



Résumé

Les infrastructures sont d'une importance fondamentale. Utiles à l'économie, elles délimitent et nourrissent l'espace public. En même temps, leur impact sur la vie quotidienne et leur caractère d'irréversibilité engagent durablement les citoyens.

Au plan mondial, l'enjeu du siècle est celui des infrastructures urbaines. Le

groupe de travail a néanmoins choisi de mettre l'accent sur les infrastructures de transport parce qu'en France, elles sont au rang de celles qui sont les plus sujettes à débat. De manière plus fondamentale, réaliser des infrastructures de transport, c'est aujourd'hui faire l'effort de se situer dans le même horizon de temps qu'une politique de développement durable.

Parce que les grands projets jouissent en général d'un *a priori* favorable, il est important de souligner que s'il faut des infrastructures, ce n'est ni partout, ni à n'importe quel prix. Le souci de préserver notre cadre de vie aussi bien que la limitation des budgets publics imposent d'être sélectifs. Pour retenir les projets les plus utiles à la société, la qualité des évaluations et le processus de décision sont déterminants. C'est ce processus que le groupe de travail a souhaité revisiter en ayant à l'esprit quatre questions :

Pourquoi valoriser l'utilité d'une infrastructure ? Comment associer le citoyen à la décision ? Comment placer l'infrastructure dans une perspective de développement durable ? Quelles solutions de financement encourager ?

Pourquoi valoriser l'utilité d'une infrastructure ?

Une infrastructure se traduit inévitablement par des engagements financiers, supportés par l'utilisateur ou par le contribuable. Cela posé, la mesure de l'utilité d'une infrastructure ne peut pas se limiter aux analyses financières (coûts et recettes). La décision publique doit tenir compte de l'ensemble des avantages qu'elle va contribuer à produire et des dommages qu'elle va faire subir.

L'évaluation socio-économique permet justement de mesurer l'utilité collective d'un projet d'infrastructure. Elle apporte des éléments chiffrés, monétarisés, et offre la possibilité de faire des comparaisons. Le calcul économique est donc un outil indispensable d'aide à la décision, mais ses méthodes restent obscures au plus grand nombre. Vu son importance dans le processus de décision, il faut le sortir du « ghetto » de spécialistes dans lequel il est enfermé et favoriser son appropriation par les citoyens, les élus, les décideurs.

Des progrès sont également possibles en ce qui concerne les évaluations *a posteriori* des infrastructures (les « bilans LOTI »)

pour mieux tirer parti du retour d'expérience. La bonne utilisation de ces études *a posteriori* permettrait de rendre plus rationnel le processus de décision et d'optimiser l'usage des fonds publics.

Comment associer le citoyen à la décision ?

Il arrive que des infrastructures jugées utiles (selon le calcul économique) ne suscitent pas l'adhésion des citoyens. À cet égard, le développement en France des débats publics portant sur les grands projets a marqué une réelle avancée dans la gouvernance de l'espace public. Contrairement aux idées reçues, le temps qui y est consacré ne l'est pas en pure perte. Au contraire. Bien conduite, la concertation permet une meilleure appropriation locale des projets et peut même en améliorer la qualité globale. Cependant, des progrès restent à faire. Le débat public ne doit être ni compris, ni ressenti comme un prétexte pour légitimer une décision déjà prise en haut lieu. Sans doute faudra-t-il également faire l'effort de reconnaître, plus qu'avant, les groupes de citoyens gagnants et les perdants d'un projet. En tout état de cause, l'intérêt général ne suffit plus à nourrir à lui seul la décision.

Comment placer l'infrastructure dans une perspective de développement durable ?

C'est une nécessité ; le développement durable doit imprégner la politique des infrastructures. La construction d'infrastructure s'ancre dans une perspective de très long terme : on élabore un projet économique sur 50 ans, on modèle le territoire pour un siècle. Attention ! La tentation existe de faire du développement durable un nouveau mot fourre-tout pour habiller de neuf des solutions prédéfinies, comme on l'a trop souvent fait avec l'aménagement du territoire et le service public.

Par ailleurs, l'administration doit faire preuve de prudence. Le principe de précaution ne doit pas conduire à une réglementation de l'environnement si complexe qu'elle pourrait nuire à l'initiative et à l'innovation. Nous en sommes proches. En matière de préservation des paysages, il serait souhaitable de repenser la doctrine de l'État, établie en 1930.

Quelles solutions de financement encourager ?

Une question centrale lorsque l'on parle d'infrastructure est celle du financement. Le financement privé d'infrastructures a toujours existé. Pour autant, l'approche dominante au cours de la période contemporaine a été celle du financement budgétaire public, avec des limites bien identifiées, qui ne sont pas seulement celles de la disponibilité des fonds publics. Le groupe de travail préconise de poursuivre l'action en faveur des partenariats public-privé. Ceux-ci, au nombre de leurs avantages, permettent de mieux répartir les risques et d'identifier la capacité contributive de l'utilisateur.

Une régulation par les prix est une composante du développement durable. L'usager prend conscience du coût réel de l'utilisation de l'infrastructure et ajuste son comportement en conséquence. Du fait de l'absence de péages, la circulation en milieu urbain est largement sous-tarifée. L'usage de la voiture particulière y est insuffisamment régulé. Il existe des débats académiques et politiques sur le sujet en France, certes de qualité. Malgré tout le système du péage urbain s'étend

progressivement dans le monde (Singapour, Oslo, Stockholm, Londres...).

Enfin, il faut permettre, plus qu'aujourd'hui, de récupérer une partie de la rente foncière générée par la réalisation des équipements publics. Le système fiscal doit dans le même temps taxer la valeur créée par la collectivité et, en contrepartie, évoluer pour favoriser la fluidité du marché. Il ne s'agit pas d'ajouter de la fiscalité nouvelle à de la fiscalité existante mais de redéfinir les priorités.

Propositions

Sortir le calcul économique de son ghetto

1. Diffuser très tôt les éléments d'information sur l'évaluation socio-économique d'un projet

- Informer le public sur le projet et le processus de diffusion
- Communiquer à partir d'argumentaires économiques simples

2. Associer les parlementaires à la définition des valeurs de référence à utiliser dans les évaluations socio-économiques

- Revoir le processus de validation des valeurs tutélaires
- Élargir le débat relatif à l'introduction des préoccupations du changement climatique dans le calcul économique

3. Créer un Institut du calcul économique de manière à promouvoir l'amélioration de la qualité des évaluations socio-économiques dans l'ensemble des champs d'intervention de la puissance publique. Cette instance sera indépendante de tout projet et libre de toute tutelle administrative

4. Renforcer la qualité de la diffusion des évaluations *a posteriori*

- Rendre le Parlement destinataire des bilans LOTI
- Mettre en évidence les écarts éventuels entre le projet annoncé et les résultats constatés
- Se servir de ce retour d'expérience dans le choix des projets futurs

5. Favoriser les contre-expertises dans les études préalables

- Se donner les moyens financiers pour les réaliser
- Ne pas hésiter à faire appel à des universitaires et à des cabinets étrangers pour les réaliser
- Définir un cahier des charges de l'évaluation

Améliorer la transparence et l'adhésion des citoyens par un débat public plus efficace

6. Focaliser les débats initiaux sur les caractéristiques et les enjeux du projet : opportunités, options et financement

- Lancer des états généraux sur des sujets ciblés concernant la politique globale des transports : télépéage poids-lourds, péage urbain, fret ferroviaire, etc.

- Établir un corps de doctrine sur la gestion et l'organisation des débats publics

7. Préparer le personnel de l'État à la conduite de débats publics

8. Utiliser des outils visuels pour communiquer avec le grand public

Articuler financement et développement durable dans le système des infrastructures

9. Autoriser la requalification des sites naturels classés au titre de la loi de 1930

- Envisager l'intégration d'une infrastructure dans un paysage comme un outil de valorisation du site
- Ne pas exclure *a priori* le déclassement d'un site

10. Reconnaître les gagnants et les perdants d'un projet d'infrastructure

- Prévoir une indemnisation en compensation des nuisances subies
- Introduire un mécanisme de péréquation entre les gagnants et les perdants du projet fondé sur les plus-values foncières

11. Autoriser la modulation tarifaire pour les péages

- Mesurer la valorisation de l'usage de la nouvelle infrastructure par les citoyens, par exemple sous forme de questionnaire lors du débat public
- Introduire une différenciation tarifaire : type de véhicule, type de remplissage, tranche horaire, nature de la voie, etc.
- Créer des services associés qui justifient des tarifs plus élevés

12. Promouvoir le péage urbain afin de réduire la congestion dans les villes

- Utiliser les nouvelles ressources ainsi dégagées pour financer le transport collectif

13. Engager une réflexion forte sur la capture de la rente foncière par les promoteurs d'infrastructures de transport, notamment lors de la transformation d'une terre agricole en terre constructible

14. Poursuivre la politique des partenariats public-privé