différences, le dossier du bilan doit logiquement reprendre l'ensemble des rubriques de l'évaluation initiale et, comme elle, respecter sur ce point les prescriptions de l'article 4 du décret de 1984.

3 - Le contenu doit être pertinent

Cette pertinence qui s'oppose à la tentation coûteuse et inefficace de l'exhaustivité doit se définir par rapport :

- aux questions posées en fonction de leur importance relative et de leur complexité (certains effets, par exemple sur l'aménagement du territoire ou sur le développement économique ne mériteront d'être sérieusement examinés, que pour des opérations d'une certaine ampleur surtout si on se situe au niveau national ou même régional),

- aux exploitations prévues, notamment en terme de publicité,

- aux moyens financiers et surtout humains disponibles pour la réalisation du bilan.

Un élément important de la pertinence réside dans la reprise des bons indicateurs de l'utilité et de la rentabilité de l'opération qui auront normalement été identifiées dans l'évaluation initiale.

Le Groupe de travail considère que le bilan prévu par la LOII doit principalement comprendre une présentation synthétique évoquant toutes les rubriques de l'évaluation mais allant bien à l'essentiel ; quitte à comporter également des développements et des compléments plus détaillés sur les sujets plus complexes ou ceux susceptibles de prêter à contestation.

4 - Les têtes de chapitre du bilan devraient être communes à tous les bilans.

A partir de l'ensemble de ces réflexions, le Groupe a été conduit à définir assez précisément non le contenu détaillé mais le contenant des bilans à produire par les maîtres d'ouvrage et à proposer à cet effet ses têtes de chapitre.

Si l'orientation générale des travaux du Groupe reste la simplification et l'allègement des règles, la définition d'un cadre général s'impose cependant pour s'assurer, que l'ensemble des rubriques obligatoires ont bien été traitées, pour permettre les nécessaires travaux de synthèse sur un ensemble d'opérations et, le cas échéant, de procéder à des évaluations plus globales de la politique suivie en matière de réalisation de grandes infrastructures de transport.

Outre le résumé destiné au grand public déjà évoqué plus haut les bilans devront comprendre dix parties principales :

- 1 Historique, objectifs et description de l'opération.

- 2 Consistance, coût et modalités de financement des investissements ainsi que de l'exploitation.
- 3 Respect des engagements de l'Etat ou du maître d'ouvrage.
- 4 Evolution de la situation de référence.
- 5 Effets sur les usagers, amélioration des services rendus quantitatifs et qualitatifs (accessibilité, rapidité, coût, fiabilité, confort, commodité, sécurité).
- 6 Trafics (sur la nouvelle infrastructure, sur les autres infrastructures du même mode et sur les autres modes) et effets sur l'organisation plurimodale des transports (transferts modaux).
- 7 Impact sur l'environnement, la santé et l'utilisation rationnelle de l'énergie et compatibilité avec un développement durable.
- 8 Impact sur l'aménagement des territoires et le développement économique et l'emploi.
- 9 Rentabilité socio-économique pour la collectivité (décomposée par catégorie d'agents)
- 10 Rentabilité financière (pour le gestionnaire de l'infrastructure et le cas échéant les opérateurs de transports et les autres opérateurs) et impact sur les finances publiques de l'Etat et des collectivités territoriales.

Ces rubriques doivent être rendues obligatoires ; du reste aucune ne doit rester sans réponse même sommaire dans un bilan des conditions de réalisation et d'exploitation d'une infrastructure nouvelle.

Le fait qu'elles aient été en principe traitées dans le dossier de l'évaluation ayant servi de base à l'approbation de l'opération et à sa déclaration d'utilité publique devrait au demeurant être de nature à faciliter l'établissement du bilan par référence au contenu du dossier initial.

5 - Les exigences de la communication des bilans.

La volonté du législateur, lorsqu'il a décidé que les bilans devaient être rendus public, traduit à la fois le souci de transparence sur les conditions de réalisation de chaque grande infrastructure mais aussi de démontrer la cohérence de l'action d'ensemble conduite en replaçant l'opération dans le cadre des schémas généraux définis par la même loi.

Cette ambition ne s'est de fait jamais traduite en direction du public puisque aucun bilan n'a fait l'objet de la procédure jusqu'à son terme.

L'objectif poursuivi par la publicité des bilans ne sera atteint que s'ils contiennent un résumé synthétique, compréhensible par tous, le cas échéant publiable dans la presse, décrivant sans fard les conditions de réalisation de l'infrastructure en cause et les résultats constatés.

Le groupe recommande également que soient mis sur internet, au minimum, le résumé ci-dessus évoqué et que le dossier complet, y compris, le cas échéant, l'avis du CGPC y soit également disponible.

C'est au prix de cet effort que l'image technocratique parfois donnée par les maîtres d'ouvrage et trop souvent perçue comme telle par le public, pourra s'atténuer et améliorer ainsi les conditions de déroulement et la qualité des débats publics sur les nouvelles infrastructures.

Au delà des règles de publication prescrites par le décret de 1984, il pourrait être souhaitable que les maîtres d'ouvrage organisent des réunions publiques de présentation des bilans ; le Groupe ne s'est cependant pas prononcé en faveur d'une obligation pour cette façon de procéder ; l'initiative devant rester au maître d'ouvrage en la matière.

III – 3 L’utile adaptation du décret de 1984

Comme on l'a vu ci-dessus, il est souhaitable que diverses règles soient précisées et de nouvelles dispositions édictées.

Dans un souci de clarté et de simplification le groupe propose de modifier à cet effet le décret de 1984 en l'adaptant aux nouvelles dispositions de la LOTI et en modifiant les clauses ambiguës ou trop lourdes. Il serait aussi judicieux d'y intégrer les principales dispositions de la circulaire du 15 décembre 1992 en leur donnant ainsi plus de poids sur le plan réglementaire.

Ces modifications concernent notamment les points suivants :

- l'appellation des bilans (l'expression « bilan des résultats économiques et sociaux » prêtant à contresens),
- la définition des grands projets d'infrastructure (le seuil financier de 100 millions d'Euros paraît à lui seul suffisant),
- les critères d'appréciation du bilan (la référence aux schémas nationaux d'infrastructure étant dépassée, et la prise en compte des effets sur l'environnement, la santé et le développement durable devant être spécifiée),
- l'intégration des principales prescriptions de la circulaire de 1992 (obligation d'un bilan intermédiaire sommaire réalisé un an après la mise en service),
- la publicité des évaluations (accessibilité des documents par internet),
- le rôle du CGPC (établissement d'un rapport annuel sur l'application de l'article 14 de la LOTI et abandon du caractère systématique de l'avis du CGPC).

Enfin, le nouveau texte devrait préciser les dispositions applicables en matière de bilans de choix technologiques.

Pour utiles qu'elles soient, ces modifications d'ordre juridique ne constituent pas un préalable à la remise en ordre qui peut et doit s'engager sans délais en ce qui concerne la réalisation des bilans.

IV PROPOSITIONS METHODOLOGIQUES

Comme on l'a déjà vu, les bilans à produire reprennent les différents thèmes traités dans les évaluations initiales et ils doivent donc logiquement être évalués selon les mêmes méthodes. La priorité est donc à donner à l'établissement des instructions méthodologiques relatives aux évaluations initiales pour les modes qui n'en sont pas encore dotés (infrastructures ferroviaires, portuaires et aériennes).

La question se pose ensuite de l'opportunité d'établir pour l'établissement du bilan des grandes opérations d'infrastructure des guides méthodologiques plurimodaux et modaux à l'instar de ce qui existe –ou devrait prochainement exister- pour les évaluations initiales.

L'importance de plus en plus affirmée d'une approche intermodale impliquant notamment-comme cela était déjà demandé par la LOTI- le recours à des critères homogènes, l'analyse des arbitrages entre les modes et le développement des comparaisons multimodales pourrait en théorie conduire à privilégier l'établissement d'un guide méthodologique commun à l'ensemble des modes qui serait décliné ensuite mode par mode pour tenir compte des particularismes de chacun.

Le groupe de travail a jugé plus réaliste et suffisant de se limiter à l'examen des principales questions méthodologiques d'intérêt commun.

Celles-ci pourront, en tant que de besoin, être complétées par des prescriptions plus détaillées ou spécifiques mises au point mode par mode. A cet égard les documents les plus récents préparés par le SETRA pour les autoroutes et les routes en dehors du milieu urbain sur ce sujet sont d'une grande qualité, complets, précis sans être trop détaillés, ils doivent être, à ce jour, considérés comme la référence en la matière ⁽⁹⁾. Un travail analogue reste à faire pour les autres types d'infrastructure.

Ces observations générales étant formulées, une douzaine de sujets appellent des recommandations d'ordre méthodologique, qui, pour la plupart, ont déjà été formulées par le CGPC lors de l'examen des premiers bilans.

1 L'archivage des dossiers complets.

Tout d'abord, car cela apparaît de façon anormale pour chaque opération ayant fait l'objet d'un bilan, on constate de sérieuses difficultés à retrouver les dossiers complets des études ayant servi de base aux évaluations préalables à l'approbation et à la déclaration d'utilité publique. Ces lacunes doivent être prioritairement comblées tant par les maîtres d'ouvrage responsables des études que par les directions d'administration centrale qui approuvent leurs opérations et conduisent les procédures de DUP. Ni les uns, ni les autres ne peuvent se désintéresser de l'archivage des études et des dossiers qui sont indispensables à l'élaboration des bilans, comme à bien d'autres travaux.

Il convient, au contraire, qu'ils s'attachent sans délais à mettre en place les procédures et les moyens matériels nécessaires pour identifier, regrouper, conserver et archiver l'ensemble des études et des dossiers relatifs aux évaluations des projets, leur approbation technique et leur déclaration d'utilité publique.

⁹ Ils constituent l'annexe 4 au présent rapport.

2 L'organisation du recueil des données dès l'achèvement des études initiales.

Il ressort également pour chaque opération ayant fait l'objet d'un bilan, les difficultés et l'insuffisance du recueil des données durant la période séparant l'étude des opérations et l'élaboration des bilans.

Le "point zéro" nécessaire, notamment en ce qui concerne l'environnement pour permettre d'établir une comparaison avant-après totalement satisfaisante, n'est pas toujours suffisamment complet et caractérisé. Ce point zéro doit faire l'objet de dispositions précises à appliquer tant par les maîtres d'ouvrage que par les directions centrales.

Les maîtres d'ouvrage, mais aussi les directions d'administration centrale doivent être attentifs à l'établissement de l'état initial de l'environnement avant la réalisation de l'ouvrage et à l'évolution des mobilités et des trafics ; les premiers sont concernés au premier chef pour leurs activités commerciales ; les seconds doivent connaître l'évolution de l'utilisation des infrastructures réalisées ne serait-ce que parce que cette connaissance est indispensable à la préparation de plans ou de projets pour l'avenir.

3 Le périmètre de recueil des données.

On relève aussi le besoin exprimé de mieux connaître les trafics sur un périmètre plus vaste (cas des routes) ou ceux des autres modes (cas du TGV). Ces périmètres doivent être définis le plus tôt possible.

Cette question pose d'une manière générale le problème de l'organisation du recueil et du traitement des informations relatives aux trafics de tous modes, en France, pour laquelle le degré de finesse et de fiabilité des informations disponibles systématiquement est sans doute insuffisant. Comme on ne peut exiger qu'un maître d'ouvrage connaisse et utilise les renseignements sur les trafics des autres modes ou même ceux utilisant des infrastructures d'autres maîtres d'ouvrage, cela renvoie à l'organisation publique du recueil et des traitements de ces informations. La question des "obligations statistiques" doit être ici posée et, si celle-ci peut déjà être pour une bonne part réglée dans un cadre national, il serait également nécessaire que cette question soit traitée lors des discussions au niveau européen relative à ce domaine ⁽¹⁰⁾.

4 La situation de référence prise en compte dans le bilan.

L'évaluation ex ante a comparé une situation prévisionnelle avec le projet à la situation de référence, cette situation était définie comme jugée alors la plus probable en l'absence de réalisation du projet.

Quand on établit le bilan ex post, la situation de référence doit le plus souvent être réactualisée en fonction des évolutions constatées entre temps, et des décisions extérieures au projet qui ont été prises, ou, au contraire, écartées.

Pour illustrer cette considération, les situations de référence pour les TGV conçus dans les années 80 comportaient une croissance des trafics ferrés grandes lignes, hors TGV, parallèle à celle des revenus disponibles. En fait, les trafics grandes lignes, sur l'ensemble des pays, ont fortement diminué entre 1985 et 1995. La situation de référence du bilan ex post doit prendre en compte ce phénomène qui n'est pas lié à la réalisation du TGV.

¹⁰ Les graves difficultés rencontrées dans les études de trafic des sections internationales ne donnent que plus d'acuité à la résolution de ce problème.

5 La définition de la consistance des opérations étudiées.

Tout comme l'évaluation initiale, le bilan doit porter sur une opération définie comme un ensemble fonctionnel comprenant l'ensemble des investissements nécessaires à la mise en œuvre d'une nouvelle offre de transport.

La consistance de l'opération à évaluer doit donc comprendre non seulement l'investissement principal mais aussi, le cas échéant, les investissements d'accompagnement rendus inéluctables du fait de sa réalisation (telle la transformation des quais de gares ou création de gares nouvelles TGV) ou jugés nécessaires pour lui conférer sa pleine efficacité (investissements participant à la dynamique d'ensemble dans le cadre d'une logique commerciale et donc contribuant à l'amélioration du bilan économique de la ligne nouvelle) à l'exclusion toutefois de ceux déjà décidés (et évalués) qui étaient à inclure dans la situation de référence.

Les aménagements complémentaires qui, sans être indispensables, auront pu être utilement réalisés par le maître d'ouvrage ou par un autre intervenant (par exemple gare routière, parking) seront utilement décrits, mais ils ne seront pas pris en compte dans l'évaluation des coûts ou des avantages du projet.

Il est souhaitable que ces investissements d'accompagnement aient été définis et pris en compte dès les procédures amont (dossiers d'enquêtes publiques et approbations techniques ministérielles). En tout état de cause ils doivent être identifiés et présentés lors de l'établissement du bilan.

6 Les investissements érudés.

A nouveau, comme chaque fois que l'on évoque l'évaluation pour la collectivité d'un projet d'infrastructure, la question des investissements érudés est soulevée ; cette question récurrente est pourtant réglée clairement dans la définition de la situation de référence. Ne peuvent être pris en considération que les investissements bien identifiés et déjà prévus et programmés pour être réalisés dans l'hypothèse où le projet étudié ne serait pas réalisé. Ces dépenses doivent, justifications à l'appui, être reconnues comme étant indispensables en l'absence de projet et effectivement économisées du fait de sa réalisation.

7 L'évaluation initiale servant de base à l'établissement du bilan.

Pour ce qui concerne les études ex post, la seule référence à prendre en compte reste celle du dossier sur la base duquel l'utilité publique a été décrétée. C'est cette base qui doit servir de référence pour apprécier l'évolution de la consistance du projet, le dossier du bilan devant faire apparaître clairement les modifications apportées et les raisons de celles-ci. De même les différences éventuelles sur les conditions d'exploitation devront apparaître nettement avec les explications utiles.

Sans doute les études de trafic donnent t-elles lieu à des résultats variant fortement dans le temps ⁽¹⁾. Ce sont des études incontestablement difficiles à conduire et il vaut mieux modifier une étude dont on n'est plus sûr du résultat et assumer les conséquences de ce changement, plutôt que de maintenir pour la suite des procédures des résultats qui seraient considérés, même par le maître d'ouvrage comme inexacts. Toutefois, la succession des études peut rendre très complexe, sinon impossible, la comparaison des résultats aux prévisions. C'est pourquoi il est recommandé de se référer aux prévisions produites pour l'enquête d'utilité publique quitte à

¹¹ Les variations des prévisions de trafic exprimé en voyageurs de plusieurs projets de TGV, comme les prévisions de trafic de fret dans le futur tunnel de base franco - italien ont été suffisamment fortes pour entamer le crédit de ceux qui les ont réalisées. Seule une transparence totale sur les raisons de ces variations peut rétablir une situation préoccupante.

assortir cette présentation de toutes explications utiles sur les évolutions ultérieures des prévisions de trafic.

8 La nécessité d'une double référence pour les évaluations figurant dans les bilans.

L'établissement du bilan d'une grande infrastructure doit être l'occasion de comparer la situation constatée aux prévisions des études ex ante, d'évaluer les résultats obtenus au regard des règles et des exigences actuelles qui sont souvent assez différentes de celles applicables au moment des études ex ante. En effet des modifications de ces règles peuvent intervenir durant la période de réalisation, et les trois à cinq ans d'exploitation prévus par la loi, soit souvent plus de dix ans au total et toujours plus de six ou sept. C'est ainsi que sont apparus de nouveaux critères (tels l'impact sur la santé), de nouvelles normes (par exemple dans le lutte contre le bruit) ou de nouvelles valeurs normatives pour la mesure des effets externes des transports.

Dans son rapport de 1999 sur la politique autoroutière, la Cour des Comptes évoque les difficultés soulevées par cette double référence et critique les constantes modifications relatives aux règles applicables aux études ex ante. On notera, bien qu'il ne s'agisse pas du sujet principal des travaux du Groupe, que ces évolutions ne simplifient pas la réalisation des bilans.

Lorsque ces effets n'avaient pas à être examinés lors de l'évaluation initiale (cas par exemple de l'effet sur la pollution de l'air ou sur la santé), il est recommandé d'éviter de se lancer dans de lourdes et nouvelles études. Le bilan devrait alors se borner à des généralités.

Quoi qu'il en soit le bilan de l'opération devra être apprécié à la fois sur la base des normes applicables lors de la décision de le réaliser et sur celle des règles en vigueur lors de l'établissement du bilan sans pour autant engager d'études démesurées sur les sujets qui n'avaient pas à être traités initialement.

9 Les trafics.

L'évolution des trafics des divers modes dans un corridor où coexistent plusieurs d'entre eux constitue un élément déterminant du bilan.

Les données relatives aux trafics des autres modes et à leur évolution posent le délicat problème de la disponibilité et de la comptabilité de ces renseignements, déjà évoqué plus haut.

Pour ce qui concerne les données de trafic, les méthodes de recueil, leur fréquence, et leur finesse devront être précisées dans les documents méthodologiques annexes à produire, qu'ils soient de portée générale ou applicables à un seul mode.

Enfin, les bilans devront examiner l'effet des variations de prix et des stratégies commerciales sur les trafics, y compris pour les divers modes susceptibles d'être en concurrence sur l'axe de l'infrastructure évaluée.

10 L'impact de l'infrastructure sur l'organisation et le développement de l'intermodalité des transports.

Au delà des prescriptions réglementaires, l'analyse de cet impact devrait constituer un élément substantiel des bilans.

Ainsi est-il, par exemple, fort intéressant d'analyser comment l'arrivée du TGV a stimulé l'intermodalité dans les principaux pôles urbains (effets sur les liaisons interrégionales et les déplacements urbains). La diffusion de l'effet TGV sur les territoires est au cœur de tous les débats dans les différentes phases de concertation, et il est important sur ce point, comme sur d'autres, d'aller aux résultats.

11 L'appréciation de l'impact sur l'activité économique.

Toutes les études réalisées sur l'impact des grandes opérations d'infrastructure sur l'activité économique montrent que celui-ci dépend du dynamisme du milieu considéré et de son aptitude à tirer le meilleur parti de l'amélioration des dessertes sans qu'il puisse être dégagé un lien direct et automatique entre les infrastructures et le développement économique dont les causes sont multiples et les transformations significatives de trop longue durée pour être sur 5 ans appréciées.

Aussi, plutôt que de multiplier des données statistiques aux corrélations aléatoires, le bilan devrait s'efforcer d'analyser l'organisation et la dynamique du jeu des acteurs pour tirer la meilleure partie d'une grande infrastructure en termes de développement et d'aménagement des territoires.

12 Les estimations des rentabilités socio-économique et financière.

Elles devront faire l'objet de deux systèmes de référence plus haut évoqués ; en particulier il convient de procéder au calcul de la rentabilité économique pour la collectivité en prenant pour paramètres les dernières valeurs tutélaires connues en particulier pour la monétarisation des effets sur l'environnement et la santé (bruit, pollution atmosphérique, ..) sur l'effet de serre ou en matière de sécurité ou de congestion.

Tout comme dans les évaluations initiales, la présentation des résultats doit être détaillée par nature d'avantages (ou d'effets négatifs) et par type d'agents à la fois pour concrétiser les résultats obtenus et pour faciliter le dialogue avec les intéressés et le public.

Les effets non monétarisables doivent être identifiés, analysés, commentés en décrivant et précisant leur évolution.

Une évaluation de la rentabilité financière ex post doit être établie. Elle mettra en relief les principaux indicateurs (TRI notamment) pour le gestionnaire de l'infrastructure et, le cas échéant, pour les transporteurs.

Des éléments sur l'impact de l'opération sur les finances publiques de l'Etat et des collectivités territoriales devraient également être fournis.

* *
*

13 L'évaluation et le bilan des grands choix technologiques

Chacun des choix technologiques appelle une méthodologie d'évaluation ex ante et ex post appropriée.

Les recommandations ci-dessus concernant les grands projets d'infrastructure devront donc être transposées cas par cas à l'étude de ces opérations.

On ne peut terminer cette revue des questions méthodologiques sans souligner que la pertinence des bilans dépend essentiellement de la qualité des évaluations initiales.

Celle-ci a dans l'ensemble bien progressée, notamment en ce qui concerne la prise en compte de l'environnement depuis les premiers textes sur les études d'impact en 1977.

La situation n'est pas pour autant pleinement satisfaisante : en particulier on ne peut que regretter la complexité croissante des instructions relatives à l'établissement des projets (la seule énumération des textes applicables représente une vingtaine de pages dans le cahier des charges d'une nouvelle autoroute). Si l'analyse des impacts sur l'environnement est généralement très fournie, l'étude de rentabilité socio-économique est souvent encore trop sommaire et l'étude de rentabilité financière généralement escamotée. Les conditions d'exploitation et de tarification qui ont un fort impact sur les prévisions de trafic ne sont pas toujours bien explicitées, et la sensibilité des résultats à la variation des hypothèses les plus déterminantes trop rarement présentées. L'approche intermodale a souvent été insuffisamment développée, tout comme l'effet des phasages sur le coût et la rentabilité des projets.

Des progrès sont donc à réaliser comme l'a souligné l'avis du CGPC du 24 octobre 2001 sur les suites à donner au récent rapport du groupe de travail du Plan présidé par Marcel BOITEUX relatif à l'évaluation économique des projets d'infrastructure de transports.

En conclusion "faites de bonnes évaluations et nous aurons de bons dossiers de bilans".

CONCLUSION

Le groupe de travail a été obligé de constater que l'obligation de réaliser un bilan des grandes opérations nationales d'infrastructure 3 à 5 ans après leur mise en service, de le soumettre à l'avis du CGPC et de le publier n'était, dans l'ensemble, ni suivi par l'administration, ni respectée par les maîtres d'ouvrage, ni, lorsqu'elle l'était, correctement mise en œuvre.

Il aura fallu de nombreuses relances et réunions pour obtenir de la part des directions d'administration centrale concernées un état des opérations assujetties à cette obligation. Encore cet état est-il sans doute incomplet pour le réseau routier national non concédé et incertain pour les infrastructures aéroportuaires et portuaires.

Alors qu'une trentaine d'opérations étaient concernées, le CGPC n'a eu à connaître que de quatre d'entre elles (deux autoroutes, une route nationale, une ligne TGV).

Cette situation doit être régularisée au plus vite, non seulement parce qu'il n'est pas convenable d'ignorer la loi, mais aussi parce que la réalisation des bilans présente de multiples intérêts :

- pour l'opération elle-même, l'examen des résultats étant nécessaire pour en apprécier, par référence aux évaluations initiales, son utilité et son efficacité,
- pour s'assurer de l'efficacité du choix des investissements et de la bonne utilisation des fonds publics qui y sont consacrés,
- pour la compréhension de l'effet des infrastructures sur les transports et leur environnement,
- pour l'évaluation de la mise en œuvre de la politique des transports, ainsi que pour l'adaptation des programmes futurs d'investissement, notamment dans le cadre des contrats Etat-Régions,
- pour l'amélioration des méthodes d'évaluation des opérations futures.

Un programme de résorption du retard doit être assigné par les directions aux maîtres d'ouvrage pour la fin 2004 (date utile pour la préparation des nouveaux CPER en 2005).

Le CGPC devrait en suivre l'avancement dans un rapport annuel rendu public.

Au vu du nombre de bilans à établir d'ici 2005, pour appliquer l'article 14 de la LOTI, un tel programme paraît compatible avec les moyens des maîtres d'ouvrage pour autant qu'ils n'hésitent pas à recourir à la sous-traitance.

Dans l'hypothèse où la situation ne serait pas redressée en 2004, il y aurait alors lieu de s'interroger sur la pertinence du dispositif actuel et d'envisager, à défaut, d'une improbable suppression de l'obligation d'établir des bilans ex post, le transfert de la responsabilité de leur établissement à une instance spécifique indépendante d'évaluation financée directement ou indirectement par les maîtres d'ouvrage.

Une clarification du rôle des acteurs était nécessaire. Le rapport a proposé une réponse cohérente avec la réglementation existante.

La responsabilité du maître d'ouvrage est prééminente. Il doit consacrer l'attention, les compétences, et les financements nécessaires à un travail complet, objectif et explicatif.

Les directions d'administration centrale doivent donner l'impulsion nécessaire et s'assurer du respect des contenus obligatoires et exploiter les bilans réalisés avec l'aide du réseau technique.

La procédure d'établissement des bilans doit être plus concertée avec les services et les organismes qui ont été associés aux évaluations initiales. Elle doit s'appuyer sur l'avis des usagers et les observations du public.

Le CGPC doit tout à la fois s'assurer que le bilan a bien été établi selon les règles de l'art, valider ou nuancer les conclusions du dossier présenté et, le cas échéant, les compléter par toutes observations ou recommandations utiles concernant les suites à y donner, et les enseignements à en tirer. Il est recommandé que le CGPC établisse également un rapport annuel sur les conditions de mise en œuvre de l'article 14 de la LOTI. En sens inverse il est proposé que le CGPC soit déchargé de l'obligation, fort lourde, de donner systématiquement son avis.

Pour le groupe de travail l'ensemble de ces tâches peut s'organiser dans le cadre du fonctionnement actuel du CGPC, notamment au sein de la 4^{ème} section, sans qu'il y ait lieu de compliquer l'organisation du Conseil par un dispositif spécifique permanent.

La publicité des bilans est obligatoire et nécessaire. Le groupe de travail a souligné l'importance qui s'attache à l'application effective de cette disposition en rendant les travaux disponibles sur internet.

Le contenu des bilans doit être homogénéisé et complété.

Le rapport a fait apparaître que, tout comme l'évaluation initiale, le bilan prévu par l'article 14 de la LOTI doit réglementairement couvrir toutes les composantes de l'utilité et de la désutilité des grandes opérations d'infrastructure.

Pour autant, tout en couvrant la totalité des thèmes à traiter, le bilan ne doit pas se perdre dans l'exhaustivité. Le rapport souligne au contraire que son contenu doit surtout être pertinent. Le groupe de travail considère que le dossier doit aller à l'essentiel par une présentation synthétique de toutes les rubriques de l'évaluation quitte à comporter des développements et des compléments plus détaillés sur les sujets plus complexes ou ceux susceptibles de prêter à contestation.

Sans avoir à rentrer dans le détail du contenu des rubriques le rapport a identifié les dix parties qui doivent toutes être traitées.

Par ailleurs une série de recommandations méthodologiques s'est dégagée de l'examen des premiers bilans ; elles sont détaillées dans le corps du rapport.

Une adaptation du décret de 1984 est apparu utile pour clarifier et simplifier les règles relatives à l'élaboration des bilans.

Toutefois ces améliorations d'ordre juridique ne constituent pas un préalable à la remise en ordre qui peut et doit s'engager sans délais.

Le groupe est bien conscient du surcroît de charge de travail et de responsabilités qui résultera de la mise en œuvre de ses recommandations.

Il lui paraît néanmoins indispensable, pour l'efficacité et la crédibilité de l'action publique, de s'engager ainsi avec détermination dans la voie tracée par le législateur en 1982 et qui était devenue progressivement obligatoire au cours des années 90 sans que chacun en prenne totalement conscience.

A handwritten signature in black ink, consisting of several stylized, overlapping loops and a long horizontal stroke at the bottom.

Liste des annexes

1	1-1 Décision créant le Groupe et lettre de mission	41
	1-2 Composition du Groupe	43
2	Textes de référence et documentation	44
	2-1 Principaux textes relatifs aux bilans "prévus par la LOIT"	
	- loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 modifiée (extrait)	45
	- décret n° 84-617 du 17 juillet 1984	50
	- circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructure	56
	2-2 Liste des textes législatifs et réglementaires concernant les évaluations	60
	2-3 Documentation relative à l'évaluation des projets d'infrastructure de transports	61
	2-4 Liste des prescriptions législatives, réglementaires ou techniques applicables à un projet d'infrastructure (exemple extrait du cahier des charges de la concession de l'autoroute A28 Rouen-Alençon)	64
	2-5 Principaux seuils réglementaires applicables à un projet d'infrastructure de transports (note DTT).	85
3	Listes des opérations relevant dès à présent de la procédure des bilans "LOIT"	90
4	Fiche méthodologique applicable au secteur routier établie par le SETRA	94
5	Modifications réglementaires proposées	103
6	Résumé du rapport et des propositions	105

ANNEXES 1

1.1. Décision créant le Groupe et lettre de mission

1.2. Composition du Groupe

La Défense, le 4 OCT. 2001

Affaire n° 2001-0183-01

DECISION

constituant un groupe de travail sur la méthodologie des bilans ex post prévus par l'article de la LOTI

Le Vice-président du Conseil général des ponts et chaussées (CGPC) ;

Vu le décret n° 86-1175 du 31 octobre 1986 relatif au Conseil général des ponts et chaussées et à l'Inspection générale de l'équipement et notamment ses articles 6 et 7 – IV ;

Vu l'arrêté du 6 janvier 1987 relatif au fonctionnement du CGPC et notamment son article 3 ;

Vu le compte rendu du Comité des directeurs transports (réunion du 6 avril 2001) ;

Sur proposition du président de la 4ème section et du secrétaire général ;

DECIDE

Article 1er :

L'article 14 de la loi d'orientation sur le transport intérieur (LOTI) complété par un décret du 17 juillet 1984 impose la réalisation d'un bilan économique et social des grandes infrastructures de transports au moins 3 ans et au plus tard 5 ans après leur mise en service. Ce bilan doit faire l'objet d'un avis du CGPC ou, dans son domaine de compétence, de l'IGACEM (sauf lorsque les maîtres d'ouvrage sont des collectivités locales ou un de leur groupement) puis d'une mise à disposition du public.

Il a donc été décidé, conformément aux conclusions du Comité des directeurs transports, de constituer un groupe de travail sur **la méthodologie des bilans ex post** prévus par l'article de ladite loi.

.../...

Article 2 :

Le groupe de travail aura pour mission d'établir des recommandations relatives, aux modalités, à établissement, au contenu et aux suites à donner aux bilans prévus par l'article 14 de la LOTI devant être soumis à l'avis du CGPC.

Article 3 :

La composition du groupe de travail est fixée comme suit :

Président :

- Bernard SELIGMANN, inspecteur général de l'équipement

Membres :

- le directeur des transports terrestres, ou son représentant
- le directeur des routes, ou son représentant
- le directeur des affaires économiques et internationales, ou son représentant
- le directeur du transport maritime, des ports et du littoral, ou son représentant
- le directeur général de l'aviation civile, ou son représentant
- le chef du service des bases aériennes, ou son représentant
- le directeur du service d'études techniques des routes et autoroutes, ou son représentant
- Dominique BIDOU, chargé de mission
- Jean-Noël CHAPULUT, ingénieur en chef des ponts et chaussées
- Bertrand DESBAZEILLE, ingénieur général des ponts et chaussées
- Thierry LEHUEROU-KERISEL, ingénieur général des ponts et chaussées
- François LEPINGLE, ingénieur général des ponts et chaussées
- Jean-Pierre TAROUX, chargé de mission

Article 4 :

Le groupe pourra s'adjoindre ou entendre toute personne dont la présence ou l'audition sera jugée utile à ses travaux et travaillera en étroite relation avec les administrations concernées (notamment les ministères de l'aménagement du territoire et de l'environnement, de l'économie, des finances et de l'industrie (direction de la prévision) et de l'agriculture et de la pêche).

Article 5 :

Le groupe de travail devra remettre son rapport final dans un délai de 9 mois.

signé

Georges MERCADAL

Composition du Groupe de travail

Président : Bernard SELIGMANN

Rapporteur : Jacques DEMOULIN, chargé de mission au CGPC

Secrétaire : Jean-Pierre TAROUX

Membres : Dominique BIDOU
Jean-Noël CHAPULUT
François LEPINGLE

représentant le directeur des transports terrestres : Arnaud MATHIEU

représentant le directeur des routes : François HENRIOT
Roger HEUX

représentant le directeur des affaires économiques et internationales :
Jean Claude METEYER

représentant le chef du service des bases aériennes :
David RANFAING

représentant le directeur du service d'études techniques des routes et autoroutes :
Patrice DANZANVILLIERS

ANNEXE 2

Textes de référence et documentation

2.1. Principaux textes relatifs aux bilans «prévus par la LOTI».

- loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 modifiée (extrait).
- décret n° 84-617 du 17 juillet 1984.
- circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructure.

2.2. Liste des textes législatifs et réglementaires concernant les évaluations.

2.3. Documentation relative à l'évaluation des projets d'infrastructure de transport.

2.4. Liste des prescriptions législatives, réglementaires ou techniques applicables à un projet d'infrastructure (exemple extrait du cahier des charges de la concession de l'autoroute A28 Rouen-Alençon).

2.5. Principaux seuils réglementaires applicables à un projet d'infrastructure de transports (note DTT).

Loi n° 82-1153 du 30 Décembre 1982 modifié
Loi d'orientation des transports intérieurs
(extraits)

Titre I : Dispositions générales applicables aux différents modes de transports.
Chapitre I : Du droit au transport et des principes généraux applicables aux transports intérieurs.

Article 1

Modifié par Loi 99-533 25 Juin 1999 art 39 JORF 29 juin 1999.

Le système de transports intérieurs doit satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques, sociales et environnementales les plus avantageuses pour la collectivité. Il concourt à l'unité et à la solidarité nationales, à la défense du pays, au développement économique et social, à l'aménagement équilibré et au développement durable du territoire ainsi qu'à l'expansion des échanges internationaux, notamment européens.

Ces besoins sont satisfaits dans le respect des objectifs de limitation ou de réduction des risques, accidents, nuisances, notamment sonores, émissions de polluants et de gaz à effet de serre par la mise en oeuvre des dispositions permettant de rendre effectifs le droit qu'a tout usager de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens ainsi que la faculté qui lui est reconnue d'exécuter lui-même le transport de ses biens ou de le confier à l'organisme ou à l'entreprise de son choix.

Article 2

La mise en oeuvre progressive du droit au transport permet aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité, notamment par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public.

Dans cet esprit, des mesures particulières peuvent être prises en faveur des personnes à mobilité réduite .

Les catégories sociales défavorisées, notamment celles des parties insulaires et des régions lointaines ou d'accès difficile du territoire national, peuvent faire l'objet de dispositions adaptées à leur situation.

Le droit au transport comprend le droit pour les usagers d'être informés sur les moyens qui leur sont offerts et sur les modalités de leur utilisation.

Article 3

Modifié par Loi 99-533 25 Juin 1999 art 41 JORF 29 juin 1999.

La politique globale des transports de personnes et de marchandises assure le développement harmonieux et complémentaire des divers modes de transports individuels et collectifs, en tenant compte de leurs avantages et inconvénients en matière de développement régional, d'aménagement urbain, de protection de l'environnement, de défense, d'utilisation rationnelle de l'énergie, de sécurité et de leur spécificité. Elle tient compte des coûts économiques réels à la création, à l'entretien et à l'usage des infrastructures, équipements et matériels de transport et des coûts sociaux et environnementaux, monétaires et non monétaires, supportés par les usagers et les tiers.

Elle établit les bases d'une concurrence loyale entre les modes de transport et entre les entreprises, notamment en harmonisant leurs conditions d'exploitation et d'utilisation. Elle favorise leur complémentarité et leur coopération, notamment dans les choix d'infrastructures, l'aménagement des lieux d'échanges et de correspondances et par le développement rationnel des transports combinés. Elle encourage, par la coordination de l'exploitation des réseaux, la coopération entre les opérateurs, une tarification combinée et une information multimodale des usagers.

Elle optimise en priorité l'utilisation des réseaux et équipements existants par des mesures d'exploitation et des tarifications appropriées.

Elle permet la desserte, par au moins un service de transport remplissant une mission de service public, des territoires de faible densité démographique, à partir des grands réseaux de transport.

Elle contribue au développement et à l'amélioration de la politique européenne des transports.

Article 4

Modifié par Loi 2000-1352 30 Décembre 2000 Finances pour 2001 art 35 IV JORF 31 décembre 2000.

L'élaboration et la mise en oeuvre de la politique globale des transports sont assurées conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales concernées dans le cadre d'une planification décentralisée, contractuelle et démocratique, avec la participation des représentants de tous les intéressés. Cette politique globale donne lieu à l'établissement de schémas de services de transport tels que définis à l'article 14-1 de la présente loi. En tenant compte des orientations nationales et locales d'aménagement, les autorités compétentes pour l'organisation des transports et la gestion des infrastructures coordonnent leurs actions à partir d'une analyse globale et prospective des besoins de déplacements et harmonisent leur politique dans les aires urbaines et au niveau régional.

Le développement de l'usage des transports collectifs de personnes revêt un caractère prioritaire. Pour les marchandises, le développement de l'usage du transport fluvial, ferroviaire, du transport maritime, et plus particulièrement du cabotage, revêt un caractère prioritaire ; à cet effet, des dotations du budget de l'Etat encouragent le recours au transport combiné par des compensations tarifaires aux opérateurs, aux termes de conventions passées entre l'Etat et les opérateurs qui s'engagent sur des objectifs de développement et d'organisation. Un bilan annuel est présenté au Parlement par le ministre chargé des transports.

Pour la réalisation de ces objectifs, des contrats peuvent être passés entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Chapitre I : Du droit au transport et des principes généraux applicables aux transports intérieurs

Article 5

Le service public des transports comporte l'ensemble des missions qui incombent aux pouvoirs publics en vue d'organiser et de promouvoir le transport des personnes et des biens. Ces missions sont les suivantes :

- a) La réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport et leur mise à la disposition des usagers dans des conditions normales d'entretien, de fonctionnement et de sécurité ;
- b) La réglementation des activités de transport et le contrôle de son application ainsi que l'organisation des transports pour la défense ;
- c) Le développement de l'information sur le système de transports ;
- d) Le développement de la recherche, des études et des statistiques de nature à faciliter la réalisation des objectifs assignés au système de transports ;
- e) L'organisation du transport public.

L'exécution de ces missions est assurée par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics en liaison avec les entreprises privées ou publiques qui en sont chargées ou qui y participent en vertu des dispositions de la présente loi.

Les modalités des relations entre les autorités publiques et les entreprises de transport public varient en fonction du mode de transport et de la nature des activités selon qu'il s'agit notamment de transports de personnes ou de marchandises. Dans le cadre des dispositions de la loi, la liberté de gestion des entreprises privées est garantie par l'Etat.

Sont considérés comme des transports publics tous les transports de personnes ou de marchandises, à l'exception des transports qu'organisent pour leur propre compte des personnes publiques ou privées.

Article 6

Les conditions dans lesquelles sont exécutées les opérations de transport public, notamment la formation des prix et tarifs applicables et les clauses des contrats de transport, permettent une juste rémunération du transporteur assurant la couverture des coûts réels du service rendu dans des conditions normales d'organisation et de productivité.

.....

.....

Chapitre III : Des infrastructures, équipements, matériels et technologies.

Article 14

Modifié par Loi 99-533 25 Juin 1999 art 43 JORF 29 juin 1999.

Les choix relatifs aux infrastructures, équipements et matériels de transport et donnant lieu à financement public, en totalité ou partiellement, sont fondés sur l'efficacité économique et sociale de l'opération. Ils tiennent compte des besoins des usagers, des impératifs de sécurité et de protection de l'environnement, des objectifs du plan de la Nation et de la politique d'aménagement du territoire, des nécessités de la défense, de l'évolution prévisible des flux de transport nationaux et internationaux, du coût financier et, plus généralement, des coûts économiques réels et des coûts sociaux dont ceux des atteintes à l'environnement.

Les grands projets d'infrastructures et les grands choix technologiques sont évalués sur la base de critères homogènes intégrant les impacts des effets externes des transports relatifs notamment à l'environnement, à la sécurité et à la santé et permettant de procéder à des comparaisons à l'intérieur d'un même mode de transport et entre différents modes ou combinaisons de modes. Ces évaluations sont rendues publiques avant l'adoption définitive des projets concernés. Lorsque ces opérations sont réalisées avec le concours de financements publics, un bilan des résultats économiques et sociaux est établi au plus tard cinq ans après leur mise en service. Ce bilan est rendu public.

La réalisation, l'aménagement d'une infrastructure peuvent faire l'objet de contrats entre l'Etat et les collectivités locales intéressées.

Des décrets en Conseil d'Etat précisent les infrastructures et les choix technologiques ainsi que les modalités des études prévues au deuxième alinéa du présent article.

Article 14-1

Créé par Loi 99-533 25 Juin 1999 art 44 JORF 29 juin 1999.

I - De façon coordonnée et dans le cadre des choix stratégiques d'aménagement et de développement durable du territoire définis par l'article 2 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, l'Etat établit selon les modalités prévues par l'article 10 de ladite loi un schéma multimodal de services collectifs de transport de voyageurs et un schéma multimodal de services collectifs de transport de marchandises. Le schéma multimodal de services collectifs de transport de marchandises permet de définir les infrastructures de contournement ou de délestage des nœuds de trafic nécessaires pour fluidifier l'usage des réseaux de transport pour le transport de marchandises. Tout grand projet d'infrastructures de transport doit être compatible avec ces schémas.

II - La région, dans le respect des compétences des départements, des communes et de leurs groupements, élabore un schéma régional de transport coordonnant un volet "Transport de voyageurs" et un volet "Transport de marchandises". Celui-ci doit être compatible avec les schémas de services collectifs prévus à l'article 2 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée. Il constitue le volet "Transport" du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire prévu à l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

III - Les schémas définis aux I et II précédents ont pour objectif prioritaire d'optimiser l'utilisation des réseaux et équipements existants et de favoriser la complémentarité entre les modes de transport et la coopération entre les opérateurs, en prévoyant, lorsque nécessaire, la réalisation d'infrastructures nouvelles. Dans ce but :

- ils déterminent, dans une approche multimodale, les différents objectifs de services de transport aux usagers, leurs modalités de mise en oeuvre ainsi que les critères de sélection des actions préconisées, notamment pour assurer la cohérence à long terme entre et à l'intérieur des réseaux définis pour les différents modes de transport et pour fixer leurs priorités en matière d'exploitation, de modernisation, d'adaptation et d'extension ;
- ils évaluent les évolutions prévisibles de la demande de transport ainsi que celles des besoins liés à la mise en œuvre du droit au transport tel que défini à l'article 2 et définissent les moyens

permettant d'y répondre dans des conditions économiques, sociales et environnementales propres à contribuer au développement durable du territoire, et notamment à la lutte contre l'effet de serre ;

- ils comprennent notamment une analyse globale des effets des différents modes de transport et, à l'intérieur de chaque mode de transport, des effets des différents équipements, matériels et mesures d'exploitation utilisés sur l'environnement, la sécurité et la santé ;

- ils récapitulent les principales actions à mettre en oeuvre dans les différents modes de transport pour permettre une meilleure utilisation des réseaux existants, l'amélioration de leurs connexions et de la qualité du matériel et la création d'infrastructures nouvelles. Ils prennent en compte les orientations de l'Union européenne en matière de réseaux de transports. A titre transitoire, jusqu'à l'approbation définitive du schéma multimodal de services collectifs de transport de voyageurs et du schéma multimodal de services collectifs de transport de marchandises, le schéma directeur routier national peut faire l'objet par décret, après consultation des régions et des départements directement intéressés, des modifications nécessaires à la réalisation des grands projets d'infrastructures.

Article 14-2

Créé par Loi 99-533 25 Juin 1999 art 44 JORF 29 juin 1999.

Les schémas multimodaux de services collectifs de transport prévus au I de l'article 14-1 visent à améliorer l'accès aux échanges mondiaux. A cet effet, ils favorisent le développement des liaisons aériennes à partir des aéroports d'importance interrégionale et le renforcement de la compétitivité des ports d'importance internationale.

Dans les zones concernées, ils développent les possibilités offertes par les transports maritimes.

Ils visent aussi à poursuivre l'amélioration de l'accès aux diverses parties du territoire français par le développement d'axes reliant les grandes aires urbaines entre elles et aux grands pôles européens et à améliorer les liaisons entre, d'une part, les zones d'accès difficile et, d'autre part, les grandes villes et les réseaux rapides.

Ils incitent les collectivités territoriales à mettre en oeuvre des services de transport à la demande.

Ils localisent les principales plates-formes multimodales de voyageurs et de marchandises.

Dans les grandes aires urbaines, ils favorisent les modes de transport alternatifs à l'automobile, les transports collectifs, l'interconnexion des réseaux, en tenant compte notamment de la desserte des territoires urbains cumulant des handicaps économiques et sociaux et, au besoin, les infrastructures de contournement.

Dans les zones à environnement fragile, ils peuvent prévoir des orientations particulières pouvant notamment conduire les autorités compétentes à édicter des restrictions d'accès, afin de limiter l'impact des transports. En particulier, les schémas multimodaux de services collectifs de transport donnent la priorité au transport ferroviaire pour le transit international franchissant les Alpes et les Pyrénées. Ils précisent à cet effet les orientations en matière de développement des capacités ferroviaires et de régulation technique et économique du trafic routier de marchandises.

Ils visent également à améliorer l'accès maritime aux différentes parties du territoire, notamment par le renforcement de l'accessibilité terrestre et maritime des ports d'importance nationale ou régionale.

Décret n° 84-617 du 17 Juillet 1984
Décret relatif à l'application de l'article 14 de la loi 82-1153 du 30 décembre 1982 relatif aux grands projets d'infrastructures, aux grands choix technologiques et aux schémas directeurs d'infrastructures en matière de transports intérieurs.

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des transports,

Vu la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, et notamment son article 14 ;

Vu le code de l'aviation civile ;

Vu le code de l'expropriation ;

Vu le code des ports maritimes ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le décret n° 59-645 du 16 mai 1959 relatif à la construction dans la métropole des pipelines d'intérêt général destinés aux transports d'hydrocarbures liquides ou liquéfiés sous pression ;

Vu le décret n° 65-881 du 18 octobre 1965 relatif au transport des produits chimiques par canalisations, modifié par le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 ;

Vu le décret n° 69-140 du 6 février 1969 relatif aux concessions d'outillage public dans les ports maritimes ;

Vu le décret n° 71-121 du 5 février 1971 relatif à l'autorisation de travaux sur les voies d'eau domaniales gérées par le ministère de l'équipement et du logement et dans les ports fluviaux et à l'autorisation de travaux de défense des lieux habités contre les inondations ;

Titre Ier : Evaluation et bilan des grands projets d'infrastructures et des grands choix technologiques.

Article 1

L'évaluation et le bilan des grands projets d'infrastructures et des grands choix technologiques intéressant les transports publics tels qu'ils sont définis à l'article 5, dernier alinéa, de la loi susvisée du 30 décembre 1982 sont établis selon les critères définis par ladite loi du 30 décembre 1982, notamment dans ses articles 1er, 3 et 14 (alinéas 1er et 2).

Chapitre Ier : Des grands projets d'infrastructures.

Article 2

Sont considérés comme grands projets d'infrastructures de transports :

1 La création de voies rapides à 2 x 2 voies d'une longueur supérieure à 25 km, d'aérodromes de catégorie A, d'infrastructures ferroviaires d'intérêt général, de voies navigables de plus de 5 km accessibles aux bateaux de plus de 1000 tonnes de port en lourd ;

2 Les canalisations d'intérêt général, autres que celles qui sont destinées aux transports de gaz régis par la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, dont le coût est égal ou supérieur à 250 millions de francs ; toutefois, ces dispositions ne s'appliquent pas aux ouvrages utilisés pour les besoins de la défense nationale ou en application de traités ou accords internationaux en matière de défense, régulièrement entrés en vigueur ;

3 Les projets d'infrastructures de transport dont le coût est égal ou supérieur à 500 millions de francs.

Les seuils monétaires prévus à l'alinéa 1er peuvent faire l'objet de révision par arrêté du ministre chargé des transports dans la limite de l'évolution des prix de la formation brute de capital fixe des administrations figurant dans le rapport économique et financier annexé à la loi de finances.

Pour les travaux dont la maîtrise d'ouvrage appartient aux communes, aux départements ou aux régions, et à leurs groupements, sont en outre pris en compte les projets suivants lorsqu'ils sont soumis à une étude d'impact :

- 1 Création d'aérodromes autorisés par l'Etat ;
- 2 Création ou extension des ports maritimes ayant pour objet de doubler la capacité du port ;
- 3 Création ou extension de canaux et de voies navigables ;
- 4 Projets d'infrastructures de transports ferrés ou guidés à l'exception des remontées mécaniques ;
- 5 Projets de routes nouvelles d'une longueur supérieure à 15 kilomètres.

Article 3

Lorsqu'un projet est susceptible d'être réalisé par tranches successives, les conditions prévues à l'article 2 s'apprécient au regard de la totalité dudit projet et non de chacune de ses tranches ; l'évaluation prévue à l'article 4 doit être préalable à la réalisation de la première tranche. Dans le cas où une tranche fait l'objet d'une modification qui remet en cause l'économie générale du projet, il est procédé à une nouvelle évaluation.

Article 4

L'évaluation des grands projets d'infrastructures comporte :

- 1° Une analyse des conditions et des coûts de construction, d'entretien, d'exploitation et de renouvellement de l'infrastructure projetée ;
- 2° Une analyse des conditions de financement et, chaque fois que cela est possible, une estimation du taux de rentabilité financière ;
- 3° Les motifs pour lesquels, parmi les partis envisagés par le maître d'ouvrage, le projet présenté a été retenu ;
- 4° Une analyse des incidences de ce choix sur les équipements de transport existants ou en cours de réalisation, ainsi que sur leurs conditions d'exploitation, et un exposé sur sa compatibilité avec les schémas directeurs d'infrastructures applicables ;
- 5° Le cas échéant, l'avis prévu à l'article 18.

L'évaluation des grands projets d'infrastructures comporte également une analyse des différentes données de nature à permettre de dégager un bilan prévisionnel, tant des avantages et inconvénients entraînés, directement ou non, par la mise en service de ces infrastructures dans les zones intéressées que des avantages et inconvénients résultant de leur utilisation par les usagers. Ce bilan comporte l'estimation d'un taux de rentabilité pour la collectivité calculée selon les usages des travaux de planification. Il tient compte des prévisions à court et à long terme qui sont faites, au niveau national ou international, dans les domaines qui touchent aux transports, ainsi que des éléments qui ne sont pas inclus dans le coût du transport, tels que la sécurité des personnes, l'utilisation rationnelle de l'énergie, le développement économique et l'aménagement des espaces urbain et rural. Il est établi sur la base de grandeurs physiques et monétaires ; ces grandeurs peuvent ou non faire l'objet de comptes séparés.

Les diverses variantes envisagées par le maître d'ouvrage d'un projet font l'objet d'évaluations particulières selon les mêmes critères. L'évaluation indique les motifs pour lesquels le projet

présenté a été retenu.

Chapitre Ier : Des grands projets d'infrastructures
Article 5

L'évaluation d'un grand projet d'infrastructures incombe au maître d'ouvrage et est financée par lui.

Chapitre Ier : Des grands projets d'infrastructures.
Article 6

Sous réserve du secret de la défense nationale ou du secret en matière commerciale et industrielle, le dossier d'évaluation prévu à l'article 4 est inséré dans les dossiers soumis à enquête publique.

Article 7

Sous les réserves mentionnées à l'article 6 du présent décret, lorsqu'une enquête publique n'est pas prévue ou ne l'est que par tranches, l'évaluation d'un grand projet d'infrastructures est rendue publique par une mention insérée dans deux journaux locaux ou, pour les opérations dont l'importance excède la région, dans deux journaux à diffusion nationale . Cette insertion a lieu au moins six mois avant l'adoption définitive du projet.

Les demandes de consultation du dossier d'évaluation sont présentées au maître d'ouvrage dans les cinq mois qui suivent l'insertion ; lorsque le maître d'ouvrage est l'Etat, elles sont adressées au commissaire de la République du ou des départements dans lesquels sont situées les infrastructures projetées.

Le délai imparti à l'intéressé pour prendre connaissance du dossier d'évaluation ne peut être inférieur à quinze jours.

Article 8

Le bilan, prévu à l'article 14 de la loi susvisée du 30 décembre 1982, des résultats économiques et sociaux des infrastructures dont le projet avait été soumis à l'évaluation, est établi par le maître d'ouvrage au moins trois ans et au plus cinq ans après la mise en service des infrastructures concernées.

La collecte des informations nécessaires au bilan est organisée par le maître d'ouvrage dès la réalisation du projet.

Article 9

En ce qui concerne les infrastructures autres que celles dont les communes, les départements, les régions et leurs groupements sont maîtres d'ouvrage, le bilan prévu à l'article 8 est soumis à l'avis du conseil général des ponts et chaussées et, dans la limite de ses compétences, de l'inspection générale de l'aviation civile et de la météorologie.

Article 10

Le dossier du bilan, accompagné des avis mentionnés à l'article 9, est mis à la disposition du public dans les conditions de publicité et sous les réserves prévues à l'article 7.

Chapitre II : Des grands choix technologiques.

Article 11

Est considéré comme un grand choix technologique une décision de mise en oeuvre d'un équipement d'un coût global supérieur à 100 millions de francs destiné à permettre ou à améliorer le transport des biens et des personnes dans des conditions commerciales. Il implique soit la mise en oeuvre d'une technologie nouvelle concernant le matériel ou l'infrastructure, soit une nouvelle combinaison d'éléments relevant de technologies déjà connues. Il doit comporter une part significative de dépenses afférentes aux développements industriels rendus nécessaires par la réalisation du projet. Le seuil de 100 millions de francs est périodiquement actualisé dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 2 du présent décret.

La décision d'abandonner une technologie de transport d'un usage courant constitue également un grand choix technologique.

Article 12

L'évaluation des grands choix technologiques comporte :

1° Une analyse des conditions et des coûts de constitution, d'entretien, d'exploitation et de renouvellement de l'équipement projeté, ainsi que, le cas échéant, du coût de son remplacement en cas d'échec ;

2° Une analyse des conditions de financement et, chaque fois que cela est possible, une estimation du taux de rentabilité financière ;

3° Les motifs pour lesquels, parmi les partis envisagés, le choix présenté a été retenu ;

4° Une analyse des incidences de ce choix sur les conditions de transports.

L'évaluation des grands choix technologiques comporte également une analyse des différentes données de nature à permettre de dégager un bilan prévisionnel des avantages et des inconvénients du choix retenu. Ce bilan comporte l'estimation d'un taux de rentabilité pour la collectivité calculé selon les usages des travaux de planification. Il tient compte des prévisions à court et à long terme qui sont faites, au niveau national ou international, dans les domaines intéressant les transports, ainsi que des éléments qui ne sont pas inclus dans le coût des transports tels que la sécurité des personnes, l'utilisation rationnelle de l'énergie, le développement économique et l'aménagement de l'espace urbain et rural. Il peut être établi sur la base de grandeurs physiques ou monétaires ; ces grandeurs peuvent ou non faire l'objet de comptes distincts.

Article 13

La personne qui assure la part la plus importante dans le financement du projet procède à l'évaluation et en supporte le coût.

Article 14

Sous les réserves mentionnées à l'article 6 du présent décret, le dossier d'évaluation prévu à l'article 12 est inséré dans les dossiers soumis à enquête publique.

Lorsqu'il n'y a pas lieu à enquête publique, et sous les mêmes réserves, l'existence d'une évaluation fait l'objet d'une publication dans deux journaux à diffusion nationale avant l'adoption définitive du projet. Cette publication indique le délai, qui ne peut être inférieur à trois mois, pendant lequel peuvent être présentées les demandes de consultation du dossier d'évaluation et l'autorité à laquelle ces demandes doivent être adressées. Le délai imparti à l'intéressé pour prendre connaissance du dossier d'évaluation ne peut être inférieur à quinze jours.

Article 15

Le bilan des résultats économiques et sociaux est établi par la personne dont avait relevé l'évaluation, dans les conditions prévues aux articles 8 à 10.

Titre II : Des schémas directeurs d'infrastructures.

Chapitre Ier : Dispositions communes.

Article 16

.....

Titre III : Dispositions diverses.

Article 30

En ce qui concerne les procédures en cours à la date de publication du présent décret, les dispositions du titre Ier s'appliqueront dans les conditions suivantes :

- 1° Si la procédure comporte une enquête publique, aux enquêtes s'ouvrant à une date postérieure de plus de six mois à cette date de publication ;
- 2° Si la procédure ne comporte pas d'enquête publique, aux grands projets d'infrastructures et aux grands choix technologiques dont l'adoption définitive sera postérieure de plus d'un an à cette date de publication.

Article 31

Les schémas directeurs d'infrastructures dont la procédure d'établissement a été engagée pour le compte de l'Etat avant la publication du présent décret valent schémas directeurs d'infrastructures de l'Etat à compter de leur approbation conformément à l'article 22 ci-dessus. Cette approbation peut intervenir dès qu'il a été satisfait aux dispositions du premier alinéa de l'article 21.

Article 32

Le ministre de l'économie, des finances et du budget, le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, le ministre des transports, le ministre de l'industrie et de la recherche, le ministre de l'urbanisme et du logement, le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget, et le secrétaire d'Etat auprès du ministre des transports chargé de la mer, sont chargés,

chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Le Premier ministre : PIERRE MAUROY

Le ministre des transports, CHARLES FITERMAN

Le ministre de l'économie, des finances et du budget, JACQUES DELORS

Le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, GASTON DEFFERRE

Le ministre de l'industrie et de la recherche, LAURENT FABIUS

Le ministre de l'urbanisme et du logement, PAUL QUILES

Le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, JEAN LE GARREC

Le secrétaire d'Etat auprès du ministre des transports, chargé de la mer, GUY LENGAGNE

JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE
26 février 1993 page 3039

Circulaire du 15 décembre 1992
relative à la conduite des grands projets nationaux
d'infrastructures

NOR: EQUR9210176C

Le ministre de l'équipement, du logement et des transports à Messieurs les préfets de région, Mesdames et Messieurs les préfets de département

Les grands projets nationaux d'infrastructures sont nécessaires au développement économique et social de notre pays. Ils constituent des éléments essentiels d'une politique d'aménagement du territoire.

Dans une démocratie moderne, ils ne peuvent être réalisés qu'après un large débat auquel doivent participer tous les partenaires concernés.

La pratique actuelle est orientée principalement vers la recherche du meilleur tracé dans le cadre de la procédure d'utilité publique. Les compléments importants apportés pour la protection de l'environnement naturel par la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (1), et pour la généralisation des enquêtes publiques par la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 (2) n'ont pas pour objet et ne permettent donc pas de répondre suffisamment aux questions posées quant à leur intérêt économique et social, ni quant à leur impact en matière d'aménagement du territoire.

(1) Et son décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour son application.

(2) Et son décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour son application.

La loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 (3) a affirmé les notions d'efficacité économique et sociale et la nécessaire évaluation multicritères des projets. Mais elle n'a pas précisé l'organisation du débat démocratique.

(3) Et son décret n° 84-617 du 17 juillet 1984 pris pour son application.

Ces insuffisances conduisent souvent à la mise en cause de la légitimité des projets et de toute décision de réalisation quelle qu'elle soit.

C'est pourquoi j'ai décidé de préciser les conditions d'un débat transparent et démocratique pour la conception et la réalisation des grandes infrastructures décidées par l'Etat.

Une première phase de débat sur les grandes fonctions de l'infrastructure envisagée doit être organisée dès la conception du projet et en tout cas en amont des études de tracé. Cette phase permettra aux élus, aux forces sociales, économiques, associatives, à chaque citoyen de s'informer et de débattre des enjeux économiques, sociaux, environnementaux du projet. Elle doit préciser les interrogations et les divergences.

A l'issue de cette phase, c'est au Gouvernement qu'il revient d'arrêter les grandes orientations qui seront formalisées dans un cahier des charges rendu public.

C'est à partir de ce cahier des charges que les études de tracé seront engagées. Parallèlement à celles-ci, sera réalisée une synthèse des perspectives régionales et locales d'aménagement et de développement afin de favoriser l'intégration de l'infrastructure dans les territoires concernés et la valorisation de ceux-ci.

Ensuite, sera menée l'enquête publique dans les conditions réglementaires.

A l'issue du processus débouchant sur l'acte déclaratif d'utilité publique, une liste des engagements de l'Etat en matière d'insertion économique et sociale et de protection des espaces concernés sera rendue publique afin d'en permettre le suivi.

Un bilan économique, social et environnemental du projet sera établi par le maître d'ouvrage dans les années qui suivent la mise en service de l'infrastructure.

L'ensemble de ces dispositions seront mises en oeuvre sous la responsabilité des préfets concernés. Les responsables régionaux et locaux, politiques, économiques, sociaux, associatifs, seront associés aux différentes phases précédant et suivant l'enquête publique.

I. - Champ d'application de la présente circulaire

Cette circulaire s'applique aux lignes ferroviaires à grande vitesse et aux autoroutes répondant aux critères fixés par l'article 2 du décret du 17 juillet 1984 pris pour l'application de la LOTI. Ses dispositions pourront être étendues à d'autres grands projets d'infrastructure, les grands aménagements de voies ferroviaires ou routières existantes, aux voies navigables à grand gabarit, etc.

Elle s'applique à l'ensemble des projets pour lesquels l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique n'a pas été lancée, tout en prenant en compte les études et les débats déjà menés. Pour les autres projets, le préfet coordonnateur de l'enquête publique me proposera les adaptations conformes à l'esprit de cette circulaire.

II. - Organiser une phase de débat sur l'intérêt économique et social préalable à l'enquête d'utilité publique

Cette phase de débat sera organisée sous la responsabilité d'un préfet coordonnateur que je désignerai.

Le débat portera sur les grandes fonctions de l'infrastructure dans une approche intermodale :

- intérêt économique et social ;
- conditions de valorisation de l'aménagement des territoires desservis ;
- impact sur l'environnement humain et naturel des espaces traversés ;
- amélioration des conditions de transport de la population.

Lorsque le projet constitue un maillon d'une liaison plus importante, le débat portera sur l'ensemble de l'itinéraire.

Le débat sera lancé à partir d'un document que j'adresserai au préfet coordonnateur et qui précisera les objectifs visés, l'articulation avec les autres modes de transport et la durée souhaitable de ce débat.

Il sera organisé avec la participation des différents responsables concernés : politiques, socio-économiques, associatifs (environnementalistes, usagers, riverains, etc.). Vous apprécierez leur représentativité au regard de la globalité des intérêts en jeu.

Afin d'assurer la transparence du débat, une commission de suivi sera constituée auprès du préfet coordonnateur jusqu'au lancement de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique. Cette commission veillera à la qualité et la pertinence des informations portées à la connaissance du public et à l'existence de débats ouverts et pluralistes. Elle pourra faire des suggestions pour la conduite des études et de la concertation. Elle veillera à ce que les questions posées par des partenaires de la concertation reçoivent en temps utile des réponses argumentées. Elle pourra proposer d'engager des expertises externes qui seront financées par le maître d'ouvrage.

À l'issue du débat, le préfet coordonnateur en établira un bilan et me proposera un projet de cahier des charges.

Au terme de cette phase de débat, le Gouvernement arrêtera le cahier des charges de l'infrastructure qui sera rendu public. Ce document d'information accompagnera le dossier soumis à l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique.

Le cahier des charges exposera les différentes finalités du projet. Il précisera et justifiera les choix envisagés vis-à-vis des solutions et modes alternatifs. Il identifiera les enjeux d'aménagement et de protection de l'espace devant être pris en compte. Enfin, il fixera les modalités de conduite du projet.

C'est à partir de ce cahier des charges que seront engagées les études de tracé. Ces études pourront être réalisées sur la totalité de l'infrastructure ou décomposées en sous-ensembles homogènes tout en respectant la cohérence d'ensemble.

III. - Intégrer les études de tracé dans une perspective d'aménagement des territoires concernés

Les grandes infrastructures ont un impact important sur l'aménagement et le développement des territoires traversés et desservis. À l'inverse, elles doivent prendre en compte les politiques conduites par l'Etat dans d'autres domaines ainsi que les projets des collectivités territoriales concernées.

C'est pourquoi il est indispensable que les potentialités créées par cette infrastructure soient identifiées et intégrées dans une synthèse des perspectives d'aménagement faisant apparaître les orientations en matière de développement, de protection et de mise en valeur des territoires.

Cette synthèse est établie en partenariat avec les collectivités territoriales impliquées et doit, dans la mesure du possible, recueillir leur adhésion.

Elle constitue une référence pour les actions susceptibles d'être engagées en accompagnement du projet. En outre, il appartient, le cas échéant, à l'Etat et aux collectivités territoriales concernées de prendre en considération cette synthèse dans les documents d'urbanisme.

Ce processus sera conduit sous la responsabilité du préfet, le volet aménagement constituant l'un des éléments du choix du 'fuseau' ; il sera ensuite poursuivi pendant la phase d'avant-projet sommaire.

Les éléments de contenu de cette synthèse et l'aire géographique concernée devront être précisés dans le cahier des charges du projet.

Le cahier des charges, le bilan du débat et la synthèse des perspectives d'aménagement accompagneront le dossier soumis à l'enquête publique.

IV. - Afficher les engagements de l'Etat et suivre leur mise en oeuvre

A partir des observations recueillies pendant l'enquête publique et des avis exprimés par la commission d'enquête et le Conseil d'Etat, des modifications, parfois importantes, sont décidées pour améliorer le projet et son insertion (environnement, aménagement du territoire, développement local, etc.) dans les territoires concernés. Ces modifications ainsi que les principales dispositions en matière d'insertion déjà prévues par le projet soumis à l'enquête seront rendues publiques en même temps que l'acte déclaratif d'utilité publique, permettant ainsi une meilleure information des citoyens et un suivi des engagements de l'Etat.

Chaque préfet intéressé constituera, avec les responsables locaux concernés (élus, forces sociales, économiques, associations locales), un comité de suivi de la mise en oeuvre des engagements de l'Etat. Le maître d'ouvrage rapportera régulièrement devant ce comité.

Le préfet pourra faire appel à des experts pour évaluer les propositions du maître d'ouvrage, voire les compléter.

Un bilan économique, social et environnemental de l'infrastructure sera établi par le maître d'ouvrage et présenté au comité de suivi des engagements de l'Etat réuni par le préfet entre trois ans et cinq ans après la mise en service de l'infrastructure.

Un bilan intermédiaire sera présenté un an après la mise en service.

Paris, le 15 décembre 1992.

Liste des textes législatifs et réglementaires concernant les évaluations

1. Textes relatifs aux bilans et aux évaluations des grands projets d'infrastructures :

- loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.
- décret 84-617 du 17 juillet 1984 pris pour application de l'article 14 de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 relatif aux grands projets d'infrastructures, aux grands choix technologiques et aux schémas directeurs d'infrastructures en matière de transports intérieurs.
- Code de l'aviation civile article R211-4 concernant les travaux de création et d'extension d'infrastructures.
- Code des ports maritimes articles R115-4 et R122-4 concernant les travaux de création et d'extension dans les ports maritimes civils, R115-11 et R122-10, R115-14 et R122-13 concernant les travaux relatifs aux autorisations d'outillage privé.
- Circulaire n°92-71 du 25 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures.

2. Textes relatifs aux études d'impact :

- Code de l'environnement : Chapitre II relatif aux études d'impact du code de l'environnement.
- Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : notamment article L23-2 inséré par la loi du 2 février 1995 prévoyant que la déclaration d'utilité publique peut comporter des prescriptions particulières pour réduire ou compenser les impacts.
- Décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 (modifié par le décret n°93-245 du 25 février 1993) pris pour application de l'article 2 de la loi 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.
- Décret n°93-245 du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques (pm).
- Circulaire du 12 octobre 1977 pris pour application de l'article 2 de la loi 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.
- Circulaire du 17 février 1998 relative à l'application de l'article 19 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie complétant le contenu des études d'impact des projets d'aménagement.
- Circulaire du 27 septembre 1993 prise pour l'application du décret n°93-245 du 25 février 1993.

3. Textes européens :

- Directive 97/11/CE du conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.
- Directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.
- Directive n°2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.
- Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier, signée à ESPOO le 25 février 1991.

Documentation relative à l'évaluation des projets d'infrastructure de transports

I – Documents de référence.

a) Nationaux :

- transports : pour un meilleur choix des investissements (novembre 1994).
(rapport du groupe présidé par Marcel BOITEUX)
- transports : choix des investissements et coût des nuisances (juin 2001).
(rapport du groupe présidé par Marcel BOITEUX)
- 2000-2006 : quelles priorités pour les infrastructures de transports ? (juillet 1999).
(rapport de l'atelier sur les orientations stratégiques de la politique des transports présidé
par Alain BONNAFOUS)
(chapitre IV les critères de choix intermodaux et cohérents)
- évaluation économique et environnement dans les décisions publiques.
(rapport au ministère de l'Environnement de COHEN de LARA et D.DRON)
- la politique autoroutière française (rapport de la Cour des Comptes de juin 1999)

b) Internationaux :

- Evaluer les avantages des transports (CEMT 2001).
- Des transports efficaces pour l'Europe : politiques pour l'internalisation des coûts
externes (CEMT).
- Mise en œuvre du calcul économique appliqué aux infrastructures de transports
terrestres (pratiques actuelles et questions méthodologiques dans quelques pays
industrialisés) analyse bibliographique réalisée pour le SES (mars 2001).
- L'évaluation des projets d'infrastructures de transports collectifs. L'évolution des
pratiques à l'étranger (M. MEYERE revue Transports n° 4-2001).

II – Instructions ministérielles existantes ou projetées.

a) Générales.

Instruction cadre relative aux méthodes d'évaluation économique des grands projets
d'infrastructures de transports du 3 octobre 1995 signée par Mme IDRAC
Secrétaire d'Etat aux transports.

Note sur la présentation de l'évaluation des projets dans le cadre du FIDES (devenu CDES) du 29 octobre 1996 établie par la direction de la prévision et le commissaire général au plan.

b) Routes.

- Circulaire n° 98-99 du 20 octobre 1998 (instruction + annexes) relative aux méthodes d'évaluation économique des investissements routiers en rase campagne.

- Instruction relative aux méthodes d'évaluation des investissements routiers en milieu urbain (mars 1986) : document tombé en désuétude.

c) Infrastructures fluviales.

- Instruction relative aux méthodes simplifiées d'évaluation socio-économique des projets d'infrastructures dans le secteur des voies navigables (30 août 1999).

- Instruction relative aux méthodes d'évaluation économique des projets d'infrastructures de transports par voies navigables. (version VI-9 de 1996).

Ce projet établi par un groupe de travail constitué à la demande du directeur des transports terrestres a servi de référence pour l'évaluation économique de la liaison fluviale à grand gabarit Seine-Nord et Seine-Est en 1998 et 1999. Toutefois en l'absence d'autres grands projets à étudier il a été convenu avec le directeur des transports terrestres de ne pas la finaliser.

d) Infrastructures ferroviaires.

- Projet d'instruction relative à l'évaluation des projets d'infrastructures ferroviaires (document provisoire de mai 1998).

Ce projet établi par un groupe de travail constitué à la demande du directeur des transports terrestres n'a pas été finalisé.

- Evaluation simplifiée des projets d'infrastructures ferroviaires (28 octobre 1998).
Ce document a été officiellement diffusé par la DTT aux DRE.

RFF, désormais maître d'ouvrage des infrastructures ferroviaires, formalise actuellement les principes d'évaluation des projets d'infrastructures ferroviaires dont cet établissement est désormais maître d'ouvrage.

e) Projets de transports en milieu urbain.

L'évaluation de ces projets a fait l'objet de travaux du CGPC non achevés en raison de leur complexité :

- Rapport sur l'évaluation économique des projets de transports urbains du CERAS et du CGPC (affaire n° 97/29 du 2 septembre 1997).

- Etudes du CGPC (non finalisées) de F. LEPINGLE puis B. MEGRET sur le même sujet.

Pour l'Île de France le STP a établi en 1998 un rapport sur les méthodes d'évaluation des projets d'infrastructures de transports collectifs en Île de France qui propose un cadre d'évaluation selon 8 points de vue (dont les performances socio-économiques monétarisées). Ces recommandations sont partiellement appliquées pour les projets financés par le STIF.

Pour la province un guide pour l'évaluation économique des projets de transports collectifs en site propre (TCSP) est en cours de mise au point par le CERTU.

f) Investissements portuaires.

Le service technique central des ports maritimes et des voies navigables avait réalisé en juin 1987 une brochure méthodologique sur la rentabilité des investissements portuaires.

Ce document centré sur la détermination de la rentabilité économique et financière appelait une refonte.

Un groupe de travail animé par MM. GRAILLOT et MEUNIER élabore un guide méthodologique dont une première esquisse est prévue pour la fin de l'année.

g) Investissements aéroportuaires.

Les études économiques des projets d'investissements sur les aéroports existants sont réalisées par le gestionnaire de l'aéroport (ADP en Ile de France – CCI en Province) sous le contrôle de l'administration sans prescription méthodologique particulière. Les prévisions de trafic justifient à elles seules la nature des investissements et les contraintes environnementales déterminent les mesures correctrices et l'acceptabilité des projets.

La nécessité de références méthodologiques s'est toutefois révélée récemment avec la perspective de création ex nihilo des plates-formes nouvelles prévues aux schémas nationaux de service des transports de voyageurs et de marchandises.

Liste des prescriptions législatives, réglementaires ou techniques applicables à un projet d'infrastructure (exemple extrait du cahier des charges de la concession de l'autoroute A28 Rouen-Alençon).

PREAMBULE

La loi du 26 août 1994 et la circulaire du Premier Ministre du 5 juillet 1994 rendent obligatoire la référence aux normes françaises homologuées pour les marchés de l'Etat et les établissements publics et pour certains organismes de droit privé. Les sociétés concessionnaires d'autoroutes sont soumises à ces mêmes obligations par les présentes instructions.

L'emploi dans les marchés ou contrats des produits ou dispositifs certifiés en référence aux normes est obligatoire.

A défaut de normes, le concessionnaire utilisera les dispositifs ou les produits homologués pour le réseau routier national non concédé.

L'Autoroute sera conçue, construite, exploitée et entretenue en conformité avec la législation, la réglementation et les recommandations en vigueur à la date de réalisation des prestations correspondantes.

Le présent document a pour objet de lister les principaux textes applicables à la date de signature du contrat de concession. Ils sont classés selon la hiérarchie ci-après :

1. textes législatifs (lois) et réglementaires (décrets, arrêtés),
2. circulaires ministérielles, directives et instructions,
3. autres textes techniques : guides, dossiers pilotes, notes d'information.

En cas de contradiction, c'est le texte de la catégorie supérieure qui s'applique. A défaut, c'est le texte classé au-dessus dans la même catégorie.

La réglementation environnementale ayant des conséquences sur la réalisation des travaux est considérée comme réglementation technique au sens de l'article 31 du cahier des charges.

I. INSTRUCTIONS GENERALES - PROCEDURES

- * Code de la voirie routière.
- * fascicules du cahier des clauses techniques générales (CCTG) applicables aux marchés publics de travaux de génie civil et de bâtiment et les fascicules maintenus en vigueur du cahier des prescriptions communes (CPC) applicables aux marchés de travaux publics relevant des services de l'équipement.
- * décret n° 92-379 du 1^{er} avril 1992 relatif au schéma directeur routier national (SDRN).

I.1 Procédures

- * circulaire du 19 février 1987 relative à la procédure d'information de l'administration dans les cas de coupure ou d'événements importants sur les autoroutes concédées.
- * circulaire n° 87-88 du 27 octobre 1987 relative aux modalités d'élaboration et d'instruction des dossiers techniques concernant la construction et l'aménagement des autoroutes concédées.
- * circulaire du 23 août 1990 complétant et modifiant la circulaire n° 87-88 du 27 octobre 1987 et relative à l'établissement et à l'instruction des dossiers techniques d'ouvrages d'art non courants.
- * circulaire du 15 novembre 1991 définissant les modalités d'élaboration et d'instruction des avants-projets sommaires d'itinéraires (APSI).
- * circulaire n° 94-56 du 5 mai 1994 et instruction annexée définissant les modalités d'élaboration, d'instruction et d'approbation des opérations d'investissements sur le réseau routier national non concédé.
- * circulaire du 22 décembre 1992 relative à la qualité de la route.
- * directive du 2 mai 1974 relative à la remise d'ouvrages aux collectivités.
- * directive du 2 mai 1974 relative à la remise aux sociétés concessionnaires de terrains et d'ouvrages achetés et construits par l'Etat.
- * directive du 26 septembre 1980 relative au service minimum à assurer en cas de grève sur les autoroutes concédées.
- * directive du 2 mars 1981 relative aux documents périodiques à produire par les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

1.2 Evaluation économique

- * loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) n° 82-1153 du 30 décembre 1982.
- * décret n° 84-617 du 17 juillet 1984 relatif à l'application de l'article 14 de la loi n° 82-1153 d'orientation des transports intérieurs.
- * circulaire n° 98-99 du 20 octobre 1998 et instruction annexée relatives aux méthodes d'évaluation économique des investissements routiers en rase campagne.

1.3 Sécurité et protection de la santé

- * loi n° 93-1418 du 31 décembre 1993 modifiant les dispositions du code du travail applicables aux opérations de bâtiment et de génie civil en vue d'assurer la sécurité et de protéger la santé des travailleurs et portant transposition de la directive CEE n° 92-57 du 24 juin 1992.
- * décret n° 94-1159 du 26 décembre 1994 relatif à l'intégration de la sécurité et à l'organisation de la coordination en matière de sécurité et de protection de la santé lors des opérations de bâtiment ou de génie civil et modifiant le code du travail.
- * lettre-circulaire du 11 janvier 1996 relative à l'organisation de la coordination en matière de sécurité et de protection de la santé des travailleurs lors des opérations de bâtiment ou de génie civil.

1.4 Transports exceptionnels

- * arrêté du 22 août 1989 relatif à la circulation des transports exceptionnels sur autoroute.
- * arrêté du 31 janvier 1997 modifiant l'arrêté du 22 août 1989 relatif à la circulation des transports exceptionnels sur autoroute.
- * arrêté du 24 juin 1998 modifiant l'arrêté du 22 août 1989 fixant les conditions d'application de l'article R 43.4 (5^{ème} alinéa) du Code de la route.
- * circulaire n° 97-14 du 31 janvier 1997 relative à la circulation des transports exceptionnels sur autoroute.
- * circulaire n° 98-69 du 24 juin 1998 modifiant la circulaire du 31 janvier 1997 relative à la circulation des transports exceptionnels sur autoroute.

1.5 Géométrie

- * décret n° 84-164 du 2 mars 1984 portant publication de l'accord européen du 15 novembre 1975 sur les grandes routes de trafic international (A.G.R.).

- circulaire du 17 octobre 1986 relative au dimensionnement de la hauteur des ouvrages d'art routiers sur le réseau national.
- circulaire du 29 août 1991 relative aux profils en travers des ouvrages d'art non courants.
- circulaire du 9 décembre 1991 définissant les types de routes pour l'aménagement du réseau national en milieu interurbain (typologie SETRA).
- circulaire du 5 août 1994 modifiant l'instruction sur les conditions techniques d'aménagement des routes nationales du 28 octobre 1970 (I.C.T.A.R.N.) et le guide technique annexé : « Aménagements des Routes Principales » (A.R.P.).
- circulaire du 12 décembre 2000 et instruction annexée sur les conditions techniques d'aménagement des autoroutes de liaison (I.C.T.A.A.L.).
- instruction du 7 juin 1990 sur les conditions techniques d'aménagement des voies rapides urbaines (I.C.T.A.V.R.U.).
- Note d'information n° 22 - série : Economie - Environnement - Conception - SETRA - décembre 1989, relative aux entrées et sorties sur autoroutes.

1.6 Carrefours plans et dénivelés

- dossier pilote SETRA - octobre 1976 - carrefours sur routes interurbaines - 1^{ère} partie : carrefours dénivelés.
- guide technique SETRA - décembre 1998 - aménagement des carrefours interurbains sur les routes principales : carrefours plans.

1.7 Accessibilité

- décret n° 99-756 du 31 août 1999 relatif aux prescriptions techniques concernant l'accessibilité aux personnes handicapées de la voirie publique ou privée ouverte à la circulation publique pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 91-663 du 13 juillet 1991.
- circulaire n° 2000-51 du 23 juin 2000 relative à l'accessibilité aux voies publiques par les personnes handicapées.

2. OUVRAGES D'ART - PASSERELLES - TUNNELS

2.1 Dispositions générales

Les ponts courants, à l'exception de ceux qui présentent des dimensions fonctionnelles trop particulières, seront de type choisi parmi les ponts-types du SETRA ou parmi ceux qui ont fait l'objet d'un agrément du SETRA. Leurs dimensionnements seront conformes aux dossiers-pilotes du SETRA.

- décret n° 91-461 du 14 mai 1991 relatif à la prévention du risque sismique.
- arrêté du 15 septembre 1995 relatif à la classification et aux règles de construction parasismique applicables aux ponts de la catégorie dite « à risque normal » telle que définie par le décret n° 91-461 du 14 mai 1991.
- circulaire n° 69-118 du 20 novembre 1969 relative aux projets d'ouvrages routiers intéressant les voies ferrées.
- circulaire n° 81-63 du 28 juillet 1981 relative au règlement de calcul des ponts mixtes acier-béton.
- circulaire n° 75-25 du 13 mars 1979 relative à l'instruction sur les directives communes 1979 applicables au calcul des constructions (DC79).
- circulaire du 24 septembre 1984 relative à la qualité paysagère et architecturale des ouvrages routiers.
- lettre circulaire du 21 novembre 1989 relative à la qualité des études d'ouvrages d'art.
- circulaire n° 78-31 du 15 février 1978 relative au compte rendu à produire en cas d'accident et de désordre sur les ouvrages en construction, en instance de réception ou en service.
- circulaire n° 86-64 du 4 septembre 1986 relative aux compléments à la réglementation sur les armatures et procédés de précontrainte et homologation à diverses armatures en acier à haute résistance pour béton précontraint (troisième décision d'homologation).
- circulaire n° 94-33 du 19 avril 1994 relative aux compléments à la réglementation de la mise en œuvre de la précontrainte (coefficient de transmission).
- circulaire n° 94-34 du 19 avril 1994 relative aux compléments à la réglementation et à l'utilisation des barres de précontrainte.
- circulaire du 4 avril 1985 relative aux mesures d'application du fascicule 65 du CCTG « Exécution des ouvrages de Génie Civil en béton armé et précontraint ».

7
34

- * circulaire du 27 janvier 1995 relative à la transmission de « Recommandations pour la prévention des désordres dus à l'alcali-réaction » (1994) et document annexe : Guide pour l'élaboration du dossier carrière (juin 1994) - LCPC.
- * circulaire du 26 septembre 1985 relative à l'utilisation d'aciers « autoprotéger » : transmission des « Recommandations relatives à l'utilisation d'aciers de construction à résistance améliorée à la corrosion atmosphérique ».
- * circulaires n° 95-10 du 8 février 1995 relative à la liste d'aptitude des centrales de béton prêt à l'emploi utilisées dans le cadre des marchés publics de travaux.
- * directive provisoire sur l'admission éventuelle des engins lourds de terrassement sur les ouvrages d'art (DELTA70 - SETRA-CTOA).
- * dossier pilote GC77 relatif aux garde-corps, glissières, corniches et grilles (SETRA 1977 et mises à jour 1980, 1981 et 1990).
- * collection du guide technique GC pour ce qui concerne les garde-corps, barrières et autres équipements (dernière mise à jour septembre 1999).
- * guide sur les conditions de passage du porte engin blindé Leclerc sur les autoroutes (février 1999).
- * note d'information n° 23 du SETRA - Equipement des TPC des ouvrages d'art franchissant des zones à environnement sensible (avril 1999).
- * bulletins techniques du SETRA-LCPC et notamment ceux relatifs :
 - aux justifications des fondations (octobre 1985),
 - aux recommandations pour maîtriser la fissuration des dalles (septembre 1995),
 - aux recommandations concernant la résistance à la fatigue (mai 1996).
- * recommandations spécifiques à l'élaboration des bétons pour les parties d'ouvrage non protégées des intempéries et soumises à l'action du gel (LRPC Lyon - mars 1992).
- * dispositifs ou produits homologués dont l'emploi est obligatoire à défaut de normes :
 - les systèmes de peinture pour la protection des ouvrages d'art métalliques,
 - les procédés et armatures de précontrainte intérieure ou extérieure,
 - les producteurs et façonniers d'aciers à haute adhérence,
 - certaines catégories de ciment (circ. 91-10, 90-78, 90-79, 79-34),
 - les usines fabriquant du béton,
 - les adjuvants du béton et des produits de cure,
 - les fontes et aciers moulés (décision GPHT 1, 2, 3 - 78).

2.2 Dispositions particulières concernant les tunnels (pour mémoire)

2.3 Dispositions concernant les passerelles

Les passerelles entrent dans le champ d'application de la circulaire du 23 août 1990 indiquée en 1.1.

3. TERRASSEMENTS - CHAUSSEES - ASSAINISSEMENT

3.1 Terrassements

- note d'information LCPC - 1982 - relative à la reconnaissance géologique et géotechnique des tracés des routes et autoroutes.
- guide technique pour la réalisation des remblais et des couches de forme - SETRA/LCPC - septembre 1992.
- guide technique provisoire SETRA-LCPC - 1993 - relatif à l'organisation de l'assurance qualité dans les travaux de terrassements.
- guide technique pour le traitement des sols à la chaux et/ou aux liants hydrauliques - SETRA/LCPC - janvier 2000.

3.2 Chaussées

Les chaussées de l'autoroute doivent être protégées contre le gel. Elles doivent être vérifiées au gel pour l'hiver exceptionnel.

- circulaire n° 88-78 du 1^{er} septembre 1988 sur l'adhérence des couches de roulement neuves.
- circulaire n° 2000-36 du 22 mai 2000 relative au contrôle de l'uni longitudinal des couches de roulement neuves.

3.3 Assainissement

- assainissement routier - recommandations (SETRA-LCPC - février 1982).

4. EQUIPEMENT - SIGNALISATION

4.1 Equipement

- * circulaire n° 88-49 du 9 mai 1988 et son instruction, relative à l'agrément et aux conditions d'emploi des dispositifs de retenue des véhicules contre les sorties accidentelles de chaussées.
- * circulaire n° 75-440 de la Direction Générale des Collectivités en date du 5 septembre 1975 : glissières sur rétablissements de communication.
- * circulaire n° 99-68 du 1^{er} octobre 1999 relative aux conditions d'emploi des écrans inférieurs motocyclistes sur les glissières métalliques de sécurité.
- * circulaire n° 93-29 du 23 mars 1993 relative au domaine d'emploi des glissières de sécurité en bois.
- * circulaire n° 94-74 du 10 octobre 1994 relative à l'emploi des dispositifs en métal et en béton sur routes à chaussées séparées.
- * dernière circulaire annuelle publiée par le Ministre des Transports, relative aux répertoires des équipements de la route homologués et des équipements de la route certifiés NF.
- * dispositifs ou produits homologués dont l'emploi est obligatoire à défaut de normes :
 - les glissières et barrières de sécurité,
 - les stations d'aide à la décision du service hivernal.

Cependant, l'emploi de barrières ou glissières non homologuées, hors ouvrage d'art, pourra être autorisé dans les conditions prévues par la circulaire n° 88-49 du 9 mai 1988 indiquée ci-dessus.

L'emploi de dispositifs non agréés, ou la modification des conditions d'emploi de dispositifs agréés, doit faire l'objet d'une autorisation préalable délivrée par le Ministre chargé de la voirie nationale.

4.2 Signalisation verticale et horizontale

- * arrêté interministériel du 24 novembre 1967 relatif à la signalisation des routes et des autoroutes, modifié.
- * arrêtés relatifs à l'approbation de l'instruction interministérielle sur la signalisation routière - Livre I :
 - première partie (généralités) approuvée par arrêté du 7 juin 1977 modifiée (édition 1997).

- deuxième partie (signalisation de danger) approuvée par arrêté du 7 juin 1977 modifié (édition 1996).
 - troisième partie (intersections et régimes de priorité) approuvée par arrêté du 26 juillet 1974 modifié (édition 1996).
 - quatrième partie (signalisation de prescription) approuvée par arrêté du 7 juin 1977 modifié (édition 1996).
 - cinquième partie (signalisation d'indication) approuvée par arrêté du 13 décembre 1979 modifié (édition 1989).
 - sixième partie (feux de circulation permanents) approuvée par arrêté du 21 juin 1991 modifié (édition 1996).
 - septième partie (marques sur chaussées) approuvée par arrêté du 16 février 1988 modifié (édition 1993).
 - huitième partie (signalisation temporaire) approuvée par arrêté du 6 novembre 1992 modifié (édition 1996).
- * arrêté du 19 janvier 1982 relatif à la signalisation des routes et autoroutes.
 - * arrêté du 8 juillet 1988 relatif à la publicité des prix des carburants.
 - * arrêté n° 94-1907 du 28 novembre 1994 relatif à la liste des pôles verts et des liaisons vertes.
 - * circulaire n° 82-31 du 22 mars 1982 et instruction interministérielle annexée relatives à la signalisation de direction (cf arrêté du 19 janvier 1982).
 - * circulaire n° 85-280 du 29 août 1985 relative à la signalisation de direction sur le réseau autoroutier.
 - * circulaire du 2 mai 1985 relative à la publicité des prix des carburants.
 - * circulaire du 20 août 1987 relative aux modalités de mise en œuvre du repérage des itinéraires AGR.
 - * circulaire n° 93-29504 du 26 mars 1993 relative à la numérotation des échangeurs du réseau structurant.
 - * circulaire du 26 mars 1993 relative aux modalités de mise en œuvre de la numérotation des échangeurs sur les autoroutes et routes express - suppression des noms géographiques.
 - * circulaire du 19 janvier 1994 relative aux conditions d'utilisation du nouveau symbole d'identification des échangeurs.
 - * circulaire du 11 avril 1994 relative à la mise en œuvre de la numérotation des échangeurs des autoroutes et routes express.
 - * circulaire n° 95-13 du 6 janvier 1995 relative à la signalisation de direction sur les autoroutes et routes express.

- * circulaire n° 96-36 du 11 juin 1996 relative à la nomenclature des autoroutes.
- * lettre circulaire du 8 décembre 1993 relative au marquage de rive sur autoroutes.
- * instruction n° 81-85 du 23 septembre 1981 relative à la répartition des charges financières afférentes à la fourniture, la pose, l'entretien, l'exploitation, le remplacement et éventuellement la suppression des dispositifs de signalisation routière.
- * lettre circulaire DSCR n° 83-18 SR/S2 du 17 septembre 1983 relative au financement de la mise en œuvre de la signalisation de direction.
- * circulaire n° 95-45206 du 9 janvier 1995 relative à l'information et la signalisation des services à l'utilisateur sur autoroutes.
- * circulaire n° 98-11 du 12 janvier 1998 relative aux procédures techniques d'approbation des dossiers de signalisation de direction hors réseau routier national structurant.
- * circulaire n° 92-63 du 19 octobre 1992 relative aux procédures d'approbation des dossiers de signalisation des axes du réseau routier structurant.
- * dernière circulaire annuelle publiée par le Ministre des Transports, relative aux répertoires des équipements de la route homologués et des équipements de la route certifiés NF.
- * dispositifs ou produits homologués dont l'emploi est obligatoire à défaut de normes :
 - la signalisation verticale;
 - les équipements routiers de signalisation, de sécurité ou d'exploitation (panneaux à message variable, délinéateurs, plots, ...).

5. EXPLOITATION

5.1 Aires de services, aires de repos

- * dossier-guide du SETRA « aires annexes sur autoroutes de liaison » de décembre 1986.
- * rapport du groupe de travail « aires annexes sur les autoroutes » - SETRA septembre 1991.
- * pour l'accessibilité des personnes à mobilité réduite, il sera fait application des prescriptions du « guide technique à l'usage des concepteurs pour l'accessibilité des aires et établissements autoroutiers aux personnes à mobilité réduite » DR - R/CA de 1984 et textes s'y rapportant.

5.2 Bâtimens et avants

Il sera fait application du CCTG applicables aux marchés publics de travaux de bâtiments.

5.3 Eclairage

- * circulaire 74-76 du 24 avril 1974 relative à l'éclairage, aux feux de signalisation et aux passages déviés sur routes nationales.

5.4 Installations de péage

- * loi n° 2000-646 du 10 juillet 2000 relative à la sécurité du dépôt et de la collecte de fonds par les entreprises privées.

5.5 Viabilité hivernale

- * circulaire du 4 septembre 1978 relative à l'organisation et à l'exécution du service hivernal.
- * directive du 3 février 1980 sur l'organisation et l'exécution du service hivernal.
- * dossier d'organisation de la viabilité hivernale - définitions des objectifs de qualité - guide méthodologique - juillet 1992.

5.6 Exploitation de la route

- * lettre circulaire du 28 mai 1997 relative au schéma directeur d'exploitation de la route et ses guides techniques.

6. ENVIRONNEMENT

6.1 Documents généraux

- * code de l'urbanisme (partie législative et partie réglementaire).
- * code rural.
- * code civil.
- * code forestier.
- * code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.
- * loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime.
- * loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.
- * loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.
- * loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.
- * loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.
- * loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.
- * loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.
- * loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (modifiant la loi n° 95-115 du 4 février 1995).
- * décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 relatif à l'application de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.
- * décret n° 88-622 du 6 mai 1988 relatif aux plans d'urgence.
- * décret n° 93-245 du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques.
- * décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles.

- décret n° 95-1115 du 17 octobre 1995 relatif à l'expropriation des biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement des vies humaines.
- décret n° 96-388 du 10 mai 1996 relatif à la consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement prise pour l'application de l'article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.
- circulaire n° 78-16 du 23 janvier 1978 relative à la méthodologie applicable pour l'établissement des dossiers d'études d'impact en matière de projets routiers.
- circulaires 92-71 du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures.
- circulaire n° 93-73 du 27 septembre 1993 relative aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques.
- circulaire n° 96-21 du 11 mars 1996 et instructions annexes relatives à la prise en compte de l'environnement et du paysage dans les projets routiers.
- circulaire n° 96-32 du 13 mai 1996 pris en application de l'article 32 de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement créant un nouvel article L111-1-4 du code de l'urbanisme.

6.3 milieu naturel

6.3.1 air

- loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.
- décret n° 91-1122 du 25 octobre 1991 relatif à la qualité de l'air (modification du décret du 13 mai 1974).

6.3.2 sol

- loi n° 93-3 du 4 janvier 1993 relative aux carrières.
- décret n° 79-1108 du 20 décembre 1979 relatif aux autorisations de mise en exploitation des carrières, à leur renouvellement, à leur retrait et aux renonciations à celle-ci.
- arrêté du 22 septembre 1994 relatif aux carrières dans les cours d'eau.
- circulaire du 15 septembre 1981 relative à la gestion du domaine public fluvial (extraction des matériaux dans le lit des cours d'eau).
- circulaire du 9 mai 1995 relative aux extractions de matériaux dans le lit mineur des cours d'eau de montagne.

6.2.3 eau

- loi n° 84-512 du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources naturelles.
- loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 relative à l'eau.
- décret n° 89-3 du 3 janvier 1989 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales.
- décret n° 91-1283 du 19 décembre 1991 relatif aux objectifs de qualité assignés aux cours d'eau, sections de cours d'eau, canaux, lacs ou étangs, et aux eaux de mer dans les limites territoriales.
- décret n° 92-1041 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 9 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, relatif à la limitation ou la suspension provisoire des usages de l'eau.
- décret n° 92-1042 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 5 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et relatif aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux.
- décret n° 93-742 du 29 mars 1993 relatif aux procédures d'autorisation et de déclaration prévues par l'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.
- décret n° 93-743 du 29 mars 1993 relatif à la nomenclature des opérations soumises à autorisation ou à déclaration en application de l'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.
- décret n° 94-1227 du 26 décembre 1994 relatif à la nomenclature des opérations « loi-eau ».
- décret n° 95-363 du 5 avril 1995 relatif à la qualité des eaux d'alimentation.
- circulaire du 24 juillet 1990 relative à la mise en place des périmètres de protection des points de prélèvement d'eau destinée à la consommation humaine (article L20 du code de la santé publique).
- circulaire du 24 janvier 1994 relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables.
- circulaire du 8 février 1995 relative à l'articulation de la police des installations classées et de la police de l'eau.

6.2.4 faune et flore

- décret n° 77-1296 du 25 novembre 1977 concernant les réserves naturelles.

- décret n° 95-631 du 5 mai 1995 relatif à la conservation des habitats naturels et des espèces sauvages d'intérêt communautaire.
- arrêté du 2 octobre 1951 modifié par l'arrêté du 17 avril 1979 relatifs aux réserves de chasse approuvées.
- arrêté du 20 janvier 1982 relatif à la liste des espèces végétales protégées sur l'ensemble du territoire national modifié par les arrêtés du 15 septembre 1982 et du 31 août 1995.
- arrêté du 15 avril 1985 relatif à la liste des mammifères protégés (modificatif de l'arrêté du 17 avril 1981).
- circulaire du 12 octobre 1977 relatif à l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.
- circulaire n° 91-71 du 14 mai 1991 relative aux zones d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF).
- instruction de la DNP n° 38 du 21 janvier 1993 relative à la mise en œuvre des dispositions de la directive n° 92-43 du 21 mai 1992 portant sur la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces.
- réglementation communautaire pour la protection des forêts contre l'incendie - note de service SDF n° 3033 du 23 décembre 1962 de l'Agriculture.

6.3 milieu humain et activités

6.3.1 bruit

- loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit.
- décret n° 95-21 du 9 janvier 1995 relatif au classement des infrastructures de transports terrestres et modifiant le code de l'urbanisme et le code de la construction et de l'habitation.
- décret n° 95-22 du 9 janvier 1995 relatif à la limitation du bruit des aménagements et infrastructures de transports terrestres.
- arrêté du 6 octobre 1979 modifié par l'arrêté du 23 février 1983 relatifs à l'isolement acoustique des bâtiments d'habitation contre les bruits de l'espace extérieur.
- arrêté du 5 mai 1995 relatif aux bruits des infrastructures routières.
- arrêté du 30 mai 1996 relatif aux modalités de classement des infrastructures de transports terrestres et à l'isolement acoustique de bâtiments d'habitation dans les secteurs affectés par le bruit.

- * circulaire du 15 novembre 1978 relative à la lutte contre le bruit aux abords des infrastructures de transports terrestres.
- * circulaire n° 82-57 du 25 juin 1982 relative aux travaux de protection acoustique et d'isolation de façades nécessités par les infrastructures routières.
- * circulaire n° 1698.SG du 30 juillet 1982 relative au recensement des "points noirs" du bruit.
- * circulaire n° 83-19 du 30 mars 1983 relative à l'isolation des bâtiments d'habitation vis à vis de l'espace extérieur.
- * circulaire n° 85-23 du 9 avril 1985 relative à la conception et à la réalisation des écrans acoustiques.
- * circulaire du 12 décembre 1997 relative à la prise en compte du bruit dans la construction de routes nouvelles ou l'aménagement de routes existantes du réseau national.
- * note du 3 mai 1990 relative au programme de rattrapage des "points noirs" dus au bruit le long des autoroutes concédées.

6.3.2 activités

- * loi n° 60-792 du 2 août 1960 relative au rattachement des propriétés rurales.
- * loi d'orientation agricole n° 60-808 du 5 août 1960 et rectificatif du 26 août 1960.
- * loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole du 5 août 1960 et rectificatif du 18 août 1962.
- * loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 d'orientation agricole.
- * loi n° 85-1496 du 31 décembre 1985 relative à l'aménagement foncier rural.
- * décret n° 63-393 du 10 avril 1963 portant application de l'article 10 de la loi n° 62-933 du 8 août 1962, complémentaire à la loi d'orientation agricole en ce qui concerne l'exécution de travaux de rattachement en cas de création d'autoroutes.
- * circulaire interministérielle n° 84-83 du 20 décembre 1984 relative aux ouvrages routiers nationaux et au rattachement rural.

6.4 patrimoine et paysage

- * loi du 31 décembre 1913 relative aux monuments historiques.

- loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et sites à caractère artistique, historique, scientifique, légendaire et pittoresque.
- loi du 27 septembre 1941 portant réglementation des fouilles archéologiques.
- loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes.
- loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 relative à la protection et à la mise en valeur des paysages.
- loi n° 97-179 du 28 février 1997 relative à l'instruction des autorisations de travaux dans le champ de visibilité des édifices classés ou inscrits et dans les secteurs sauvegardés.
- loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive.
- décret n° 82-211 du 24 février 1982 portant règlement national des enseignes et fixant certaines dispositions relatives aux préenseignes et son rectificatif du 24 mars 1982.
- décret n° 82-1044 du 7 décembre 1982 portant application de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes et modifiant l'article R83 du Code des tribunaux administratifs.
- décret du 15 décembre 1988 relatif aux sites classés.
- décret n° 94-283 du 11 avril 1994 pris en application de l'article 1^{er} de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques.
- décret n° 94-422 du 27 mai 1994 modifiant la loi du 27 septembre 1941 modifiée portant réglementation des fouilles archéologiques et relatif à diverses dispositions concernant l'archéologie.
- décret n° 94-423 du 27 mai 1994 portant création des organismes consultatifs en matière d'archéologie nationale.
- arrêté du 18 juin 1980 relatif aux travaux de décoration au titre du 1% dans les constructions réalisées par le Ministère des Transports.
- circulaire n° 81-53 du 12 mai 1981 portant application de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979.
- circulaire du 26 juillet 1982 portant application de l'arrêté du 18 juin 1980 relatif aux travaux de décoration effectués au titre du 1% dans les constructions réalisées ou subventionnées par le Ministère des Transports.
- circulaire 83-13 du 15 mars 1983 portant application de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 en ce qui concerne l'élaboration des règlements locaux et les mesures d'application.

- circulaire du 24 septembre 1984 relative à la qualité paysagère et architecturale des ouvrages routiers.
- circulaire n° 84-81 du 23 novembre 1984 relative aux conditions techniques des plantations d'alignement sur routes nationales hors agglomération.
- circulaire du 10 octobre 1989 relative aux plantations le long des routes nationales.
- circulaire n° 94-88 du 21 novembre 1994 prise pour l'application du décret n° 94-283 du 11 avril 1994 relatif aux directives de protection et de mise en valeur des paysages.
- circulaire du Ministère de la Culture du 7 novembre 1995 précisant les modalités d'instruction administrative et de contrôle scientifique des opérations archéologiques rendues nécessaires par la réalisation des travaux faisant l'objet d'une procédure d'instruction mixte.
- circulaire du 12 décembre 1995 relative à la politique du 1% paysage et développement sur les autoroutes et les grands itinéraires interrégionaux.

Une attention particulière sera accordée à la qualité paysagère et architecturale de l'Autoroute tant au niveau de la définition de ses caractéristiques générales qu'à celui du traitement de détail en application de la circulaire du 24 septembre 1984.

Des plantations contribueront à améliorer le confort et l'aspect du domaine autoroutier, et en particulier, à éviter de nuit l'éblouissement des automobilistes (talis, aires de stationnement et de services, ...). Elles seront soigneusement entretenues et éventuellement complétées au cours de la durée de la concession.

6. DISPOSITIONS PARTICULIERES AU PROJET

- décision ministérielle du 26 mars 1993 approuvant l'avant-projet sommaire.
- déclaration d'utilité publique : décrets du 5 décembre 1994 et du 3 décembre 1999.
- dossier des engagements de l'Etat de 1995.

Par dérogation aux dispositions applicables, le coût de construction de l'Autoroute ne sera pas approuvé par le concédant.

Note DTT

2/04/2002

Principaux seuils liés à l'élaboration d'un projet d'infrastructure (projets routiers et ferroviaires)

1- Débat public

1-1 Dispositif -bientôt abrogé- issu de la loi du 2 février 1995 (loi Barnier) et du décret n°96-388 du 10 mai 1996

Peuvent être soumis à l'organisation d'un débat public, les projets de création d'autoroute ou de voie express, de lignes ferroviaires d'un coût supérieur à 4 milliards de francs ou d'une longueur du projet supérieure à 80 km. Ce débat est organisé par la commission nationale du débat public (CNDP).

1-2 Dispositif issu de la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité et de son décret d'application relatif à la commission nationale du débat public (non publié -en cours d'examen par le Conseil d'Etat)

Catégorie de projets soumis à débat public

- projets "d'intérêt national", Cette notion « filtre » a été ajoutée par le Sénat pour exclure de fait les projets de moindre importance des collectivités territoriales.

- projets de l'Etat, des collectivités territoriales et des personnes privées. Sont notamment concernées les projets de

- création d'autoroutes,
- création de routes express,
- création de routes à 2x2 voies à chaussées séparées,
- d'élargissement d'une route existante à 2 voies ou 3 voies pour en faire une route à 2x2 voies ou plus à chaussées séparées
- de création de lignes ferroviaires.

- projets présentant un certain coût financier. Les seuils financiers sont les suivants

- Au-dessus de 1 000 MF (150 ME) : le maître d'ouvrage devra notifier son projet à la CNDP par un dossier, qui décidera de l'organisation ou non d'un débat public.

- Au-dessus de 650 MF (100ME) le maître d'ouvrage devra mettre son projet en publicité. La saisine de la CNDP sera alors possible par :

1. 10 parlementaires
2. les collectivités territoriales territorialement concernées (CR, CG, EPCI compétent en matière d'aménagement, communes)
3. le maître d'ouvrage
4. les associations agréées pour la protection de l'environnement représentées nationalement.

Il est à noter que ces deux seuils ont fait l'objet d'un arbitrage interministériel au SGG. A cette occasion, le seuil de 100 millions d'euros a été considéré comme devant correspondre au seuil LOTI, réactualisé conformément à l'article 2, 3. du décret du 18 juillet 1984 (ce qui pose d'ailleurs un problème car l'évolution des prix de la formation brute de capital fixe des administrations entre 1989 et 2000 ne permet pas d'atteindre tout à fait ce montant).

2- Etudes d'impact (loi n°76-729 du 10 juillet 1976, décrets n°77-1141 du 12 octobre 1977, n°93-245 du 25 février 1993 et n°2001-1257 du 21 décembre 2001).

Champ d'application : réalisation d'aménagement ou d'ouvrage d'un coût supérieur 1,9 millions d'euros sauf dispenses explicitement énumérés (travaux d'entretien et de grosses réparations, travaux de renforcement de voies publiques et privés, travaux d'électrification de voies ferrés...).

3- Procédure d'instruction mixte (loi n°52-1265 du 29 novembre 1952, décrets n°55-1064 du 4 août 1995 et n° 2001-1257 du 21 décembre 2001)

3-1 Projets soumis à la procédure d'instruction mixte à l'échelon central :

Champ d'application

- tracé d'ensemble et caractéristiques générales des itinéraires routiers de plus de 16 millions d'euros.
- voies ferrées et leurs dépendances de plus de 16 millions d'euros en tant que les travaux modifient la contexture des réseaux, le mode et les conditions d'alimentation de la traction, les possibilités de transport.

3-2 Projets soumis à la procédure d'instruction mixte à l'échelon local

Champ d'application (pas de seuil financier)

- construction, modification ou suppression d'un pont d'une portée d'au moins 15 mètres ainsi que les ponts d'une portée comprise entre 6 et 15 mètres franchissant certains cours d'eau.
- construction et modification à apporter aux tunnels de plus de 20 mètres de longueur livrant passage à des routes, voies ferrées ou canaux.
- travaux de construction, de modification ou de suppression à effectuer sur l'emprise des voies de communication de toutes espèces déclassées et non reclassées, et sur les ouvrages d'art correspondants.

Il est à noter que la loi sur la démocratie de proximité prévoit l'abrogation de la loi n°52-1265 du 29 novembre 1952 et donc de l'ensemble du dispositif d'instruction mixte au plus tard un an après son entrée en vigueur (28 février 2003). La procédure d'instruction mixte sera remplacée par une concertation inter administrative locale et centrale dont les seuils ne sont pas encore définis. Le souhait de la DR et de la DTT est de porter le seuil de la CLAC à 100 millions d'euros (seuil LOTI réactualisé).

4- Enquête publique (loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques, décrets n° 85-453 du 23 avril 1985, n° 93-245 du 25 février 1993 et n° 2001-1257 du 21 décembre 2001).

Champ d' application

- les travaux d'investissement routier d'un montant supérieur à 1,9 millions d'euros conduisant à la création de nouveaux ouvrages ou à la modification d'assiette d'ouvrages existants.
- les travaux de construction d'une ligne ou d'une portion de ligne nouvelle de chemin de fer ou d'un embranchement particulier sur une longueur supérieure à 5 kilomètres.
- travaux d'un montant supérieur à 1,9 millions d'euros portant sur la création d'une gare de voyageurs, de marchandises ou de transit ou sur l'extension de son emprise.
- travaux de construction, de reconstruction ou de modification des caractéristiques fondamentales d'un pont ou d'un viaduc d'une longueur supérieure à 100 mètres ou d'un tunnel d'une longueur supérieure ou égale à 500 mètres.

5 - Déclaration d'utilité publique (articles L-11-1 et R-11-2 du code de l'expropriation, loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité)

Il n'existe pas de seuil financier pour distinguer les déclarations d'utilité publique prononcées par décret en Conseil d'Etat et par arrêté préfectoral. Seule compte la nature de l'opération.

Depuis la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, l'utilité publique est par principe déclarée par arrêté ministériel ou par arrêté préfectoral. L'article R.11-2 énonce cependant la liste limitative des projets relevant d'une déclaration d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat (les travaux de création d'autoroutes, à l'exclusion, sur autoroutes existantes, des travaux de réalisation d'ouvrages annexes, d'élargissement et de raccordement à d'autres voies publiques ; les travaux de création de lignes du réseau ferré national . . .).

Il est à noter qu'un projet de décret est en préparation, modifiant la portée de l'article R.11-2 du code de l'expropriation. Il ajouterait, dans la liste des projets devant faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat, les créations de routes express et en associerait un seuil (technique ou financier) à la création de lignes du réseau ferré national.

l'objet de décret
application loi de Démocratie de proximité (version du 2/04/2002)

Catégories d'opérations visées' l'article L.121-8 du code de	Seuils et critères misés à l'article L.121-8 -I - du code de	Seuils et critères visés à l'article L.121-8 - II - du code de
1 - &) Créations d'autoroute routes express ou de routes à 2x2 voies à chaussées séparées ; b) élargissement d'une route existante à 2 voies ou 3 voies pour en faire une route à 2x2 voies ou plus à chaussées séparées ; c) création de lignes ferroviaires ; d) création de voies navigables, ou mise à grand gabarit de canaux existants.	Coût du projet supérieur à 150 millions d'euros et longueur du projet supérieur à 201 Km.	Coût du projet supérieur à 100 millions d'euros ou longueur du projet supérieure à 10 km
2 - Création ou extension d'infrastructures de pistes d'aérodromes	Aérodrome de catégorie A et coût du projet supérieur à 100 millions d'euros.	création d'une nouvelle piste sur un aérodrome de catégorie A et coût du projet supérieur à 35 millions d'euros.
3 - Création ou extension d'infrastructures portuaires	Coût du projet supérieur à 150 millions d'euros ou superficie du projet supérieure à 200 ha	Coût du projet supérieur à 75 millions d'euros ou superficie du projet supérieure à 100 ha
4 - Création de lignes électriques	Lignes de tension supérieure ou égale à 400 KV et d'une longueur supérieure à 10 Km	Ouvrages d'une tension supérieure ou égale à 200 KV et d'une longueur supérieure à 15 km
5 - Création de gazoducs	Gazoducs de diamètre supérieur ou égal à 600 mm et de longueur supérieure à 200 km	Gazoducs de diamètre supérieur ou égal à 600 mm et de longueur supérieure à 100 km
6 - Création d'oléoducs	Oléoducs de diamètre supérieur ou égal à 500 mm et de longueur supérieure à 200 km	Oléoducs de diamètre supérieur ou égal à 500 mm et de longueur supérieure à 100 km
7 - Création d'une installation nucléaire de base	Nouveau site de production nucléaire - Nouveau site hors production électro-nucléaire correspondant à un investissement d'un coût supérieur à 150 millions d'euros.	Nouveau site de production nucléaire - Nouveau site hors production électro-nucléaire correspondant à un investissement d'un coût supérieur à 100 millions d'euros.
8 - Création de barrages hydroélectriques ou de barrages-réservoirs	Volume supérieur à 20 millions de mètres cubes	Réservoirs d'une capacité supérieure ou égale à 10 millions de M3
9 - Transfert d'eau de bassin fluvial (hors voies navigables)	Débit supérieur ou égal à un mètre cube par seconde	Débit supérieur ou égal à un demi-mètre cube par seconde
10 - Equipements : a) culturels b) sportifs c) industriels d) scientifiques e) touristiques sous maîtrise d'ouvrage publique ou faisant l'objet d'une délégation de service public.	Coût des travaux supérieur à 150 millions d'euros.	Coût du projet supérieur à 75 millions d'euros.



ANNEXE 3

Listes des opérations relevant dès à présent de la procédure des bilans
"LOTT"

ANNEXE 3**Liste des opérations relevant de la procédure du bilan prévu par la LOTI**

Secteur	Désignation du projet
---------	-----------------------

Autoroutes et ouvrages concédés**Bilans qui auraient dû être réalisés avant 2002 (mises en service jusqu'en 1997)**

A57 Cuers - Le Cannet-des-Maures (réalisé, à compléter)
 A46 Sud Saint-Priest - Ternay (réalisé, à compléter)
 Tunnel du Puy-morcens (réalisé, à compléter)
 A26 Châlons - Troyes (réalisé, à compléter)
 A16 Amiens - L'Isle Adam (réalisé, à compléter)
 A39 Crimolois - Choisey (réalisé, à compléter)
 A5 La Francilienne - Melun - Sens - Troyes
 A64 Tarbes - Pinas - Martre-Tolosane
 A14 Orgeval - Nanterre
 A54 Saint Martin de Crau - Salon de Provence
 A43, A430 Montmélian - Pont Royal - Albertville (réalisé)
 A49 Voreppe - Bourg-de-Péage (réalisé)

Bilans examinés par le CGPC

A43-A430 Montmélian - Pont Royal - Albertville (réalisé)
 A49 Voreppe - Bourg-de-Péage (réalisé)

Autres bilans à établir en 2003-2005 (mises en service entre 1997 et 2001)

A39 Dôle - Bourg-en-Bresse
 A837 Saintes - Rochefort
 A43 Aiton - Le Freney
 A29 de A13 à Saint-Saëns
 A29 Neufchâtel-en-Bray - Amiens
 A404 Antenne d'Oyonnax
 A51 Sisteron - La Saulce
 A77 Dordives - Cosne
 A19 Sens - Courtenay
 A83 La Cour Neuve - Sainte-Hermine - Oulmes - A10

Routes et ouvrages non concédés**Bilans qui auraient dû être réalisés avant 2002 (mises en service jusqu'en 1997)**

A12 Elargissement Bois d'Arcy - Roquencourt
 A86 Carrefour Pompadour - A6 (réalisé)
 RN90 Albertville - Moutiers (bilan fait avec celui d'A43 & A 430)
 N346 Contournement Est de Lyon : A46 Saint-Priest - Ternay (à compléter)

Bilans examinés par le CGPC

RN90 Albertville - Moutiers (bilan fait avec celui d'A43 & A 430)

Autres bilans à établir en 2003-2005 (mises en service entre jusqu'en 1997)

A77 Déviation de Nevers
 RN 12 Déviation Jouars et Pontchartrain
 A86 Pont Becquet - Pont de
 Chatou
 A15 Bd urbain de liaison compris entre Paris et l'échangeur A15/A86
 A86 Section Ourcq - RD114
 A20 Vierzon - Brives
 RN1/RN335 Pas de Calais - Belgique - rocade Sud de Dunkerque
 RN117 Muret - Martre Tolosane

Secteur ferroviaire (hors transports collectifs urbains en Ile de France)

Bilans qui auraient dû être réalisés avant 2002 (mises en service jusqu'en 1997)

Electrification Moret-Clermont
 Electrification de la Bretagne
 LGV Nord -
 Europe
 LGV Interconnexion IdF
 LGV Lyon-
 Valence
 Electrification et aménagement de Paris - Caen - Cherbourg - Lisieux - Trouville

Bilans examinés par le CGPC

LGV
 Atlantique

Autres bilans à établir en 2003-2005 (mises en service entre 1997 et 2001)

Aménagement de Paris -
 Granville

Secteur transports collectifs urbains en Ile de France

Bilans qui auraient dû être réalisés avant 2002 (mises en service jusqu'en 1997)

VMI (branche Nord-ouest
 RER C)
 Interconnexion RER D : Châtelet -gare du Nord
 RER A à
 Chessy
 T1 Saint Denis - Bobigny
 (réalisé)

Bilans examinés par le CGPC

Néant

Autres bilans à établir en 2003-2005 (mises en service entre 1997 et 2001)

RER E
 Correspondance ligne 14 - RER C à BFM
 T2 Issy Plaine - La Défense
 Ligne 14
 (Météor)

Secteur transports collectifs urbains de Province

Bilans qui auraient dû être réalisés avant 2002 (mises en service jusqu'en 1997)

Toulouse : métro ligne A
 (réalisé)
 Lyon : métro ligne A
 Lyon : métro ligne D
 Grenoble : tramway ligne B
 Nantes : ligne 2 (réalisé)
 Rouen : tramway T1 et T2
 Strasbourg : lignes A et B (réalisé en attente de validation)

Autres bilans à établir en 2003-2005 (mises en service entre 1997 et 2001)

Non précisés

Secteur grands choix technologiques

Bilans qui auraient dû être réalisés avant 2002 (mises en service jusqu'en 1997)

SIRIUS (Etat-région) (bilan
 effectué)
 KVB (SNCF)
 SACEM
 (RATP)

Bilans examinés par le CGPC

néant

Autres bilans à établir en 2003-2005 (mises en service entre 1997 et 2001)

Non précisés

Secteur Aviation Civile

Bilans qui auraient dû être réalisés avant 2002 (mises en service jusqu'en 1997)

Pistes de Roissy
 Aéroports de Roissy

Bilans examinés par le CGPC

néant

Autres bilans à établir en 2003-2005 (mises en service entre 1997 et 2001)

Plateforme de Vatry

ANNEXE 4

Fiche méthodologique applicable au secteur routier établie par le SETRA

FICHE : COMMENT ETABLIR UN BILAN ECONOMIQUE ET SOCIAL

1 – QU'EST CE QUE LE BILAN DES GRANDES INFRASTRUCTURES PREVU PAR LA LOTI ?

■ Les textes législatifs et réglementaires.

Loi n° 82-1152 du 30 décembre 1982 d'Orientation des Transports Intérieurs modifiée par la Loi n° 99.533 du 25 juin 1999 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement durable du Territoire.

article 1

article 3

article 14, alinéas 1 et 2 :

Les choix relatifs aux infrastructures, équipements et matériels de transport et donnant lieu à financement public, en totalité ou partiellement, sont fondés sur l'efficacité économique et sociale de l'opération. Ils tiennent compte des besoins des usagers, des impératifs de sécurité et de protection de l'environnement, des objectifs du plan de la Nation et de la politique de l'aménagement du territoire, des nécessités de la défense, de l'évolution prévisibles des flux de transport nationaux et internationaux, du coût financier et plus généralement, des coûts économiques réels et des coûts sociaux dont ceux des atteintes à l'environnement.

Les grands projets d'infrastructures et les grands choix techniques sont évalués sur la base de critères homogènes intégrant les impacts des effets externes des transports relatifs notamment à l'environnement, à la sécurité et à la santé et permettant de procéder à des comparaisons à l'intérieur d'un même mode de transport et entre différents modes et combinaisons de modes. Ces évaluations sont rendues publiques avant l'adoption définitive des projets concernés.

Lorsque ces opérations sont réalisées avec le concours de financements publics, un bilan des résultats économiques et sociaux est établi au plus tard cinq ans après leur mise ne service. Ce bilan est rendu public.

Commentaire et énumération ordonnée (peut-être sous forme d'encart ?), compte tenu des 3 articles précédents des différents thèmes à étudier dans l'évaluation et donc dans le bilan. En particulier, le bilan des grandes infrastructures doit porter sur l'ensemble des effets économiques, sociaux et environnementaux

Décret 84.617 du 17 juillet 1984 pris pour l'application de l'article 14 de la loi 82.1152.

Article 1 (du décret)

Article 8 : Le bilan, prévu à l'article 14 de la loi susvisée du 30 décembre 1982, des résultats économiques et sociaux des infrastructures dont le projet avait été soumis à l'évaluation, est établi par le maître d'ouvrage au moins trois ans et au plus cinq ans après la mise en service des infrastructures concernées.

La collecte des informations nécessaires au bilan est organisée par le maître d'ouvrage dès la réalisation du projet.

Article 9 : En ce qui concerne les infrastructures autres que celles dont les communes, les départements, les régions et leurs groupements sont maîtres d'ouvrage, le bilan prévu à l'article 8 est soumis à l'avis du conseil général des ponts et chaussées et, dans la limite de ses compétences, de l'inspection générale de l'aviation civile et de la météorologie.

Article 10 : Le dossier du bilan, accompagné des avis mentionnés à l'article 9, est soumis à la disposition du public dans les conditions de publicité et sous les réserves prévues à l'article 7.

■ Champ d'application du bilan.

Le bilan est réalisé pour toutes les opérations qui ont fait l'objet d'une évaluation économique et sociale au sens de l'article 2 du décret 84.617 et de l'arrêté du 20 avril 1989 portant révision des seuils monétaires. Cela concerne toutes les opérations de création de voies rapides à 2 x 2 voies d'une longueur supérieure à 25 km, toutes les opérations dont le coût est égal ou supérieur à 545 MF et pour ce qui concerne les travaux dont la maîtrise d'ouvrage appartient aux collectivités territoriales (communes, départements, régions et à leurs groupements), les opérations de routes nouvelles d'une longueur supérieure à 15 km.

Le coût de référence est le coût d'estimation du projet défini comme le coût T.T.C. en francs courants à l'année de présentation du projet et figurant dans le sous-dossier "évaluation économique et sociale" du dossier soumis à enquête publique.

Toutefois, si le coût d'estimation figurant dans le dossier d'enquête publique est inférieur à 545 MF mais qu'après mise en service, il vient à dépasser ce seuil une fois réestimé à la même année que celle adoptée dans le dossier d'enquête publique, alors, et bien que cela ne soit pas explicitement prévu dans le décret, il convient de faire un bilan.

Par ailleurs, il peut se faire que certains éléments n'aient pas été étudiés dans le dossier d'évaluation économique et sociale présenté à l'enquête publique, soit parce que la réglementation a évolué, soit parce que l'étude initiale était insuffisante sur certains points. Dans ce cas, il conviendra lors de la réalisation du bilan de rechercher les éléments significatifs permettant de réaliser un bilan aussi complet que possible. On évitera toutefois de réaliser des études lourdes, compte tenu des insuffisances des données initiales.

■ Organisation.

Le bilan est établi par le maître d'ouvrage de l'opération dans les trois à cinq ans qui suivent la mise en service de l'infrastructure.

Par ailleurs, le maître d'ouvrage doit organiser la collecte des informations dès la réalisation du projet dans le cadre d'un suivi.

Cependant compte tenu du délai important qui existe souvent entre l'enquête publique et la mise en service et du caractère fugace ou évolutif de certaines données, l'engagement du suivi économique, dès la présentation de l'évaluation, apparaît souhaitable voire indispensable pour certaines données. Le tableau ci-joint précise les principales données devant faire l'objet d'un suivi.

Comme pour l'étude socio-économique, l'ensemble des données est regroupé in fine dans un compte-rendu de suivi qui sert de base au document final de bilan.

Compte tenu des délais importants entre les études de projets et la réalisation des bilans, on portera une attention particulière à l'archivage de l'ensemble des dossiers, y compris ceux ayant servi de base à l'évaluation initiale.

■ **Positionnement par rapport aux bilans environnementaux.**

Le bilan concerne l'ensemble des résultats économiques, sociaux et environnementaux. Toutefois, on ne traite dans la présente fiche que la partie monétarisable des impacts environnementaux, à savoir les impacts sur le bruit, la pollution de l'air et l'effet de serre.

Les autres volets du bilan environnemental sont traités dans le guide méthodologique " Suivi et bilan environnementaux des projets interurbains " du SETRA de décembre 1996.

2 – OBJECTIFS DU BILAN DES GRANDES INFRASTRUCTURES PREVU PAR LA LOTI.

Les objectifs du bilan sont les suivants :

- évaluer si les objectifs du projet ont été atteints ;
- estimer les effets réels de l'aménagement en termes d'avantages et d'inconvénients
- comparer les résultats observés aux effets attendus ;
- analyser et expliquer les écarts entre effets attendus et effets observés ;
- identifier les effets non prévus dans l'évaluation ex ante.

3 – CONTENU DU BILAN DES GRANDES INFRASTRUCTURES (voir tableaux ci-après).

Le bilan étant le pendant du dossier économique et social, il reprend les thèmes développés dans le dossier.

CONTENU DU BILAN (VOLET ECONOMIQUE ET SOCIAL)

Thèmes	N° Fiche dans l'évaluation ex ante	Actions à mener	Modalité	Observations
<ul style="list-style-type: none"> Introduction 		<ul style="list-style-type: none"> Historique du projet. Rappel des préoccupations exprimées au cours des phases antérieures à la mise en service. Rappel des arguments mis en avant par le maître d'ouvrage. Rappel des hypothèses prises en compte au moment de l'évaluation (réseau de référence, hypothèses de croissance du trafic, hypothèses socio-économiques). 		<ul style="list-style-type: none"> Ces informations figurent dans le dossier d'évaluation.
<ul style="list-style-type: none"> Coûts : <ul style="list-style-type: none"> - coût initial - coût de construction - coût de construction actualisé - coût d'entretien et d'exploitation 	<p>F 16</p> <p>F 16</p> <p>F 16</p> <p>F 16</p>	<ul style="list-style-type: none"> Reprendre le coût d'estimation du projet figurant dans le dossier de D.U.P. exprimé en francs de l'année de mise en service Somme des coûts constatés (études, acquisitions foncières, travaux) exprimés en francs de l'année de mise en service. Somme des coûts constatés (études, acquisitions foncières, travaux) actualisés à l'année de mise en service et exprimés en francs de l'année de mise en service. Comparer les coûts d'entretien et d'exploitation constatés après la mise en service aux coûts prévus et réestimés. 	<ul style="list-style-type: none"> Le coût est réestimé avec les index TP Idem ci-dessus On utilisera le taux d'actualisation du Commissariat Général du Plan Enquête auprès des exploitants On calculera un coût moyen annuel après la mise en service. 	<ul style="list-style-type: none"> La comparaison du coût de construction au coût initial permet d'apprécier le dépassement de coût. Si celui-ci est important, on fera une analyse poste par poste. Les coûts d'étude à prendre en compte sont les coûts postérieurs à la D.U.P.

Thèmes	N° Fiche dans l'évaluation ex ante	Actions à mener	Modalité	Observations
- coût financier	F 21	<ul style="list-style-type: none"> Somme des coûts constatés en francs courants (études, acquisitions foncières, travaux) majorés des intérêts intercalaires et des frais d'émission des emprunts et sommés à l'année de mise en service 		<ul style="list-style-type: none"> Le coût financier est déterminé dans le cas de concessions.
• Trafic	F 12, F 8, F 9	<ul style="list-style-type: none"> Faire une mesure du trafic V.L. et P.L. affecté sur la nouvelle infrastructure et le réseau parallèle après la mise en service. Mesurer et expliquer les écarts (réseau de référence, croissance de trafic, affectation et induction du trafic, données d'enquêtes, ..) 	<ul style="list-style-type: none"> Comptage, enquête, dans les mêmes conditions que l'étude ex ante (zonage, ...). Estimation par modélisation. 	<ul style="list-style-type: none"> Attendre de préférence la 3^{ème} année pour que le trafic soit installé. Pour les projets à forte variation saisonnière, faire une analyse par période..
• Temps de parcours Congestion	F 6	<ul style="list-style-type: none"> Estimer les temps de parcours et la congestion après mise en service. Comparer avec les modèles utilisés dans l'évaluation 	<ul style="list-style-type: none"> Campagne de mesures et modèles 	<ul style="list-style-type: none"> Faire une analyse par période si nécessaire.
• Sécurité	F 5	<ul style="list-style-type: none"> Mesurer le nombre et la gravité des accidents ainsi que le taux et expliquer les écarts par rapport aux prévisions sur l'ensemble du réseau étudié. 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse statistique à partir des fichiers BAAC. 	
• Conséquences autres modes de transport	F 18	<ul style="list-style-type: none"> Mesurer la variation du trafic voyageurs et marchandises sur les autres modes. Faire une analyse pour savoir si ces variations sont imputables à l'aménagement routier. Etudier les mesures tarifaires et de qualité de service éventuellement prises 	<ul style="list-style-type: none"> Comptage, enquêtes voyageurs, entreprises et opérateurs autres modes. 	
• Environnement • Bruit	F 7	<ul style="list-style-type: none"> bruit : faire des mesures de bruit sur la nouvelle infrastructure et les anciennes voies de transit. Estimer la population ayant bénéficié d'un abaissement du niveau sonore et celle pour laquelle la situation s'est dégradée et comparer avec les prévisions. 		

Thèmes	N° Fiche dans l'évaluation ex ante	Actions à mener	Modalité	Observations
<ul style="list-style-type: none"> • Pollution de l'air Effet de serre 	F 7	<ul style="list-style-type: none"> • Pollution de l'air et effet de serre : refaire le calcul avec les trafics constatés 		
<ul style="list-style-type: none"> • Rentabilité socio-économique pour la collectivité 	F 17	<ul style="list-style-type: none"> • Faire un calcul des différents indicateurs de rentabilité. • Analyser les écarts sur les coûts (investissement, entretien, exploitation) ainsi que sur la structure des avantages (temps, confort, sécurité, frais de fonctionnement des véhicules). 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation de préférences des mêmes outils et modèles que dans l'évaluation ex ante (ARIANE, ...) avec les valeurs des paramètres en vigueur au moment du bilan. • On prendra comme données d'entrée dans les modèles les valeurs constatées (coût, trafic, sécurité, ...). 	<ul style="list-style-type: none"> • Isoler les écarts imputables aux outils et méthodes et ceux imputables aux valeurs constatées.
<ul style="list-style-type: none"> • Rentabilité financière 	F 21	<ul style="list-style-type: none"> • Calcul des indicateurs de rentabilité financière • Analyse des écarts sur les différents paramètres : <ul style="list-style-type: none"> • coût financier, coût d'entretien et d'exploitation ; • recettes (trafic, péage) ; • taux d'intérêts, durée de la concession. 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation de l'applicatif de la Direction des Routes 	

Thèmes	N° Fiche dans l'évaluation ex ante	Actions à mener	Modalité	Observations
<ul style="list-style-type: none"> • Emplois Construction 	F 26	<ul style="list-style-type: none"> • Estimer les emplois directs réels sur la base du coût d'investissement hors taxes définitif. • Estimer la part revenant aux entreprises régionales. • Calcul des emplois indirects et des emplois liés aux revenus. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enquêtes chantier à lancer dès le démarrage des travaux. • Enquête auprès du maître d'ouvrage. • Utilisation du modèle de calcul pour les emplois indirects (Annexe 14 de la circulaire du 20 octobre 1999) 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse complémentaire pour estimer les autres emplois directs hors chantier
<ul style="list-style-type: none"> • Emplois Exploitation 	F 27	<ul style="list-style-type: none"> • Inventaire des aires de service et des systèmes de collecte du péage et identification des différences par rapport au projet (aires différées, ...). • Mesure des emplois directs du gestionnaire. • Mesure des emplois sous-concessionnaire. • Calcul des emplois liés à l'entretien. • Emplois gendarmes. • Calcul des emplois indirects. • Déterminer le montant de la taxe professionnelle payée par le concessionnaire et le sous-concessionnaire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête gestionnaire.. • Enquête sous-concessionnaire. • Utilisation des valeurs réelles d'entretien après la mise en service. • Enquête gendarmerie pour les autoroutes. • Utilisation dans les formules des valeurs réellement constatées. • Enquêtes 	<ul style="list-style-type: none"> • A partir de la 3^{ème} année suivant la mise en service. • A partir de la 3^{ème} année suivant la mise en service. • Attendre la 3^{ème} année pour pouvoir disposer d'une moyenne des dépenses annuelles d'entretien.

Thèmes	N° Fiche dans l'évaluation ex ante	Actions à mener	Modalité	Observations
<ul style="list-style-type: none"> • Effets économiques induits 	F 29	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier les entreprises qui ont bénéficié de la nouvelle infrastructure • Apprécier les avantages réels en termes de compétitivité, de nouveaux marchés, d'échanges. • Analyser l'évolution des activités commerciales le long des axes parallèles à la nouvelle infrastructure et identifier celle liée au trafic routier. • Etudier les mouvements de créations, de localisation d'activités et estimer ceux imputables à la nouvelle infrastructure 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse statistique. • Enquêtes entreprises et acteurs socio-économiques. • Exploitation des bases de données entreprises et enquêtes. • Exploitation des bases de données entreprises et enquêtes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eviter de faire un recueil de données " tous azimuts " qui contribue à perdre de vue ce que l'on cherche. • Reprendre autant que faire se peut les entreprises déjà enquêtées dans l'étude ex ante
<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie des acteurs 	F 30	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse des stratégies mises en place par les acteurs publics. • Analyse des mesures d'accompagnement mises en œuvre et imputables à l'infrastructure. • Comparaison des stratégies mises en place avec les stratégies annoncées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enquêtes auprès des acteurs publics et analyses des documents de planification locale et des schémas de développement à court et moyen terme. 	

ANNEXE 5

Modifications réglementaires proposées

Modifications législatives ou réglementaires proposées par le groupe de travail

A – Modifications législatives.

A l'occasion d'une modification de la LOTI, modifier son article 14 :

- remplacer l'expression ambiguë « bilan des résultats économiques et sociaux » par la formulation toute simple de « bilan de l'opération » (ou si on juge utile de préciser bilan technique économique, environnemental, social et financier),
- prévoir l'obligation d'établir un bilan des investissements d'infrastructure de transport même dans les cas (rares) où ils sont réalisés sans concours de financement public.

B – Modifications réglementaires.

Le décret du 17 juillet 1984 pris pour l'application de l'article 14 de la LOTI devrait être modifié comme suit :

Appellation des bilans (articles 8 et 15) :

- comme à l'article 1 du décret utiliser l'expression « bilan prévu par l'article 14 de la LOTI » au lieu de « bilan des résultats économiques et sociaux ».

Définition de la notion de grand projet d'infrastructure de transport (article 2) :

- simplifier les critères en ne conservant que celui du coût de l'opération (par exemple 100 millions d'euros) qui est déjà -de fait- le seul discriminant,
- uniformiser ce critère en adoptant les mêmes définitions pour l'application de l'article 14 de la LOTI et pour celle de la loi sur la démocratie de proximité (opérations éligibles à la procédure du débat public en application du nouvel article L121-7-I et II du Code de l'environnement),
- préciser la définition du coût de référence (valeur la plus récente figurant soit dans le dossier d'approbation technique, soit dans le dossier d'enquête d'utilité publique, ou apparaissant comme le coût final de l'opération).

Contenu de l'évaluation (article 4) :

- actualiser les prescriptions relatives à la consistance du dossier d'évaluation en y ajoutant explicitement la prise en compte des impacts sur l'environnement et la santé (en conformité avec les modifications apportées aux articles 1, 3 et 4 de la LOTI) et celles des services collectifs de transport de voyageurs et de marchandises (et non plus des schémas nationaux d'infrastructure),
- indiquer que le bilan des grands projets d'infrastructure reprend les mêmes rubriques que l'évaluation initiale sauf –en moins- l'analyse des variantes et –en plus- un historique.

Publicité des évaluations et des bilans (articles 7 et 10) :

- expliciter les obligations de publicité (notamment accessibilité sur les sites internet).

Délais de réalisation du bilan (article 8) :

- ajouter l'obligation (déjà prévue dans la circulaire Bianco) d'un bilan intermédiaire 1 an après la mise en service portant sur la consistance, le coût, le financement, la mise en œuvre des engagements de l'Etat et du maître d'ouvrage, ainsi que les premiers effets constatés sur le trafic et l'environnement.

Avis du CGPC (article 9) :

- imposer au CGPC l'obligation d'établir un rapport annuel sur la mise en œuvre des dispositions de l'article 14 de la LOTI,
- donner un caractère facultatif à l'avis du CGPC qui doit pouvoir ne pas être systématique.

Résumé du rapport et des propositions relatifs à l'établissement du bilan des grands projets d'infrastructures prévu par l'article 14 de la LOTI

I – Le groupe de travail a été obligé de constater que l'obligation de réaliser un bilan des grandes opérations nationales d'infrastructure 3 à 5 ans après leur mise en service, de le soumettre à l'avis du CGPC et de le publier n'était, dans l'ensemble, ni suivi par l'administration, ni respectée par les maîtres d'ouvrage, ni, lorsqu'elle l'était, correctement mise en œuvre.

Il aura fallu de nombreuses relances et réunions pour obtenir de la part des directions d'administration centrale concernées un état des opérations assujetties à cette obligation fixée par l'article 14 de la LOTI et précisée par son décret d'application de 1984, qui concerne toutes les opérations d'infrastructure de plus de 500 millions de francs (545 depuis 1989) dont la DUP est intervenue à partir de l'été 1985 et qui aurait donc du être déjà appliquée pour celles mises en service avant 1997.

Alors qu'une trentaine d'opérations étaient concernées, le CGPC n'a eu à connaître que de quatre d'entre elles (deux autoroutes, une route nationale, une ligne TGV). Encore cet état est-il sans doute incomplet pour le réseau routier national non concédé et incertain pour les infrastructures aéroportuaires et portuaires.

Cette situation peut, non se justifier, mais s'expliquer par l'ignorance ou l'insuffisante clarté des textes, l'inexistence des sanctions, l'absence de demande sociale et la priorité donnée à l'étude et au lancement d'opérations nouvelles. Mais elle risque aussi d'être interprétée comme un refus de l'évaluation a posteriori, un désintérêt du bon usage de la dépense publique, voire une crainte de faire apparaître des résultats insuffisamment flatteurs.

II – La situation doit être régularisée au plus vite, non seulement parce qu'il n'est pas convenable d'ignorer la loi, mais aussi parce que la réalisation des bilans présente de multiples intérêts :

- pour l'opération elle-même, l'examen des résultats étant nécessaire pour en apprécier, par référence aux évaluations initiales, son utilité et son efficacité. A ce titre le bilan fait partie de l'opération.
- pour s'assurer de l'efficacité du choix des investissements et de la bonne utilisation des fonds publics qui y sont consacrés,
- pour la compréhension de l'effet des infrastructures sur les transports et leur environnement,

- pour l'évaluation de la mise en œuvre de la politique des transports, la réalisation des infrastructures étant une composante essentielle de la mise en œuvre des schémas multimodaux de services collectifs de transport, ainsi que pour l'adaptation des programmes futurs d'investissements, notamment dans le cadre des contrats Etat-Régions,
- pour l'amélioration des méthodes d'évaluation des opérations futures.

Un programme de résorption du retard devrait être assigné par les directions aux maîtres d'ouvrage pour la fin 2004 (date utile pour la préparation des nouveaux CPER en 2005).

Le CGPC devrait en suivre l'avancement dans un rapport annuel rendu public.

Au vu du nombre de bilans à établir d'ici 2005, pour appliquer l'article 14 de la LOTI, un tel programme paraît compatible avec les moyens des maîtres d'ouvrage pour autant qu'ils n'hésitent pas à recourir à la sous-traitance.

Dans l'hypothèse où la situation ne serait pas redressée en 2004, il y aurait alors lieu de s'interroger sur la pertinence du dispositif actuel et d'envisager, à défaut, d'une improbable suppression de l'obligation d'établir des bilans ex post, le transfert de la responsabilité de leur établissement à une instance spécifique indépendante d'évaluation financée directement ou indirectement par les maîtres d'ouvrage.

III – Une clarification du rôle des acteurs était nécessaire. Le rapport propose la répartition suivante en cohérence avec la réglementation existante.

1°) La responsabilité du maître d'ouvrage est prééminente :

Le maître d'ouvrage est réglementairement en charge du bilan ; il lui incombe de procéder à son établissement puis, une fois recueilli l'avis du CGPC, d'en assurer la publicité.

Il doit consacrer l'attention, les compétences, et les financements nécessaires à un travail complet, objectif et explicatif. Il doit accorder un soin accru à l'établissement du cahier des charges et au pilotage des maîtres d'œuvre. Il est recommandé d'accroître la part des études sous-traitées pour se consacrer pleinement à ses responsabilités non déléguables et de choisir à cet effet des bureaux d'étude sur les seuls critères de capacités, de disponibilité et de prix.

Dans le cas des autoroutes concédées l'évaluation ayant été conduite pour le compte de la Direction des Routes, celle-ci devra s'assurer de la cohérence entre bilan ex post à charge du concessionnaire et évaluation ex ante.

Dans le cas des investissements ferroviaires, la création de RFF à qui a été transféré en 1997 le réseau ferroviaire conduit à organiser de façon conventionnelle l'établissement, par la SNCF, des bilans des investissements d'infrastructure qui ont été construites sous sa propre responsabilité, même si c'est pour le compte et à la charge de RFF.

2°) Les directions d'administrations centrales doivent donner l'impulsion nécessaire et exploiter les bilans réalisés.

A cet effet elles doivent tenir à jour la programmation des bilans, en préciser, avec l'aide des services techniques centraux, la méthodologie et contribuer à l'archivage des dossiers d'évaluation. Pour chaque bilan réalisé elles doivent s'assurer du respect des contenus, des délais et des procédures réglementaires, y compris la publicité des bilans. Elles doivent enfin procéder avec l'aide du réseau technique à l'exploitation des bilans à la fois pour chacune des opérations en cause, pour l'évaluation de la politique dans laquelle elles s'insèrent, et pour l'adaptation des méthodes d'évaluation ex ante et ex post à l'instar de ce que le SETRA est en cours de réaliser pour les constructions autoroutières et routières en rase campagne. Enfin elles devraient confier au réseau technique le soin d'établir le moment venu un bilan des bilans tant sur le plan méthodologique et sur le fond à l'instar de ce qui vient d'être engagé par le CERTU pour les transports collectifs urbains à la demande de la Direction des Transports Terrestres.

3°) La procédure d'établissement des bilans doit être plus concertée.

Le recueil de l'avis des bénéficiaires du projet est nécessaire.

La consultation des organismes, services et associations de toutes sortes ayant été associés aux évaluations initiales et celles des co-financeurs devrait être la règle.

L'exploitation des observations recueillies auprès du public et des riverains est également préconisée.

Bien entendu, le comité de suivi des engagements de l'Etat prévu par la circulaire du 15 décembre 1992 doit, s'il existe, être également consulté.

4°) Le rôle du CGPC doit être circonscrit.

Ni faire, ni faire faire, ni faire refaire les bilans, mais le CGPC doit tout à la fois s'assurer que le bilan présenté a bien été établi selon les règles de l'art, valider ou nuancer ses conclusions et le cas échéant les compléter par toutes observations ou recommandations utiles concernant les suites à y donner, et les enseignements à en tirer.

Il est recommandé que le CGPC établisse également un rapport annuel sur les conditions de mise en œuvre de l'article 14 de la LOTI.

En sens inverse il est proposé que le CGPC soit déchargé de l'obligation de donner systématiquement son avis sur les bilans de toutes les grandes infrastructures nationales de transports.

Pour le groupe de travail l'ensemble de ces tâches peut s'organiser dans le cadre du fonctionnement actuel du CGPC, notamment au sein de la 4^{ème} section, sans qu'il y ait lieu de compliquer l'organisation du Conseil par un dispositif spécifique permanent.

5°) La publicité des bilans est obligatoire et nécessaire.

Elle est prévue dans son principe et ses modalités par le décret de 1984. Le dossier (bilan et le cas échéant avis du CGPC) doit être mis à la disposition du public. Il doit faire l'objet d'un avis inséré dans la presse.

Le groupe de travail a souligné l'importance qui s'attache à l'application effective de toutes ces dispositions qui, jusqu'à présent, paraissent être fort peu appliquées.

Il recommande que les bilans (et l'avis du CGPC) soient désormais intégralement disponibles sur les sites internet des maîtres d'ouvrage, et accessibles, par les liens adéquats, à partir du site de l'administration centrale.

Cette mise à disposition de ces documents officiels n'est évidemment pas exclusive des actions et des documents de communication qui seraient utilement réalisés à la libre initiative des maîtres d'ouvrage.

6°) L'opportunité d'un bilan intermédiaire doit être confirmée.

Outre le bilan prévu par l'article 14 de la LOTI, la circulaire susvisée de 1992 prévoit des rapports réguliers du maître d'ouvrage au comité de suivi des engagements de l'Etat assortis le cas échéant d'appréciations ou de compléments établis par des experts désignés par le préfet ainsi que l'établissement et la communication d'un bilan intermédiaire un an après la mise en service.

Le groupe de travail estime que ces dispositions supplémentaires devraient prendre une forme réglementaire quitte à être ajustées et simplifiées. Il propose d'ajouter dans le décret de 1984 l'obligation d'un bilan intermédiaire 1 an après la mise en service portant exclusivement sur la consistance, le coût, le financement, la mise en œuvre des engagements de l'Etat ou du maître d'ouvrage, ainsi que les premiers effets constatés sur le trafic et l'environnement.

IV – Le contenu des bilans doit être homogénéisé et complété.

Le rapport fait apparaître que tout comme l'évaluation initiale, le bilan prévu par l'article 14 de la LOTI doit réglementairement couvrir toutes les composantes de l'utilité et de la désutilité des grandes opérations d'infrastructure, le décret de 1984 leur imposant les mêmes critères d'appréciation.

Le contenu du bilan doit donc reprendre l'ensemble des rubriques figurant dans l'évaluation initiale avec simplement -en moins- l'analyse des alternatives au projet et celle de ses variantes et, -en plus- l'explication des écarts avec l'évaluation initiale et une mise en perspective historique.

Pour autant tout en couvrant la totalité des thèmes à traiter, le bilan ne doit pas se perdre dans l'exhaustivité. Le rapport souligne au contraire que son contenu doit surtout être pertinent. Cette pertinence doit se définir par rapport à l'importance relative et la complexité des questions posées et par rapport aux exigences de transparence et de publicité.

Le groupe de travail considère que le bilan LOTI doit aller à l'essentiel par une présentation synthétique de toutes les rubriques de l'évaluation quitte à comporter des développements et des compléments plus détaillés sur les sujets plus complexes ou ceux susceptibles de prêter à contestation.

Sans avoir à rentrer dans le détail du contenu des rubriques le rapport a identifié les 10 parties qui doivent toutes être traitées.

- 1 Historique, objectifs et description de l'opération.
- 2 Consistance, coût et modalités de financement des investissements ainsi que de l'exploitation.
- 3 Respect des engagements de l'Etat ou du maître d'ouvrage.
- 4 Situation de référence.
- 5 Effets sur les usagers et sur les opérateurs de transport, amélioration des services rendus quantitatifs et qualitatifs (accessibilité, rapidité, coût, fiabilité, confort, commodité, sécurité).
- 6 Trafics (sur la nouvelle infrastructure, sur les autres infrastructures du même mode et sur les autres modes) et effets sur l'organisation plurimodale des transports .
- 7 Impact sur l'environnement, la santé et l'utilisation rationnelle de l'énergie et compatibilité avec le développement durable.
- 8 Impact sur l'aménagement des territoires et le développement économique et l'emploi.
- 9 Rentabilité socio-économique pour la collectivité (décomposée par catégorie d'agents)
- 10 Rentabilité financière (pour le gestionnaire de l'infrastructure et le cas échéant pour les opérateurs de transports et les autres opérateurs) et impact sur les finances publiques de l'Etat et des collectivités territoriales.

La pertinence du contenu des bilans doit être en cohérence avec les diverses composantes de l'utilité des bilans. Ceux-ci doivent en effet pouvoir :

- donner des éléments d'appréciation sur les conditions de réalisation et d'exploitation de l'ouvrage tout comme sur ses effets de toutes sortes,
- s'assurer du respect des normes et des engagements de l'Etat ou du maître d'ouvrage,
- expliquer les écarts entre la réalité et les prévisions (notamment en terme de coût, de trafic, d'environnement, de rentabilité économique et financière) en s'efforçant de distinguer les différentes causes (modification de l'environnement économique, données ou hypothèses ayant servi de base aux prévisions non vérifiées, imperfection de la méthodologie de la prévision, changement de la consistance des investissements ou des conditions d'exploitation de l'ouvrage, ...),
- valoriser les effets positifs constatés par référence aux objectifs affichés initialement et proposer les dispositions pour remédier, le cas échéant, aux effets négatifs,
- donner au public comme aux décideurs et à leurs partenaires une information objective sur ce qui a été réalisé, les effets de cette réalisation et leur apporter ainsi les éléments d'appréciation de l'impact, de l'efficacité et de l'intérêt de l'opération sur la base de faits constatés et non plus de prévisions,
- générer des enseignements pour l'amélioration des évaluations ex ante et ex post et pour une meilleure compréhension des comportements.

V – Une adaptation du décret de 1984 est utile pour clarifier et simplifier les règles relatives à l'élaboration des bilans.

Ces modifications concernent les points suivants :

- l'appellation des bilans (l'expression bilan des résultats économiques et sociaux prêtant à contresens),

- la définition des grands projets d'infrastructure (le seuil financier de 100 millions d'euros paraissant à lui seul suffisant)¹² et les opérations non aidées devant également faire l'objet d'un bilan,
- les critères d'appréciation (la référence aux schémas nationaux d'infrastructure étant dépassée, et la prise en compte des effets sur l'environnement, la santé et le développement durable devant être spécifiée),
- l'intégration des prescriptions de la circulaire du 1992 (en retenant l'obligation d'un bilan intermédiaire sommaire réalisé un an après la mise en service),
- la publicité des évaluations (accessibilité des documents par internet),
- le rôle du CGPC (établissement d'un rapport annuel sur l'application de l'article 14 de la LOTI et abandon du caractère systématique de l'avis du CGPC).

Pour utiles qu'elles soient ces améliorations d'ordre juridique ne constituent pas un préalable à la remise en ordre qui peut et doit s'engager sans délais en ce qui concerne la réalisation des bilans prévus par l'article 14 de la LOTI.

VI – Une série de recommandations méthodologiques se dégage de l'examen des premiers bilans.

Ces recommandations d'ordre général devront, en tant que de besoin, être complétées par des prescriptions spécifiques propres à chaque mode. Elles portent notamment sur les points suivants :

- l'archivage des études préalables et des dossiers d'approbation,
- le recueil dès l'achèvement des études initiales des données nécessaires à l'établissement des bilans,
- le choix du périmètre de recueil des données,
- l'évolution de la situation de référence prise en compte dans le bilan,
- la définition de la consistance des opérations étudiées,
- la prise en compte de l'évolution des critères d'évaluation,
- l'appréciation de l'impact sur l'activité économique,
- le contenu des études de rentabilité économique et de celles de rentabilité financière.

* *
*

Le groupe est bien conscient du surcroît de charge de travail et de responsabilité qui résultera de la mise en œuvre de ses recommandations pour les maîtres d'ouvrage et pour l'administration, sans oublier le CGPC lui-même.

Il lui paraît néanmoins indispensable pour l'efficacité et la crédibilité de l'action publique de s'engager ainsi avec détermination dans la voie tracée par le législateur en 1982 et qui était devenue progressivement obligatoire au cours des années 1990 sans que chacun en prenne totalement conscience.

¹² Il conviendrait également que la définition des grandes opérations d'infrastructure soit non seulement simplifiée mais aussi unifiée qu'il s'agisse des textes sur les instructions arrêtées, sur les études d'impact ou sur le débat public (le décret étant en cours d'établissement la recherche de cette cohérence est particulièrement urgente).

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DEFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45



AVIS du Conseil général des Ponts et Chaussées sur l'application de l'article 14 de la LOTI

Vu la décision constituant une commission spéciale en date du 5 novembre 2002,

Vu la décision du 4 octobre 2001 constituant un groupe de travail sur la méthodologie des bilans ex-post prévus par la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI);

Vu le rapport n° 2001-183-01 du 28 septembre 2002 de ce groupe de travail, relatif à l'établissement du bilan des grands projets d'infrastructure prévu par l'article 14 de la LOTI;

Le rapporteur, M. Jean-Noël CHAPULUT entendu,

La commission spéciale émet l'avis suivant:

1 - Suite aux conclusions du comité des directeurs transports, le vice-président du CGPC a créé en octobre 2001 un groupe de travail sur la méthodologie des bilans ex post prévus par l'article 14 de la LOTI. Ce groupe de travail, présidé par Bernard SELIGMANN, IGE, a remis son rapport en septembre 2002. Un résumé de ce document est annexé au présent avis.

2 - Le rapport a permis de clarifier les objectifs, le champ d'application et le contenu attendu des bilans, mais aussi de constater les retards pris dans leur établissement et les insuffisances des quelques bilans réalisés. Il a formulé des propositions pour surmonter les causes des difficultés rencontrées, concernant notamment la répartition des responsabilités, le contenu des bilans et les méthodes à mettre en oeuvre. Il les a assorties de quelques recommandations de simplification d'ordre réglementaire.

Le CGPC approuve dans leur ensemble l'analyse et les propositions du rapport tout en y apportant les précisions suivantes :

3 – Le CGPC insiste sur le devoir et la nécessité pour l'administration de faire respecter une obligation légale dont l'utilité sociale est chaque jour confirmée.

L'évaluation partagée et publiée des expertises faites dans le passé est indispensable pour améliorer nos méthodes mais aussi pour donner de la crédibilité aux expertises de demain. Alors que les débats au plan local comme national se multiplient, il est en effet essentiel :

- de vérifier que les opérations réalisées se sont déroulées comme prévu dans la déclaration d'utilité publique, et que les engagements pris ont été tenus,
- d'apprécier si les résultats ont été conformes aux objectifs du maître d'ouvrage en mesurant et en expliquant les écarts entre prévisions et réalisations,
- de s'assurer de l'efficacité du choix des investissements et de rendre compte de la bonne utilisation des fonds publics qui y sont consacrés.
- de pouvoir permettre non seulement de valoriser les effets positifs, mais aussi de remédier le cas échéant aux effets négatifs non prévus initialement.
- d'utiliser les retours d'expérience pour améliorer les méthodes d'évaluation.

Pour toutes ces raisons, le CGPC s'alarme du respect pour le moins médiocre de cette obligation légale. Il constate d'ailleurs que l'amélioration espérée par le groupe de travail ne s'est guère traduite dans les faits depuis la remise du rapport.

4 – Le CGPC adhère à la stratégie de réalisation des bilans ex-post proposée par le groupe de travail :

Le CGPC souhaite d'abord qu'une forte mobilisation des acteurs, et en premier lieu des maîtres d'ouvrage auxquels la loi a confié la réalisation des bilans, soit recherchée. Il préconise ensuite qu'un pré-diagnostic (cf § 5-1), pour les opérations relevant de l'application de l'article 14 soit réalisé dans les neuf mois qui viennent de la manière la plus large possible. Ces pré-diagnostic permettront de déterminer les opérations, et pour les opérations choisies les sujets, qui devront faire l'objet prioritairement d'une évaluation complète d'ici la fin 2004.

5 - Les observations complémentaires du CGPC peuvent être regroupés en trois thèmes :

5-1 le contenu des bilans doit être plus pertinent qu'exhaustif, et la méthodologie arrêtée dès son lancement.

Le rapport explicite les dix têtes des chapitres qui doivent composer un bilan. Il propose, en outre, des recommandations méthodologiques citées dans le résumé et dont certaines ne peuvent s'appliquer que pour les opérations qui ne sont pas encore mises en service.

Tout en reprenant à son compte ces propositions qui permettent de mieux encadrer le travail des maîtres d'ouvrage, le Conseil souhaite mettre l'accent sur l'objectif, retenu par le groupe de travail, de pertinence du contenu des bilans, pertinence qui « permet d'éviter une exhaustivité inefficace et coûteuse ». De lourdes études sur des problèmes que l'on sait secondaires pour une infrastructure déterminée au moment où est fait le bilan de sa réalisation sont inopportunes. Or, la jurisprudence étant quasi inexistante et les bilans étant soumis notamment à l'avis du CGPC, les maîtres d'ouvrage hésitent à pratiquer les simplifications nécessaires et soit financent des études trop lourdes soit attendent pour engager la procédure du bilan.

Pour pallier cet inconvénient, le CGPC recommande que le maître d'ouvrage établisse, dans une première phase de travail et à partir d'un pré diagnostic, son programme d'études incluant la partie sur la communication prévue par les textes. Ce programme, évalué financièrement, serait notamment soumis à la DAC concernée et au CGPC. Une telle procédure clarifierait par exemple les débats entre RFF et la SNCF.

5-2 les DAC concernés doivent considérablement intensifier leur implication.

La réussite d'une politique de rattrapage dépend en premier lieu des DAC. A cette fin, le CGPC estime que 3 actions sont essentielles.

- Chaque Directeur doit désigner un sous-directeur responsable de l'application de l'article 14 pour la Direction. Cette désignation sera notifiée aux interlocuteurs internes et externes et notamment au C.G.P.C.
- Chaque DAC est responsable de l'élaboration et du suivi de la réalisation des bilans de son secteur. Doivent être inclus dans cette programmation les bilans intermédiaires qui seront estimés utiles. Pendant la période de rattrapage, le point de cette programmation sera communiqué tous les six mois au Comité des directeurs transports.
- Les DAC doivent rendre les arbitrages nécessaires, notamment sur la programmation, la répartition des responsabilités ou les problèmes financiers.

5-3 Le rôle du CGPC ne peut diminuer pendant la période de rattrapage.

Si l'objectif à terme est que l'intervention du CGPC sur un bilan déterminé soit limitée à la constatation que ce bilan a été correctement réalisé, son rôle paraît devoir être important pendant la période de rattrapage :

- Tant qu'une jurisprudence n'est pas établie, de nombreuses décisions ponctuelles devront être prises. De multiples exemples sont cités dans le rapport, notamment dans le paragraphe II 2 b sous l'intitulé « déclinaison des cas particuliers ». Il faudra aussi se prononcer sur les programmes d'études évoqués au a). A ce titre, le CGPC animera un groupe de suivi assurant la cohérence nécessaire des positions et comprenant les représentants des DAC et un représentant de l'Inspection Générale de l'Environnement.
- Le CGPC aura la charge de collecter les programmes des différentes DAC, de les présenter au comité des directeurs transports et de les publier dans son rapport annuel.

Pour effectuer ces missions, l'implication des MIGT, et en particulier des IGR, devrait être recherchée.

6 – Au delà de la période de rattrapage, l'élaboration des bilans ex post demeurera une tâche permanente. Ainsi, l'ensemble des améliorations du dispositif proposées par le groupe devra être mise en œuvre pour les infrastructures qui ne sont pas encore mises en service. C'est aussi dans cette période que devront être précisés les indicateurs qui permettront de mieux apprécier l'efficacité de l'infrastructure.

Si l'intérêt en est confirmé pendant la période de rattrapage, l'élaboration en première phase d'un pré-diagnostic devrait être poursuivie.

Le CGPC, en concertation avec les DAC, formulera des recommandations sur l'organisation et l'exploitation de chaque bilan. Plus généralement, il exploitera les enseignements des bilans pour faire des propositions sur les méthodes et les pratiques des évaluations et, si besoin est, sur les politiques suivies.

7 – La modification du décret de 1984 n'est pas prioritaire.

Le groupe de travail propose une adaptation du décret de 1984. Il estime cependant que cette modification n'est pas un préalable à la remise en ordre et recommande d'attendre que le rattrapage ait donné des résultats pour engager cette modification.

Cet avis a été délibéré et adopté lors de la séance du mercredi 4 juin 2003 par les membres présents: M. Claude GRESSIER, président, M. Jean-Noël CHAPULUT, rapporteur de l'avis, MM. Jean-Claude ALBOUY, Michel BURDEAU, Jean-Pierre GIBLIN, Jean-Gérard KOENIG, Jean LAFONT, André LAUER, Olivier PAUL DUBOIS TAINE, Hubert PEIGNE, François PERRET et Bernard SELIGMANN.

Le secrétaire de la commission spéciale

Le président de la commission spéciale

Signé

Signé

Vincent ALLAIS

Claude GRESSIER

Résumé du rapport et des propositions relatifs à l'établissement du bilan des grands projets d'infrastructures prévu par l'article 14 de la LOTI

I – Le groupe de travail a été obligé de constater que l'obligation de réaliser un bilan des grandes opérations nationales d'infrastructure 3 à 5 ans après leur mise en service, de le soumettre à l'avis du CGPC et de le publier n'était, dans l'ensemble, ni suivi par l'administration, ni respectée par les maîtres d'ouvrage, ni, lorsqu'elle l'était, correctement mise en œuvre.

Il aura fallu de nombreuses relances et réunions pour obtenir de la part des directions d'administration centrale concernées un état des opérations assujetties à cette obligation fixée par l'article 14 de la LOTI et précisée par son décret d'application de 1984, qui concerne toutes les opérations d'infrastructure de plus de 500 millions de francs (545 depuis 1989) dont la DUP est intervenue à partir de l'été 1985 et qui aurait donc du être déjà appliquée pour celles mises en service avant 1997.

Alors qu'une trentaine d'opérations étaient concernées, le CGPC n'a eu à connaître que de quatre d'entre elles (deux autoroutes, une route nationale, une ligne TGV). Encore cet état est-il sans doute incomplet pour le réseau routier national non concédé et incertain pour les infrastructures aéroportuaires et portuaires.

Cette situation peut, non se justifier, mais s'expliquer par l'ignorance ou l'insuffisante clarté des textes, l'inexistence des sanctions, l'absence de demande sociale et la priorité donnée à l'étude et au lancement d'opérations nouvelles. Mais elle risque aussi d'être interprétée comme un refus de l'évaluation a posteriori, un désintérêt du bon usage de la dépense publique, voire une crainte de faire apparaître des résultats insuffisamment flatteurs.

II – La situation doit être régularisée au plus vite, non seulement parce qu'il n'est pas convenable d'ignorer la loi, mais aussi parce que la réalisation des bilans présente de multiples intérêts :

- pour l'opération elle-même, l'examen des résultats étant nécessaire pour en apprécier, par référence aux évaluations initiales, son utilité et son efficacité. A ce titre le bilan fait partie de l'opération.
- pour s'assurer de l'efficacité du choix des investissements et de la bonne utilisation des fonds publics qui y sont consacrés,
- pour la compréhension de l'effet des infrastructures sur les transports et leur environnement,
- pour l'évaluation de la mise en œuvre de la politique des transports, la réalisation des infrastructures étant une composante essentielle de la mise en œuvre des schémas multimodaux de services collectifs de transport, ainsi que pour l'adaptation des programmes futurs d'investissements, notamment dans le cadre des contrats Etat-Régions,
- pour l'amélioration des méthodes d'évaluation des opérations futures.

Un programme de résorption du retard devrait être assigné par les directions aux maîtres d'ouvrage pour la fin 2004 (date utile pour la préparation des nouveaux CPER en 2005).

Le CGPC devrait en suivre l'avancement dans un rapport annuel rendu public.

Au vu du nombre de bilans à établir d'ici 2005, pour appliquer l'article 14 de la LOTI, un tel programme paraît compatible avec les moyens des maîtres d'ouvrage pour autant qu'ils n'hésitent pas à recourir à la sous-traitance.

Dans l'hypothèse où la situation ne serait pas redressée en 2004, il y aurait alors lieu de s'interroger sur la pertinence du dispositif actuel et d'envisager, à défaut, d'une improbable suppression de l'obligation d'établir des bilans ex post, le transfert de la responsabilité de leur établissement à une instance spécifique indépendante d'évaluation financée directement ou indirectement par les maîtres d'ouvrage.

III – Une clarification du rôle des acteurs était nécessaire. Le rapport propose la répartition suivante en cohérence avec la réglementation existante.

1°) La responsabilité du maître d'ouvrage est prééminente :

Le maître d'ouvrage est réglementairement en charge du bilan ; il lui incombe de procéder à son établissement puis, une fois recueilli l'avis du CGPC, d'en assurer la publicité.

Il doit consacrer l'attention, les compétences, et les financements nécessaires à un travail complet, objectif et explicatif. Il doit accorder un soin accru à l'établissement du cahier des charges et au pilotage des maîtres d'œuvre. Il est recommandé d'accroître la part des études sous-traitées pour se consacrer pleinement à ses responsabilités non déléguables et de choisir à cet effet des bureaux d'étude sur les seuls critères de capacités, de disponibilité et de prix.

Dans le cas des autoroutes concédées l'évaluation ayant été conduite pour le compte de la Direction des Routes, celle-ci devra s'assurer de la cohérence entre bilan ex post à charge du concessionnaire et évaluation ex ante.

Dans le cas des investissements ferroviaires, la création de R.F.F. à qui a été transféré en 1997 le réseau ferroviaire conduit à organiser de façon conventionnelle l'établissement, par la SNCF, des bilans des investissements d'infrastructure qui ont été construites sous sa propre responsabilité, même si c'est pour le compte et à la charge de R.F.F.

2°) Les directions d'administrations centrales doivent donner l'impulsion nécessaire et exploiter les bilans réalisés.

A cet effet elles doivent tenir à jour la programmation des bilans, en préciser, avec l'aide des services techniques centraux, la méthodologie et contribuer à l'archivage des dossiers d'évaluation. Pour chaque bilan réalisé elles doivent s'assurer du respect des contenus, des délais et des procédures réglementaires, y compris la publicité des bilans. Elles doivent enfin procéder avec l'aide du réseau technique à l'exploitation des bilans à la fois pour chacune des opérations en cause, pour l'évaluation de la politique dans laquelle elles s'insèrent, et pour l'adaptation des méthodes d'évaluation ex ante et ex post à l'instar de ce que le SETRA est en cours de réaliser pour les constructions autoroutières et routières en rase campagne. Enfin elles devraient confier au réseau technique le soin d'établir le moment venu un bilan des bilans tant sur le plan méthodologique et sur le fond à l'instar de ce qui vient d'être engagé par le CERTU pour les transports collectifs urbains à la demande de la Direction des Transports Terrestres.

3°) La procédure d'établissement des bilans doit être plus concertée.

Le recueil de l'avis des bénéficiaires du projet est nécessaire.

La consultation des organismes, services et associations de toutes sortes ayant été associés aux évaluations initiales et celles des co-financeurs devrait être la règle.

L'exploitation des observations recueillies auprès du public et des riverains est également préconisée.

Bien entendu, le comité de suivi des engagements de l'Etat prévu par la circulaire du 15 décembre 1992 doit, s'il existe, être également consulté.

4°) Le rôle du CGPC doit être circonscrit.

Ni faire, ni faire faire, ni faire refaire les bilans, mais le CGPC doit tout à la fois s'assurer que le bilan présenté a bien été établi selon les règles de l'art, valider ou nuancer ses conclusions et le cas échéant les compléter par toutes observations ou recommandations utiles concernant les suites à y donner, et les enseignements à en tirer.

Il est recommandé que le CGPC établisse également un rapport annuel sur les conditions de mise en œuvre de l'article 14 de la LOTI.

En sens inverse il est proposé que le CGPC soit déchargé de l'obligation de donner systématiquement son avis sur les bilans de toutes les grandes infrastructures nationales de transports.

Pour le groupe de travail l'ensemble de ces tâches peut s'organiser dans le cadre du fonctionnement actuel du CGPC, notamment au sein de la 4^{ème} section, sans qu'il y ait lieu de compliquer l'organisation du Conseil par un dispositif spécifique permanent.

5°) La publicité des bilans est obligatoire et nécessaire.

Elle est prévue dans son principe et ses modalités par le décret de 1984. Le dossier (bilan et le cas échéant avis du CGPC) doit être mis à la disposition du public. Il doit faire l'objet d'un avis inséré dans la presse.

Le groupe de travail a souligné l'importance qui s'attache à l'application effective de toutes ces dispositions qui, jusqu'à présent, paraissent être fort peu appliquées.

Il recommande que les bilans (et l'avis du CGPC) soient désormais intégralement disponibles sur les sites Internet des maîtres d'ouvrage, et accessibles, par les liens adéquats, à partir du site de l'administration centrale.

Cette mise à disposition de ces documents officiels n'est évidemment pas exclusive des actions et des documents de communication qui seraient utilement réalisés à la libre initiative des maîtres d'ouvrage.

6°) L'opportunité d'un bilan intermédiaire doit être confirmée.

Outre le bilan prévu par l'article 14 de la LOTI, la circulaire susvisée de 1992 prévoit des rapports réguliers du maître d'ouvrage au comité de suivi des engagements de l'Etat assortis le cas échéant d'appréciations ou de compléments établis par des experts désignés par le préfet ainsi que l'établissement et la communication d'un bilan intermédiaire un an après la mise en service.

Le groupe de travail estime que ces dispositions supplémentaires devraient prendre une forme réglementaire quitte à être ajustées et simplifiées. Il propose d'ajouter dans le décret de 1984 l'obligation d'un bilan intermédiaire 1 an après la mise en service portant exclusivement sur la consistance, le coût, le financement, la mise en œuvre des engagements de l'Etat ou du maître d'ouvrage, ainsi que les premiers effets constatés sur le trafic et l'environnement.

IV – Le contenu des bilans doit être homogénéisé et complété.

Le rapport fait apparaître que tout comme l'évaluation initiale, le bilan prévu par l'article 14 de la LOTI doit réglementairement couvrir toutes les composantes de l'utilité et de la désutilité des grandes opérations d'infrastructure, le décret de 1984 leur imposant les mêmes critères d'appréciation.

Le contenu du bilan doit donc reprendre l'ensemble des rubriques figurant dans l'évaluation initiale avec simplement -en moins- l'analyse des alternatives au projet et celle de ses variantes et, -en plus- l'explication des écarts avec l'évaluation initiale et une mise en perspective historique.

Pour autant tout en couvrant la totalité des thèmes à traiter, le bilan ne doit pas se perdre dans l'exhaustivité. Le rapport souligne au contraire que son contenu doit surtout être pertinent. Cette pertinence doit se définir par rapport à l'importance relative et la complexité des questions posées et par rapport aux exigences de transparence et de publicité.

Le groupe de travail considère que le bilan LOTI doit aller à l'essentiel par une présentation synthétique de toutes les rubriques de l'évaluation quitte à comporter des développements et des compléments plus détaillés sur les sujets plus complexes ou ceux susceptibles de prêter à contestation.

Sans avoir à rentrer dans le détail du contenu des rubriques le rapport a identifié les 10 parties qui doivent toutes être traitées:

- 1 Historique, objectifs et description de l'opération.
- 2 Consistance, coût et modalités de financement des investissements ainsi que de l'exploitation.
- 3 Respect des engagements de l'Etat ou du maître d'ouvrage.
- 4 Situation de référence.
- 5 Effets sur les usagers et sur les opérateurs de transport, amélioration des services rendus quantitatifs et qualitatifs (accessibilité, rapidité, coût, fiabilité, confort, commodité, sécurité).
- 6 Trafics (sur la nouvelle infrastructure, sur les autres infrastructures du même mode et sur les autres modes) et effets sur l'organisation plurimodale des transports .
- 7 Impact sur l'environnement, la santé et l'utilisation rationnelle de l'énergie et compatibilité avec le développement durable.
- 8 Impact sur l'aménagement des territoires et le développement économique et l'emploi.
- 9 Rentabilité socio-économique pour la collectivité (décomposée par catégorie d'agents)

10 Rentabilité financière (pour le gestionnaire de l'infrastructure et le cas échéant pour les opérateurs de transports et les autres opérateurs) et impact sur les finances publiques de l'Etat et des collectivités territoriales.

La pertinence du contenu des bilans doit être en cohérence avec les diverses composantes de l'utilité des bilans. Ceux-ci doivent en effet pouvoir :

- donner des éléments d'appréciation sur les conditions de réalisation et d'exploitation de l'ouvrage tout comme sur ses effets de toutes sortes,
- s'assurer du respect des normes et des engagements de l'Etat ou du maître d'ouvrage,
- expliquer les écarts entre la réalité et les prévisions (notamment en terme de coût, de trafic, d'environnement, de rentabilité économique et financière) en s'efforçant de distinguer les différentes causes (modification de l'environnement économique, données ou hypothèses ayant servi de base aux prévisions non vérifiées, imperfection de la méthodologie de la prévision, changement de la consistance des investissements ou des conditions d'exploitation de l'ouvrage, ...),
- valoriser les effets positifs constatés par référence aux objectifs affichés initialement et proposer les dispositions pour remédier, le cas échéant, aux effets négatifs,
- donner au public comme aux décideurs et à leurs partenaires une information objective sur ce qui a été réalisé, les effets de cette réalisation et leur apporter ainsi les éléments d'appréciation de l'impact, de l'efficacité et de l'intérêt de l'opération sur la base de faits constatés et non plus de prévisions,
- générer des enseignements pour l'amélioration des évaluations ex ante et ex post et pour une meilleure compréhension des comportements.

V – Une adaptation du décret de 1984 est utile pour clarifier et simplifier les règles relatives à l'élaboration des bilans.

Ces modifications concernent les points suivants :

- l'appellation des bilans (l'expression bilan des résultats économiques et sociaux prêtant à contresens),
- la définition des grands projets d'infrastructure (le seuil financier de 100 millions d'euros paraissant à lui seul suffisant)¹ et les opérations non aidées devant également faire l'objet d'un bilan,
- les critères d'appréciation (la référence aux schémas nationaux d'infrastructure étant dépassée, et la prise en compte des effets sur l'environnement, la santé et le développement durable devant être spécifiée),
- l'intégration des prescriptions de la circulaire du 1992 (en retenant l'obligation d'un bilan intermédiaire sommaire réalisé un an après la mise en service),
- la publicité des évaluations (accessibilité des documents par internet),
- le rôle du CGPC (établissement d'un rapport annuel sur l'application de l'article 14 de la LOTI et abandon du caractère systématique de l'avis du CGPC).

Pour utiles qu'elles soient ces améliorations d'ordre juridique ne constituent pas un préalable à la remise en ordre qui peut et doit s'engager sans délais en ce qui concerne la réalisation des bilans prévus par l'article 14 de la LOTI.

¹ Il conviendrait également que la définition des grandes opérations d'infrastructure soit non seulement simplifiée mais aussi unifiée qu'il s'agisse des textes sur les instructions arrêtées, sur les études d'impact ou sur le débat public (le décret étant en cours d'établissement la recherche de cette cohérence est particulièrement urgente).

VI – Une série de recommandations méthodologiques se dégage de l'examen des premiers bilans.

Ces recommandations d'ordre général devront, en tant que de besoin, être complétées par des prescriptions spécifiques propres à chaque mode. Elles portent notamment sur les points suivants :

- l'archivage des études préalables et des dossiers d'approbation,
- le recueil dès l'achèvement des études initiales des données nécessaires à l'établissement des bilans,
- le choix du périmètre de recueil des données,
- l'évolution de la situation de référence prise en compte dans le bilan,
- la définition de la consistance des opérations étudiées,
- la prise en compte de l'évolution des critères d'évaluation,
- l'appréciation de l'impact sur l'activité économique,
- le contenu des études de rentabilité économique et de celles de rentabilité financière.

* *
*

Le groupe est bien conscient du surcroît de charge de travail et de responsabilité qui résultera de la mise en œuvre de ses recommandations pour les maîtres d'ouvrage et pour l'administration, sans oublier le CGPC lui-même.

Il lui paraît néanmoins indispensable pour l'efficacité et la crédibilité de l'action publique de s'engager ainsi avec détermination dans la voie tracée par le législateur en 1982 et qui était devenue progressivement obligatoire au cours des années 1990 sans que chacun en prenne totalement conscience.

La Défense, le 26 JUIN 2003

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées

**Délibération de la Commission spéciale
pour élaborer l'avis du Conseil Général des Ponts et Chaussées,
sur les constatations et les propositions
du rapport n° 2001- 0183 - 01 du 28 septembre 2002,
relatif à l'établissement du bilan des grands projets d'infrastructure
prévu par l'article 14 de la L.O.T.I.**

Procès verbal de la séance du mercredi 4 juin 2003

La Commission spéciale s'est réunie le mercredi 4 juin 2003, sous la présidence de M. Claude GRESSIER, Président de la 4^{ème} section.

Participaient à la séance:

Avec voix délibérative:

- M. Jean-Noël CHAPULUT, rapporteur de l'avis,
- MM. Jean-Claude ALBOUY, Michel BURDEAU, Jean-Pierre GIBLIN, Jean-Gérard KOENIG, Jean LAFONT, André LAUER, Olivier PAUL DUBOIS TAINE, Hubert PEIGNE, François PERRET, Bernard SELIGMANN.

Avec voix consultative:

Au titre du C.G.P.C.

- MM. Jacques DEMOULIN et M. Jean-Pierre TAROUX, chargés de mission au C.G.P.C.

Au titre du ministère

- le chef du service des bases aériennes, représenté par M. Jacques GAURAN,
- le directeur des affaires économiques et internationales, représenté par M. Jean-Claude METEYER,
- le directeur des affaires financières et de l'administration générale, représenté par M. Jean-Pierre BOUCHUT,
- le directeur des transports terrestres: M. Patrice RAULIN, assisté de Mme Caroline BIGOT,
- le directeur des routes, représenté par MM Dominique AUVERLOT et Roger HEUX,

- le directeur du transport maritime, des ports et du littoral, représenté par M. Charles BERGANO,
- le directeur du service d'études techniques des routes et autoroutes, représenté par M. Patrice DANZANVILLIERS,
- le directeur délégué auprès du directeur régional de l'équipement d'Ile de France, représenté par M. François POUPARD,

Au titre des autres administrations

- le commissaire général au plan, représenté par M. Christian VILMART,
- le directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale, représenté par M. David NICOGOSSIAN,

Au titre des organismes concernés

- le directeur général du syndicat des transports d'Ile-de-France, représenté par Mme Laurence DEBRINCAT,
- le président de réseau ferré de France, représenté par M. Hubert DESMYTTERE,
- le président de la S.N.C.F., représenté par MM. Michel LEBOEUF et M. Patrice DUPUIS

Le secrétariat de la commission est assuré par M. Vincent ALLAIS.

Le Président Claude GRESSIER ouvre la séance en rappelant les travaux du groupe de travail sur la méthodologie et les modalités d'établissement des bilans "ex-post" prévus par l'article 14 de la loi d'orientation des transports intérieurs (L.O.T.I.), groupe présidé par M. Bernard SELIGMANN, dont le rapport a été remis en septembre 2002.

Compte tenu de l'importance du sujet et de la nature des problèmes soulevés par ce rapport, s'agissant des retards pour l'établissement de ces bilans ou des insuffisances des bilans réalisés, le Vice-président du conseil général des Ponts et Chaussées a décidé qu'un avis délibéré serait émis sur les constatations et les propositions de ce rapport.

Sur le fond de cette affaire, le Président précise que la demande, en matière d'évaluations "ex-ante" ou "ex-post" des grandes infrastructures, devrait être de plus en plus importante, qu'il s'agisse des parties prenantes au financement, services de l'Etat, régions, département, communautés d'agglomérations, mais aussi du public, dans le contexte des consultations et des débats publics qui appelleront, au titre de la présentation de nouveaux projets, des rétrospectives sur la pertinence des études et des prévisions des importantes réalisations passées.

Il convient de déterminer qui doit réaliser les bilans en retard ou compléter ceux qui sont insuffisants, comment le faire et à quel coût, puis d'organiser ce rattrapage, dans la perspective des bilans à venir et de la constitution d'un savoir faire dans ce domaine.

Le Président propose que le rapporteur expose rapidement les principaux points qu'il tient à souligner en ouverture des débats, puis que les directions centrales et les principaux partenaires s'expriment de façon liminaire sur le projet d'avis qui leur a été adressé avant que la commission n'examine ce projet d'avis en détail.

- I -

M. Jean-Noël CHAPULUT, rapporteur, estime que la réalisation des bilans ex-post peut renforcer la légitimité de l'expertise des maîtres d'ouvrage, légitimité souvent mise en cause.

Il évoque également la réticence des directions d'administration centrale (D.A.C.) pour procéder à un rattrapage exhaustif des bilans de l'ensemble des opérations et, par bilan, sur l'ensemble des thématiques, alors que, pour un certain nombre d'opérations, déjà anciennes et n'ayant pas posé de problème particulier, la pertinence d'un bilan approfondi n'apparaît pas évidente, et que l'intérêt méthodologique de ce travail ne semble pas, dans ce cas, porteuse d'expérience pour l'avenir.

Face à l'obligation légale de réaliser le bilan de chaque opération mais compte-tenu de l'importance du rattrapage des opérations anciennes, en terme de moyens et de temps, et à la nécessaire prise en compte des nouvelles opérations, le rapporteur suggère que dans un premier temps on se limite à un pré diagnostic relativement sommaire pour chacune des opérations. Ces pré-diagnostic pourraient être réalisés assez rapidement avec les données disponibles auprès du maître d'ouvrage, soit en régie par celui ci, soit pour quelques dizaines de milliers d'euros au maximum alors que les bilans déjà entrepris coûtent de 200 à 500 000 €. Sur la base de ces pré-diagnostic, un groupe de travail associant la DAC concernée, le CGPC et un représentant du ministère de l'écologie et du développement durable pourrait sélectionner les dossiers nécessitant un approfondissement du bilan en ciblant les thèmes à étudier.

- II -

M. Patrice RAULIN, Directeur des Transports Terrestres, admet le caractère non satisfaisant de l'état des bilans "ex-post". Il souhaite qu'on établisse une distinction entre le problème du rattrapage des bilans des opérations anciennes et la question des bilans à réaliser dans l'avenir (distinction entre le stock et le flux), l'exigence de l'exhaustivité pour le rattrapage devant entraîner une simplification des procédures; on pourrait ensuite tirer des leçons de cette opération pour les dossiers à venir. Faut-il de plus constituer des dossiers pour des opérations d'électrification déjà anciennes, dont le bilan n'est pas porteur d'enjeu ou d'expérience significatifs notamment au plan de la méthodologie à utiliser ou de l'exemplarité du dossier? La LGV Nord Europe date de 10 ans, le bilan porte sur 5 ans après mise en service, l'entreprendre aujourd'hui est-il pertinent?

La DTT va réunir rapidement les représentants de RFF et de la SNCF pour examiner l'ensemble des dossiers couvrant toutes les liaisons ferroviaires y compris en Ile-de-France Dans un premier temps, on pourra se limiter à un diagnostic simple que les établissements publics pourront mener à bien essentiellement en interne, généralement dans un délai de 6 mois à un an.

Le Président Claude GRESSIER demande au représentant de la SNCF si on dispose de suffisamment de données sur les coûts, les trafics, etc. pour réaliser rapidement de telles études simplifiées.

Michel LEBOEUF précise, pour la SNCF, qu'il lui apparaît utile de rappeler la dimension du problème: pour ce qui concerne le T.G.V. Nord, son bilan ne peut qu'être consolidé avec celui de l'interconnexion mise en service en même temps; ces opérations ont été réalisées en plusieurs phases, elles interfèrent avec les réseaux étrangers et le tunnel sous la Manche. Il est alors difficile de distinguer le nouveau trafic à attribuer à l'un des projets. La mise en œuvre d'une méthode simplifiée ne permet pas d'échapper à des problèmes complexes.

M. Hubert DESMYTTERE intervient, au nom de R.F.F.. Il admet qu'un retard a été pris, pour des raisons internes à R.F.F. Un dispositif, en cours de mise en place pour le résorber, n'est pas tout à fait finalisé, mais les décisions ont été prises. Ce dispositif mis en place, il souhaite qu'on précise les priorités entre les différents bilans à réaliser.

Il est en plein accord avec le C.G.P.C. sur l'intérêt de ces évaluations "ex-post" qui permettent à R.F.F. de tirer des bilans sur les écarts entre la réalité des trafics et des recettes et les prévisions utilisées pour engager les dépenses, afin d'en tirer des leçons pour l'avenir, en remontant aux causes des écarts constatés. Il souscrit à une évaluation "à grosses mailles" au moins dans un premier temps, ce pré diagnostic permettant de qualifier les écarts et leurs principales causes.

Ces bilans sont également fondamentaux en matière de communication car il est nécessaire de rendre compte de l'utilisation de l'argent public.

Pour ce qui concerne les dossiers des projets réalisés par la S.N.C.F., R.F.F. estime devoir réaliser lui-même le bilan "ex-post" en demandant à la S.N.C.F. les dossiers correspondants et les données ultérieures utiles.

M. Bernard SELIGMANN estime également qu'un dossier doit pouvoir être présenté pour chaque opération, en matière de rattrapage.

Il répond à une observation du représentant de la SNCF portant sur l'élaboration d'un cahier des charges, que le maître d'ouvrage a la responsabilité de l'évaluation y compris du cahier des charges de celle ci.

M. Jean LAFONT souscrit au fait de focaliser les bilans sur les questions majeures de chaque dossier mais aussi sur celles soulevées lors de l'enquête administrative et l'enquête publique.

Il estime par ailleurs que les difficultés évoquées pour réaliser le bilan "ex-post" de la L.G.V. Nord seule laissent planer des doutes sur la qualité de l'évaluation "ex-ante" de cette opération.

M. Jean-Pierre GIBLIN fait remarquer qu'une réflexion apparaît nécessaire sur la consistance des évaluations "ex-ante" et les critères qui devront être retenus à l'avenir.

M. Patrice RAULIN confirme l'organisation prochaine d'une réunion, avec R.F.F. et la SNCF pour examiner les priorités de la liste des opérations à prendre en compte, les organismes chargés de ces bilans, le calendrier de réalisation, les questions financières et méthodologiques.

M. Dominique AUVERLOT, représentant le Directeur des Routes, estime la situation des bilans dans son domaine assez comparable aux dossiers relevant de la D.T.T., une nette amélioration de la situation s'avérant indispensable. Deux difficultés se sont révélées à l'expérience: le manque de motivation des services déconcentrés pour réaliser ces études - et, de ce fait, la nécessiter d'accompagner ces services s'il est décidé de résorber le retard accumulé, - et la complexité de la réalisation de ces bilans par opération. Il s'interroge sur l'alternative entre, d'une part, le fait de concentrer les moyens sur quelques opérations permettant la réalisation de bilans les plus intéressants possibles compte tenu de la nature des opérations et de la méthodologie à utiliser et, d'autre part, de réaliser un pré diagnostic ou une évaluation simplifiée de chaque opération. Il préférerait a priori le choix de quelques opérations exemplaires où concentrer des moyens, notamment ceux du réseau technique (SETRA, ...) pour accumuler des connaissance et améliorer la pratique de ces bilans dans l'avenir.

M. Jean-Pierre BOUCHUT (D.A.F.A.G.) intervient sur le sujet de l'obligation juridique de réaliser ces bilans: il s'agit d'un obligation sans sanction. La loi demande un bilan des résultats économiques et sociaux sans évoquer l'environnement.

M Bernard SELIGMANN précise qu'il apparaît évident d'intégrer l'environnement au titre de l'évaluation socio économique. Il souhaite qu'on dépasse la question d'une éventuelle sanction pour s'attacher plutôt au risque de défaut de crédibilité encouru par les maître d'ouvrages en cas d'absence de bilan.

Au plan de l'exhaustivité d'un bilan, il lui semble nécessaire d'évoquer les thèmes qui ont fait l'objet de l'évaluation "ex-ante" mais de n'approfondir que les sujets pertinents.

M. Olivier PAUL DUBOIS TAINÉ suggère que le cahier des charges du futur bilan "ex-post" d'un projet soit annexé, à l'avenir, au dossier d'autorisation de ce projet.

Un débat intervient sur la question de l'exhaustivité du programme de rattrapage :

- soit on concentre le rattrapage sur un certain nombre d'opérations,
- soit on réalise le bilan de toutes les opérations, mais de façon simplifiée.

M. Patrice RAULIN estime, vu l'importance du retard accumulé, qu'il faut se fixer un objectif ambitieux mais raisonnable, c'est à dire de produire de vrais documents crédibles et utiles pour l'avenir plutôt qu'un grand nombre de documents de nature plus sommaire, sur des sujets qui peuvent être sans intérêt. Il approuve le fait de réaliser de vrais bilans destinés à être rendus publics, de façon sélective, sur la base de critères portant sur la taille des opérations et pour celles qui ont posé d'importants problèmes, après une analyse "rapide" sur les champs de la maîtrise d'ouvrage, de l'environnement, etc. de l'ensemble des dossiers de façon à opérer la sélection.

M Hubert PEIGNE est favorable à un pré diagnostic pour tous les dossiers, en tant que première étape d'un bilan. Ces documents ne seraient pas publiables mais relèveraient d'une bonne méthode pour sérier les questions importantes avant d'aller plus loin. Il sera nécessaire d'accompagner les services déconcentrés dans cette démarche et de vérifier leur mobilisation. L'inspection spécialisée Routes est prête à y participer.

M. Jean-Pierre GIBLIN dégage deux intérêts majeurs dans ces bilans, pour le maître d'ouvrage:

- rendre compte au citoyen contribuable des résultats d'une action publique,
- s'imposer au plan méthodologique de vérifier si la méthode d'évaluation initiale du projet était pertinente (« retour d'expérience »).

On ne peut présenter au public de dossiers trop simplifiés, ce qui plaide pour une sélectivité des bilans complets, mais il y faut un pré diagnostic de tous les dossiers pour sélectionner les opérations et les thèmes à retenir, ce pré diagnostic étant déjà très intéressant au plan méthodologique en matière d'études de trafics et de coûts.

M. Jean LAFONT reconnaît, en matière de motivation des services que les bilans "ex-post" n'ont jamais été reconnus comme aussi importants que les évaluations "ex-ante". L'avis du C.G.P.C. devrait rappeler avec force l'importance de ces bilans.

Pour ce qui concerne le rattrapage, on n'échappera pas à une certaine sélectivité. Il rejoint les positions de MM. PEIGNE et GIBLIN en prenant en compte l'importance des opérations, après un pré diagnostic exhaustif des opérations.

M. Dominique AUVERLOT (Direction des Routes) approuve le concept de pré diagnostic; il est réservé sur l'exhaustivité consistant à prendre en compte tous les dossiers, notamment pour les opérations non concédées.

M. ANDRE LAUER, n'approuve pas un parallélisme trop strict entre l'évaluation "ex-ante" et le bilan "ex-post", compte tenu de la place trop importante, à son sens, accordée au calcul de rentabilité et au fait que les décisions effectivement prises et leurs motivations ne correspondent pas toujours aux termes de l'évaluation. Il lui semble également important de vérifier les arguments exposés par le commissaire enquêteur à l'issue du débat public par rapport à la situation lors du bilan.

En matière de bilan "ex-post", plutôt que d'utiliser le concept de "pré diagnostic", il préfère celui "d'évaluation normale" pour l'évaluation des données, phase qui pourra être suivie d'une "évaluation approfondie" lors qu'il y a lieu à réaliser des études parfois complexes ou difficiles d'interprétation des écarts constatés avec les prévisions.

M. Jean-Claude ALBOUY propose de revenir aux notions de base:

- par rapport au contrat que représente l'enquête de D.U.P., c'est un devoir de rendre compte de ce qui a été promis;
- un bilan relativement simplifié permettant de rendre compte que les éléments constatés aujourd'hui sont conformes aux engagements pris apparaît suffisant et publiable.

A partir d'un consensus sur le fait de réaliser dans un premier temps un bilan simplifié ou pré-diagnostic de toutes les opérations pour la sélection de celles qui feront l'objet d'un bilan approfondi dans un deuxième temps, il est acté que les D.A.C. proposeront les listes des opérations relevant de l'une ou l'autre catégorie, avec leurs justifications.

Un groupe de travail dénommé "groupe de suivi", animé par le C.G.P.C. comprenant des représentants des D.A.C. et un représentant de l'Inspection Générale de l'Environnement, assurera la cohérence de ces programmes de bilans.

- III -

Les observations recueillies sur le projet d'avis portent sur les points suivants, en sus des observations et propositions faites supra:

Paragraphe 3:

Intégrer une référence à la déclaration d'utilité publique et la notion de rendre compte de la bonne utilisation des fonds publics.

Paragraphe 4:

Intégrer la notion de diagnostic simplifié ou de pré-diagnostic pour l'exhaustivité du programme et de sélection des opérations donnant lieu à un bilan approfondi.

Paragraphe 5:

5.3 - Compléter le groupe de suivi avec un représentant de l'Inspection Générale de l'Environnement.

Paragraphe 6:

Synthétiser les remarques émises plus haut pour l'organisation des bilans "ex-post" des futurs dossiers.

Généraliser la définition des programmes d'études des bilans après un diagnostic simplifié.
Préciser que le CGPC formulera des recommandations sur la méthodologie d'exploitation de ces bilans, en plus des recommandations qu'il sera amené à formuler sur les méthodes et pratiques d'évaluation pour la réalisation des bilans.

Le président de la commission spéciale

Signé

Claude GRESSIER