

INSTITUT
MONTAIGNE



Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir ?

RAPPORT JUILLET 2008

L'Institut Montaigne est un laboratoire d'idées - *think tank* - indépendant créé fin 2000 par Claude Bébéar. Il est dépourvu de toute attache partisane et ses financements, exclusivement privés, sont très diversifiés, aucune contribution n'excédant 2 % du budget. Il réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile issus des horizons et des expériences les plus variés. Il concentre ses travaux sur trois axes de recherche.

Cohésion sociale : mobilité sociale, intégration des minorités, légitimité des élites...

Modernisation de la sphère publique : réforme de l'État, éducation, système de santé...

Stratégie économique et européenne : compétitivité, spécialisation industrielle, régulation...

Grâce à ses chercheurs associés et à ses groupes de travail, l'Institut Montaigne élabore des propositions concrètes de long terme sur les grands enjeux auxquels nos sociétés sont confrontées. Ces recommandations résultent d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique. Elles font ensuite l'objet d'un lobbying actif auprès des décideurs publics.

À travers ses publications et ses conférences, l'Institut Montaigne, *think tank* pionnier en France, souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique.

L'Institut Montaigne s'assure de la validité scientifique et de la qualité éditoriale des travaux qu'il publie, mais les opinions et jugements qui y sont formulés sont exclusivement ceux de leurs auteurs. Ils ne sauraient être imputés ni à l'Institut, ni, a fortiori, à ses organes directeurs.

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

INSTITUT
MONTAIGNE



Infrastructures de transport :
lesquelles bâtir,
comment les choisir ?

JUILLET 2008

SOMMAIRE

PRÉAMBULE	7
INTRODUCTION	9
I - CONSTAT	15
1.1. Un calcul économique utile mais pas toujours bien compris	15
1.2. Le débat public : des critiques qui ne doivent pas cacher de réelles avancées	23
1.3. Placer les infrastructures dans une perspective de développement durable	29
1.4. Une clé du développement durable : des modes de financement alternatifs à l'impôt	38
II - PROPOSITIONS	49
2.1. Sortir le calcul économique de son ghetto	49
2.2. Améliorer la transparence et l'adhésion des citoyens par un débat public efficace	54
2.3. Articuler financement et développement durable dans le système des infrastructures	56
CONCLUSION	63
ANNEXE : L'UTILISATION DU CALCUL ÉCONOMIQUE EN ANGLETERRE	65
REMERCIEMENTS	71

PRÉAMBULE

Les infrastructures sont éminemment utiles à l'économie. Le manque d'infrastructures peut même pénaliser la croissance.

Mais au-delà de leur utilité économique, elles ont une autre vertu. Elles façonnent l'espace public et modèlent le territoire sur la longue durée. Les choix dont elles relèvent ne sont donc pas qu'économiques ; ils sont aussi politiques.

Par ailleurs, choisir de construire telle ou telle infrastructure a un impact sur la qualité de vie des citoyens. C'est la raison pour laquelle le processus de décision est d'une importance extrême. Il doit donc être irréprochable.

C'est ce processus de décision que le groupe de travail a souhaité revisiter, en ayant à l'esprit ces 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 adopter ?

Le groupe de travail a délibérément choisi dans ce rapport de mettre l'accent sur les infrastructures de transport. Pourquoi ? Parce qu'elles sont sans doute celles qui, en France, sont les

INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT :
LESQUELLES BÂTIR, COMMENT LES CHOISIR ?

plus sujettes à débat et parce qu'elles sont au cœur des réflexions sur le développement durable.

Comment choisir celles à construire ? Comment les financer ? C'est à ces questions que répond le présent rapport.

INTRODUCTION

Lorsqu'on évoque le débat sur les infrastructures, on se focalise souvent sur les autoroutes, les grandes lignes ferroviaires ou les lignes électriques à haute tension. Mais au niveau mondial, le sujet clé pour ce siècle sera celui des infrastructures urbaines. Là où pour passer de 1 à 8 millions d'habitants, Londres aura mis 130 ans, il n'aura fallu à Séoul que 25 ans. De façon générale, les mégapoles des pays en développement ne mettront que quelques années pour voir leur population dépasser les 10 millions d'habitants. D'ici à 30 ans, en effet, deux milliards de personnes peupleront les villes du Sud. Cela n'ira pas sans poser d'immenses défis, dont trois en particulier : celui de la pauvreté, celui des nuisances, celui de la création de valeur.

Il faut donc, c'est évident, des infrastructures. Mais pas partout.

Les nations industrielles, à la différence des pays en développement, sont déjà bien équipées. Les structures urbaines sont largement en place, même s'il reste beaucoup à faire dans les zones périurbaines. Dans ce contexte, le véritable enjeu est de trouver les ressources pour maintenir la substance de ces actifs. Le besoin de financement pour entretenir les infrastructures aux États-Unis est estimé à 1 600 milliards de dollars. La moitié du réseau ferroviaire français ne voit passer que quelques trains par jour, qui ne permettent pas de couvrir les seuls coûts d'entretien.

Il faut donc des infrastructures. Mais pas n'importe lesquelles et pas à n'importe quel prix.

L'affirmation que les investissements en infrastructures favorisent nécessairement la croissance économique est un raccourci intellectuel courant. Il est très contestable. Cette idée a été entretenue dans les années 80 par les théoriciens de la croissance endogène, sans que les résultats annoncés aient été confirmés dans les travaux ultérieurs.

La croissance endogène est un concept théorique certes puissant. Pour autant, les infrastructures n'échappent pas à la règle selon laquelle chaque projet doit être évalué pour sa pertinence propre et son utilité, c'est-à-dire pour la richesse collective qu'il peut créer – dans un bilan environnemental accepté. Et, parce qu'il faut choisir étant donné que les ressources publiques ne sont pas illimitées, il ne saurait y avoir d'investissement public sans évaluation économique. Il n'est donc pas raisonnable d'invoker à l'envi l'aménagement du territoire ou le service public, qui deviennent des mots fourre-tout, pour justifier la réalisation de telle ou telle infrastructure. Certes, l'analyse économique n'est pas toujours de compréhension aisée, elle reste normative, et elle ne dit pas tout (la valeur du paysage, l'empreinte écologique, etc.). Mais rien de sérieux ne peut se dire sans cette analyse.

L'analyse économique permet d'objectiver l'utilité du projet et, à ce titre, elle est indispensable. Elle repose sur des valeurs numériques accordées aux avantages et aux inconvénients. Cette valorisation reflète d'abord des choix de société (la valeur du mort en est l'exemple emblématique. Il s'agit là de quantifier l'effort financier que la collectivité est prête à faire

pour épargner une vie supplémentaire). Mais le calcul ne se substitue pas à la décision. Elle-même résulte de tensions entre des intérêts contradictoires, qui mettent en jeu la responsabilité politique. On peut toujours s'écarter de ce que révèlent les modèles et les analyses socio-économiques, si et seulement si le décideur l'assume. En réalité, la qualité des choix réside moins dans l'acte fondateur (la déclaration du chef de l'État, la décision d'un comité interministériel) que dans le processus - « comment et pourquoi je décide ». C'est alors qu'apparaît une série de problèmes.

Des études internationales ont démontré que les projets souffrent en général d'un biais d'optimisme : on sous-estime les dépenses, on surestime les recettes¹. L'équation personnelle du promoteur d'un chantier nouveau et l'insuffisante pluralité de l'expertise consacrée à son évaluation peuvent expliquer ce résultat. Le promoteur et l'évaluateur sont souvent dans la même administration, et le décideur « contrôle » l'un et l'autre. Il attend de l'analyse qu'elle soit compatible avec la décision voulue... et parfois déjà prise.

L'insuffisance des contre-pouvoirs et la longueur de réalisation des projets d'infrastructure conduisent à une dilution de la responsabilité. La question soulevée n'est évidemment pas de pointer du doigt le ministre qui aurait fait un choix contestable une à deux décennies auparavant, mais de permettre un retour d'expérience en toute transparence. Certes, révéler de mauvaises décisions antérieures peut

¹ Bien entendu l'inverse se trouve aussi, ce qui est également coûteux pour la collectivité, en termes d'opportunités non réalisées.

affaiblir celles en cours, ce qui n'est pas agréable, mais c'est une condition nécessaire pour rendre plus rationnel le processus de décision et optimiser l'usage des fonds publics au bénéfice de tous.

La France a instauré avec les débats publics une approche modernisée dans le processus de décision des grands projets. Contrairement aux idées reçues, le temps qui y est consacré n'est pas un gaspillage, il pèse peu sur la durée globale d'un projet. L'expérience récente montre que les pays qui ne pratiquent pas de concertation préalable peuvent être confrontés à de sévères blocages ultérieurs parmi la population locale. Il y a un apprentissage du débat public. Présenté trop tôt, le projet n'est pas suffisamment mûr pour tirer des conclusions pertinentes. Présenté à un stade trop avancé, le public a le sentiment que les jeux sont déjà faits. Enfin, le désir de mobilité des individus ne coïncide pas nécessairement avec la proposition des institutions. Lors du débat public sur la ligne entre Bordeaux et la frontière espagnole, à la fin 2006, la population exprimait d'abord une demande de mobilité locale et régionale, quand les institutions mettaient l'accent sur une promesse de déplacement long.

Une question centrale lorsque l'on parle d'infrastructure est celle du financement. Un projet dont on a démontré l'utilité et qui est socialement accepté doit pouvoir être financé. Mais comment choisir quand les moyens financiers ne sont pas illimités ?

Un fait peu contesté est que le poids de la dette publique restreint les possibilités de financement par l'impôt et oblige à solliciter plus directement l'utilisateur et à mobiliser le secteur privé.

Il y a toujours eu des financements privés d'infrastructures. Pour autant, l'approche dominante de la période contemporaine a été celle du financement budgétaire public, avec trois faiblesses :

- Une base annuelle offrant un manque de visibilité et conduisant à découper les projets sur des bases peu rationnelles ;
- Une vision des coûts limitée à l'investissement initial ;
- Une responsabilité limitée, pour ne pas parler d'irresponsabilité illimitée, en cas de dépassement de coûts.

Les partenariats public-privé (PPP), dans leurs différentes formes, permettent d'établir une cartographie des risques et leur ventilation entre les partenaires les mieux à même de les porter. Le secteur privé apporte une série d'avantages généraux que l'on retrouve dans les infrastructures :

- Le coût de l'infrastructure (investissement, entretien, renouvellement) est mieux pris en compte dans sa durée ;
- La gestion est plus rationnelle car soumise à la contrainte du résultat ;
- L'organisation plus réactive de l'entreprise privée et le couple moteur profit/risque sont des sources d'innovation, de différenciation (les péages) et de diversification (les services annexes) pour augmenter les recettes et réduire la part de fonds publics.

Il flotte autour des PPP un parfum miraculeux. Faux espoir ! Il n'y a pas d'alchimie qui transformerait un projet « plombé » en or. Vrai danger ! La déconsolidation de la dette publique comme principale motivation serait irresponsable à l'égard des générations futures si l'objectif était l'échange

d'une dépense immédiate contre un risque différé mal circonscrit. Pour autant, les PPP constituent un outil précieux.

Le recours au financement privé a accéléré la mobilisation de la capacité contributive de l'utilisateur. Celle-ci ne s'est pas faite sans difficulté. Au début des années 60, le péage allait tuer le transport routier. On connaît le résultat. Les automobilistes ont trouvé dans l'autoroute concédée un service (vitesse, sécurité...) qu'ils étaient prêts à payer, favorisant d'autant la croissance de l'offre autoroutière.

Alors que le prix est un instrument avéré de régulation de l'offre et de la demande, le sujet a été malheureusement passé sous silence au Grenelle de l'environnement. Le développement durable nous questionne sur les modèles de prévision de trafic qui dessinent par construction l'avenir dans le miroir du passé. Le scénario d'une croissance continue de la mobilité se heurte ainsi à des facteurs tendanciels d'augmentation du prix du transport et de limitation des ressources des ménages qui y sont consacrées. Pour l'illustrer, les transports pèsent depuis plus de deux décennies 15% du budget moyen des ménages français contre 10% dans les années 70, ce qui traduit une maturité acquise dans le taux de motorisation des ménages. Mobiliser le consentement à payer de l'utilisateur est donc une idée clé pour les réflexions sur le développement durable.

CONSTAT

1.1. UN CALCUL ÉCONOMIQUE UTILE MAIS PAS TOUJOURS BIEN COMPRIS

1.1.1. Le calcul économique est indispensable

Une infrastructure se traduit inévitablement par des engagements financiers, immédiats ou différés, portés par l'utilisateur ou par le contribuable. La mesure de l'utilité d'une infrastructure ne peut pas se limiter aux analyses financières (coûts et recettes). L'important pour la décision publique est bien de mettre au regard des coûts l'utilité globale de l'infrastructure, c'est-à-dire l'ensemble des avantages qu'elle va contribuer à produire et des dommages qu'elle va faire subir.

L'évaluation socio-économique d'un projet donne une mesure de l'utilité collective. Parce qu'il s'agit d'un calcul fondé sur des agrégats et des valeurs normatives, elle ne dit rien de la valeur ou de l'utilité ressenties par chaque individu pris séparément.

Le calcul économique apporte des éléments chiffrés, monétarisés, d'aide à la décision. Il permet notamment de faire des comparaisons.

Le groupe souhaite à cet égard appuyer les conclusions des travaux menés par l'ex-Commissariat général du Plan (rapport Lebègue sur le taux d'actualisation²). Il regrette que ce rapport n'ait pas été valorisé à la hauteur de ce qu'il signifie en matière de choix publics d'investissement. Ce rapport reste d'une grande actualité. Le groupe insiste donc pour une diffusion plus large au sein de l'administration et de la classe politique de la méthode et des finalités du calcul économique, qui demeure un outil d'évaluation irremplaçable.

Pour autant, l'analyse socio-économique ne suffit pas à traiter ce qui relève d'une ambition politique (de la même façon que dans une entreprise, le calcul du taux de retour sur investissement n'est effectué qu'une fois acquis que le projet répond à une « intention stratégique »).

La décision relève en effet d'un choix politique qu'il faut motiver et assumer. Une décision qui s'écarte de ce qu'on pourrait qualifier de « vérité économique » doit être acceptée si elle est argumentée. La pression d'un groupe peut cependant conduire à favoriser des projets qui ne sont pas très utiles pour la collectivité. Il faut donc adopter une règle qui permette de dire *in fine* « pourquoi on fait » ou « pourquoi on ne fait pas ». Cela nécessite d'identifier les différentes parties prenantes au projet et leurs enjeux propres (ce qu'ils ont à gagner ou à perdre dans le projet). En aucun

⁽²⁾ Commissariat général du Plan, *Le prix du temps et la décision publique*, Rapport : Président D. Lebègue, Rapporteur général L. Baumstark, Coordinateur P. Hirtzman, La documentation française 2005.
Le Commissariat général du Plan a été supprimé et remplacé par le Centre d'analyse stratégique en mars 2006.

cas la décision ne doit instrumentaliser le calcul économique, c'est-à-dire mettre celui-ci à son service. Le faire, c'est lui retirer tout son intérêt.

1.1.2. Une réflexion française sur les outils bien structurée...

L'analyse coûts-avantages et la grille d'évaluation multicritères font parfois débat. Certains reprochent à la première de s'inscrire dans une logique mercantile. Pour notre groupe de travail, ces discussions ne sont pas déterminantes. Les deux méthodes peuvent d'ailleurs être utilisées de façon complémentaire. Le fait qu'aucun modèle ne domine au niveau international montre qu'il n'y a pas de forme idéale³. À la vérité, le processus d'appropriation des résultats dans le débat public est au moins aussi important que le calcul.

L'évaluation française s'est construite autour de textes fondateurs. L'instruction cadre de 1995 définit la démarche et les modalités d'évaluation des grands projets d'infrastructure. Elle s'est particulièrement nourrie d'un rapport publié en 1994 par le Commissariat général du Plan intitulé « *Transports : pour un meilleur choix des investissements* », connu aussi sous le nom de « Boiteux I ». Ce rapport proposait des valeurs monétaires pour des éléments difficilement

³ Analyse coûts-bénéfices seule : Suède, Finlande, Espagne...

Analyse coûts-bénéfices prédominante au sein d'une structure d'évaluation plus large : France, Allemagne, Royaume-Uni, Norvège, Suisse.

Analyse multicritères combinant une analyse coûts-bénéfices : Belgique, Pays-Bas.
Pas de structure particulière : États-Unis, Canada

mesurables tels l'impact du bruit et des trafics sur la santé, les effets nocifs de la pollution atmosphérique, les vies humaines épargnées, le temps gagné.

En 2001, le rapport « Boiteux II » « *Transports : choix des investissements et coût des nuisances* » investit de nouveaux domaines comme la congestion urbaine ou l'occupation de l'espace. L'instruction cadre de 1995, réactualisée en mars 2004, met désormais en avant le bilan économique chiffré comme élément central de l'évaluation.

Il est indiqué que l'évaluation doit contenir d'autres éléments quantitatifs et qualitatifs portant sur l'équité sociale et territoriale ou sur les effets structurants des transports en matière de développement territorial. Les incertitudes et les risques à long terme liés à l'environnement technique et économique, aux délais et conditions de réalisation des projets, aux différentes hypothèses et valorisations retenues doivent également être soulignés. Il est en outre demandé d'estimer la création de valeur que la mise en service de l'infrastructure projetée engendre dans les territoires concernés et de présenter les résultats sous forme cartographique.

1.1.3. ... mais les méthodes du calcul économique restent obscures au plus grand nombre

Le modèle d'évaluation macroéconomique français prend pour acquis un temps de transport constant. L'infrastructure

nouvelle permettant, dans le même temps, d'accéder à des territoires plus étendus, devrait engendrer :

- une meilleure efficacité économique résultant d'une augmentation de l'univers des choix (de travail, de commerce, etc.) ;
- un meilleur agrément de vie, avec l'accès à des zones naturelles ou de loisirs.

S'il est reconnu que la représentation cartographique des résultats permet une compréhension immédiate et intuitive des effets d'un projet, pour autant, un calcul rigoureux et d'une grande clarté mathématique suffit-il à convaincre l'usager que la nouvelle infrastructure lui permettra de trouver un emploi plus adapté à ses compétences, pour un temps inchangé de déplacement domicile-travail ? Les méthodes utilisées sont complexes et ne sont accessibles qu'à une audience restreinte.

Nos décideurs eux-mêmes sont trop souvent hermétiques à ces outils. Les experts et l'administration ne leur facilitent pas toujours la tâche. Chacun oublie ou veut oublier que les valeurs monétarisées du temps, du mort, du CO₂, etc. sont d'abord l'expression de choix de société avant d'être des valeurs pures et intemporelles. C'est pourquoi, elles ne peuvent seulement résulter d'un débat d'experts. Il faut au contraire associer les citoyens ou leurs représentants à leur élaboration.

Le système d'évaluation est également trop opaque. Les acteurs du débat ne mettent en avant que les éléments qui servent leur cause. La vérité des chiffres peut facilement être instrumentalisée. Les tests de sensibilité montrent combien

on peut faire passer certains projets de déficitaires à rentables en modifiant légèrement un ou plusieurs paramètres.

La diffusion de la pratique du calcul économique suppose :

- De garantir la neutralité des référentiels utilisés (la valeur du mort par exemple ne concerne pas le seul secteur du transport, mais aussi le secteur de la santé, de la sécurité alimentaire, etc.).
- D'assurer la continuité de production des valeurs de référence en concertation avec l'ensemble des utilisateurs potentiels.
- D'enrichir régulièrement les référentiels et les pratiques afin de mieux refléter les attentes de la société.
- De diminuer le coût d'usage des outils pour en faciliter l'utilisation (formations, outils d'aide aux calculs, guides pratiques, diffusions des pratiques [bases de données]).
- De soutenir la recherche et la production de données permettant de renforcer la qualité des évaluations (travaux théoriques et pratiques).

1.1.4. Il y a encore des voies de progrès : avant la réalisation...

Pour assurer l'adhésion à un projet, la concertation avec le public demeure un passage obligé. Il est donc nécessaire de vulgariser les outils pour les rendre compréhensibles. Il est souhaitable d'apporter dès que possible des éléments chiffrés. Si le calcul économique est inséré assez tôt dans le processus de décision et de concertation, il gagnera en légitimité.

Le débat sera favorisé si on se donne les moyens d'une mesure à la fois qualitative (impact sur le paysage, sur les ressources naturelles, etc.) et quantitative (coût du projet, gains de temps et de valeur, taux d'utilisation, etc.). Le Centre d'analyse stratégique souligne l'importance d'une traduction monétaire, lorsqu'elle est possible, des différents aspects mesurés dans une optique de comparaison simple des différents projets ou variantes.

En réalité, les outils économiques peuvent clarifier le débat. Pour lever les craintes de manipulation des chiffres de la part de celui qui mène le débat, il est souhaitable de permettre les contre-expertises, comme on l'a vu dans le débat public sur la liaison ferroviaire entre Bordeaux et la frontière espagnole, à la fin 2006.

Sur le plan technique, le groupe souhaite mettre en avant deux voies de progrès :

- Développer l'analyse des risques dans l'évaluation des projets. Les partenariats public-privé sont à cet égard un puissant levier pour aider l'État à progresser dans cette voie ;
- Classer les projets selon leur bénéfice socio-économique actualisé par euro dépensé. Le calcul est déjà effectué pour tous les projets soumis à l'approbation du ministre des Transports. Le classement d'un portefeuille de projets étudiés sur une période suffisamment courte aiderait le décideur politique dans ses arbitrages.

1.1.5. ... et dans les évaluations *a posteriori*

La Loi de décembre 1982 dite d'orientation des transports intérieurs (LOTI) prévoit en son article 14 qu'un « *bilan des résultats économiques et sociaux* » des grands projets d'infrastructure soit établi « *au plus tard cinq ans après leur mise en service* ». La loi précise que « *ce bilan est rendu public* ».

À l'heure actuelle, les bilans LOTI autoroutiers sont quasi exclusivement des bilans environnementaux. Le nombre de cerfs ayant emprunté le passage réservé, le nombre de décibels enregistrés le long de l'infrastructure, etc. constituent l'essentiel du dossier. Le volet économique est trop souvent réduit à la compilation d'éléments qui ne permettent aucune comparaison avec les prévisions globales présentées lors de l'enquête publique, ou dont la pertinence paraît pour le moins douteuse (évolution du nombre de boulangeries, de stations services, etc., sur la période considérée).

Le social et l'économique, qui sont au cœur du débat public (étape *a priori*) ont disparu lors de la rédaction du bilan LOTI (étape *a posteriori*). Il existe une forte résistance sur le contenu.

La non publication des mauvais bilans affaiblit la publication des bons, puisque, dans ces conditions, la décision publique y apparaît toujours optimale. Cette publication sélective des bilans traduit une rétention excessive de l'information par la technocratie et n'aide guère la maturation du débat démocratique.

Or les études *a posteriori* peuvent ensuite aider à alimenter le débat sur des éléments plus assurés dans un sens comme dans un autre et permettent de ne pas sur- ou sous-estimer certains effets.

L'étude *a posteriori* effectuée sur l'autoroute A75, qui relie Clermont-Ferrand à Montpellier, fait apparaître une relation claire entre la mise en service de cette voie structurante et la création de valeur par les entreprises existantes qui bénéficient d'une desserte améliorée. Après la mise en service de l'ouvrage, la taxe sur la valeur ajoutée acquittée par les entreprises a cru de 24% en volume dans les communes situées à moins de vingt minutes d'un diffuseur de l'A75, alors qu'elle n'a pratiquement pas varié dans les communes situées entre 40 et 60 minutes, comme Rodez.

1.2. LE DÉBAT PUBLIC : DES CRITIQUES QUI NE DOIVENT PAS CACHER DE RÉELLES AVANCÉES

1.2.1. Citoyenneté et technocratie : réduire l'écart

La résistance de principe des populations locales aux grands projets d'infrastructures semble être un phénomène durable, observé sur tous les continents.

La concertation préalable ne doit pas être redoutée. Au contraire, elle est l'occasion d'une rencontre entre une population, un territoire et un projet.

Bien conduite, la concertation réduit les tensions contradictoires. Elle permet une meilleure appropriation locale de l'ouvrage, ce qui contribue à asseoir sa légitimité. La concertation favorise le passage de l'impulsion politique à l'acceptation par le public. Elle réduit la perception du caractère arbitraire et technocratique des décisions.

Mais la population ne se contente évidemment pas de régularité formelle : elle veut comprendre et s'exprimer. Elle attend un échange approfondi et loyal. Il faut aussi voir dans la concertation et le débat public l'occasion d'améliorer la qualité globale des projets. Des informations obtenues auprès des acteurs du territoire et des objectifs complémentaires pourront être intégrés. Le dispositif de concertation peut enfin constituer un moyen de peser davantage face à certains acteurs ou institutions qui privilégient leurs propres intérêts. Il faut y voir un outil au service d'une démarche positive.

En outre, le débat public permet aux décideurs de prendre conscience que les préoccupations des citoyens ne rencontrent pas nécessairement celles des technocrates. Dans un grand projet, le cadre géographique de référence des citoyens n'est pas l'espace européen mais leur environnement régional. Toutes les échelles de l'analyse sont exposées lors du débat sans classification *a priori*. L'objet du débat est justement de les hiérarchiser.

L'un des bénéfices du débat public est de révéler au grand jour les faiblesses d'un dossier. Cette étape est essentielle. Ce que le débat public n'aura pu traiter se répercutera dans l'espace public plus tard : opérations escargots, mairies ou

préfectures assiégées, etc. Il ne faut pas se faire d'illusion : même un débat public bien mené n'empêche pas les oppositions tout au long de la vie d'un projet, qu'il faut donc accompagner. Mais, au moins, il gagne en légitimité.

1.2.2. **Le débat public est un progrès de gouvernance de l'espace public**

Depuis 2002, la Commission nationale du débat public (CNDP) veille au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national, qui présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. La directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 impose que tous les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, et qui fixent le cadre de décisions ultérieures d'autorisations d'aménagements et d'ouvrages, doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale préalable à leur adoption.

L'objet du débat public n'est pas de valider une décision préalable, mais d'emporter l'adhésion du public. Pour cela, ce débat doit répondre aux objectifs suivants :

- révéler les effets des variantes proposées sur les acteurs concernés ;
- permettre un réel échange entre le public et la maîtrise d'ouvrage. Le dossier doit être suffisamment avancé et bien préparé pour pouvoir répondre aux interrogations du public, mais sans donner l'impression d'être déjà ficelé avec une décision déjà prise ;

- faciliter la recherche de l'utilité globale et d'un consensus après une discussion aussi sereine que possible sur l'opportunité du projet et les alternatives de sa réalisation ;
- identifier les perdants et les gagnants des différentes variantes du projet.

La France est un bon élève relativement à ses voisins européens sur la prise en compte des attentes des usagers. Le processus de décision français laisse une large place à l'expression des citoyens. Le débat public est partie intégrante de l'enquête publique depuis 1989.

L'exemple (ci-dessous) du calendrier de la LGV Rhin-Rhône – branche Est montre que le temps consacré à la consultation des citoyens lors du débat public n'est pas la cause première des quatorze années séparant les études préliminaires du premier coup de pioche. Ce projet a bénéficié d'un large consensus. Certains projets plus épineux, comme la Francilienne, sont engagés depuis plus de quarante ans.

Calendrier de la LGV Rhin-Rhône – branche Est

10/09/1992	décision du ministre des Transports d'engager les études préliminaires
20/03/1995	remise du dossier des études préliminaires, incluant le bilan de la consultation
09/05/1995	choix du fuseau par le ministre et lancement de l'avant-projet sommaire
27/10/1999	décision du ministre de retenir la 1 ^{re} tranche Auxonne/Petit-Croix
29/05/-29/07/2000	enquête publique en vue de la déclaration d'utilité publique
25/01/2002	signature de la déclaration d'utilité publique (DUP)

04/06/2002	convention de financement signée par l'État, RFF et les collectivités concernées lançant les études d'avant-projet détaillé
02/06/2003	rejet par le Conseil d'État des 5 recours contre la DUP
18 /12/2003	le CIADT* annonce le lancement des travaux en 2006 pour une mise en service en 2011
08/2004	établissement du dossier ministériel
09/2004	lancement des études projet
28/02/2006	signature du protocole financier préalable à la réalisation de la 1 ^{re} phase
04/2006	choix des premières entreprises pour les travaux de génie civil
03/07/2006	premier coup de pioche et signature de la convention de financement RFF

* CIADT : Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire.

Le projet est très médiatisé lors de cette étape qui s'avère souvent houleuse. Il est intéressant de comprendre pourquoi. C'est en analysant les limites du débat public qu'il sera possible d'en améliorer l'efficacité.

1.2.3. **La surreprésentation des opposants est inhérente au débat**

L'assistance du débat public n'est pas représentative de la population concernée par la future infrastructure. Les futurs bénéficiaires ne sont pas encore tous connus et peuvent habiter bien au-delà de la zone géographique impactée. Les personnes présentes le plus souvent sont les riverains qui

peuvent subir des nuisances, et expriment donc en premier lieu cette crainte que le bilan sera négatif pour eux.

Quand on en reste aux apparences, les séances du débat public laissent songeur sur la démocratie participative : c'est à qui produira le niveau de décibels le plus élevé, invectivera son voisin (ou l'élu qui ose prendre position) de la manière la moins civile... C'est parfois une véritable machine à empêcher son « adversaire » de s'exprimer. On assiste même à des échanges « courtois » entre les différents services de l'État. Si les projets ont déjà plus de trente ans, les débats sont stériles car les groupes restent campés sur leurs positions et répètent pour la énième fois leur démonstration.

1.2.4. **L'assistance a l'impression que « les jeux sont déjà faits »**

Autre problème majeur : quand l'assistance a l'impression de devoir accepter une décision qui a déjà été prise en haut lieu. La première partie d'un débat porte sur l'opportunité du projet. Pour le maître d'ouvrage cette question ne se pose pas *a priori*. Dans le cas de la région Ile-de-France, l'opportunité est même inscrite dans le schéma directeur. La remettre en cause nécessiterait de rediscuter ce schéma.

La seconde partie de la discussion porte sur l'étude des variantes. Ce moment du débat est décisif. Si le maître d'ouvrage arrive avec un projet trop avancé dans les études, le public est alors enfermé dans une solution technique et dans un tracé. On l'a vu dans les projets autoroutiers. A l'inverse, si le maître d'ouvrage arrive avec un projet manquant de maturité,

on ne sait plus sur quel objet débattre (voir le projet de la ligne nouvelle Paris-Amiens-Calais). Le maître d'ouvrage manque de crédibilité face à des associations souvent très professionnelles.

Les lacunes dans les dossiers sont révélées par les questions de la salle. Les services de l'État se révèlent souvent incapables d'y répondre de manière précise. Le maître d'ouvrage est mis en difficulté pour étayer ce qu'il croyait être une évidence. Il faut garder en mémoire que les gens demandent à être convaincus de l'utilité du projet et veulent des éléments concrets plutôt que de grands discours sur le sens de l'intérêt général.

1.3. PLACER LES INFRASTRUCTURES DANS UNE PERSPECTIVE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

1.3.1. Une grille de lecture de la demande de mobilité a réévaluer

La prise de conscience des enjeux environnementaux et énergétiques ouvre un champ de réflexion qui demande d'examiner un nouveau paradigme sur l'évolution des flux de transport alors même que les infrastructures sont prévues pour fonctionner pendant des décennies.

Il faut reconnaître qu'il y a des invariants.

Le fret est passé de 10 à 10 000 tonnes.km/an/hab depuis le milieu du XIX^e siècle. Derrière ce fait, il y a la réduction fan-

tastique des coûts de transaction liés à la géographie. Le transport maritime restera durablement le mode dominant, non substituable. Les trois principaux ports à conteneurs du monde sont situés en Asie (Hong Kong, Singapour, Shanghai), tirés par la croissance économique du continent. En Europe, Hambourg augmente son trafic d'un million de conteneurs par an ; Anvers va doubler sa capacité en moins de cinq ans. Une compagnie comme CMA-CGM connaît une croissance annuelle à deux chiffres. Rien ne permet de prédire un renversement de tendance. Dans la mesure où le coût du transport transcontinental d'une chemise est de l'ordre du centime d'euro, il est douteux que même le doublement du prix du transport maritime modifierait la donne.

À l'autre bout du spectre, on constate un accroissement des transports locaux de marchandises, que la vente par Internet amplifie avec le développement des livraisons en porte-à-porte.

On peut s'interroger sur la mobilité des personnes dont les ressorts dérivent à la fois de l'observation des faits, de la morale de notre société et de la pensée économique.

L'observation de séries dépassant le quart de siècle montre que dans les 24 heures qui composent une journée, l'homme consacre un temps constant⁴ à se déplacer pour accéder aux biens et aux services convoités qui l'entourent. Si les temps ne varient pas, les vitesses de déplacement progressent et les territoires accessibles augmentent. Les choix de destination

⁴ Une heure et trente minutes selon les travaux de Jean Poulit.

s'améliorant, chaque actif devient plus performant à l'heure travaillée.

La société a par ailleurs fait de la mobilité un droit fondamental, et peu de personnes considèrent que la mise en place d'un péage augmentera leur bien-être. Certains y voient même une opposition constitutionnelle, associant dans un même élan liberté (d'aller et venir) et gratuité (des services mis à disposition). Ils n'ont manifestement pas conscience que les fonds récoltés peuvent financer de nouveaux services et biens publics. Par ailleurs, le péage apparaît comme une taxe sur un bien non désiré, les embouteillages.

Pourtant, le péage peut être un outil de développement durable. Par exemple, on peut comprendre que les habitants de l'île de Ré s'opposent à la suppression, qui devrait intervenir en 2012, du péage sur le pont reliant l'île au continent. D'un montant minimum de 16,50 euros en période estivale, ce péage freine les flux de population sur l'île.

L'analyse macroéconomique, enfin, associe la mobilité à la création de richesse économique et à l'accroissement du bien-être résultant de l'accès aux espaces naturels et touristiques. Penser son infléchissement, c'est *a priori* prendre une pente malthusienne. Mais est-ce si sûr ? Le Grenelle de l'environnement n'a pas ouvert ce chantier, préférant notamment des orientations sur un nouveau programme d'infrastructures.

Le groupe note que mobilité et PIB entretiennent une relation étroite, qui présente des traits ambigus bien connus. Plus nous bougeons, plus nous consommons, plus le PIB augmente,

avec pour conséquence que des déplacements inutiles parce que superflus sont générateurs de croissance. Or, sauf à interdire à chacun de prendre sa voiture pour aller chercher son pain à 500 m de chez soi, on se dit que le signal prix reste un meilleur arbitre des choix individuels et que l'envolée du prix de l'énergie, est susceptible de peser sur la demande de mobilité.

Il serait également opportun de questionner à cette aune la vitesse, comme facteur de réduction du coût généralisé : plus on va vite, moins on passe de temps sur un trajet donné... ou plus on va loin dans la même période de temps.

La géographie humaine détermine dans une large mesure la demande de vitesse. La France est un pays à faible densité : 1,1 habitant à l'hectare, 0,45 emploi à l'hectare. La densité y est comparable à celle de l'Espagne, mais quatre fois moindre qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni. Ces caractéristiques expliquent les performances respectives attendues des systèmes de transport dans les différents pays.

La vitesse de pointe signe certes une performance industrielle, mais la demande technologique de demain sera d'abord celle de l'efficacité énergétique et de véhicules écologiquement vertueux.

La vitesse maximale reste dans une large mesure une illusion. Lorsque la ligne à grande vitesse entre Paris et Strasbourg sera achevée, le train roulera à une vitesse de pointe de 320 km/h mais sa vitesse moyenne sera de 230 km/h. Pour l'utilisateur, la performance réside dans la vitesse moyenne, qui est très

dépendante des arrêts intermédiaires. Réduire le nombre des arrêts augmente la rentabilité mais accroît en même temps le parcours « en tunnel » dans le territoire. Le bilan socio-économique peut s'y retrouver mais l'acceptation locale en pâtira sûrement.

Par ailleurs, dans une économie où le prix du transport augmente, le voyageur attendra sans doute autant de temps utile grâce au service proposé (accès Internet dans le train ou l'avion, etc.) que de temps réduit par la vitesse physique. Le temps utile n'est plus un temps perdu : ceci devrait se refléter dans les valeurs tutélaires du temps, dont rien ne dit qu'elles croîtront jusqu'au ciel.

1.3.2. **La ville : bénéfices de la concentration humaine et coûts de l'étalement**

En 2015, d'après la loi⁵, aucune partie du territoire français métropolitain continental ne sera située à plus de cinquante kilomètres ou quarante-cinq minutes d'automobile soit d'une autoroute ou d'une route express à deux fois deux voies en continuité avec le réseau national, soit d'une gare desservie par le réseau ferroviaire à grande vitesse.

Cette loi ambitieuse et généreuse conduit-elle aux meilleurs choix ? Soit elle reste purement déclarative, puisque telle est l'orientation souvent prise par la loi en France ; soit elle affirme une ambition mais ne dit rien sur les moyens, qui sont limités. Le groupe de travail estime qu'en orientant les fonds

⁵ Loi n° 95-115 du 4 février 1995, article 17.

vers des infrastructures moins utiles, cela n'aide pas le développement des zones dont le potentiel de croissance est indéfinissable.

Ce n'est pas caricaturer que de noter le fait que cette loi met sur le même plan les espaces peu peuplés et les zones urbaines. Il faut souligner le rôle particulier de la ville. Le prix Nobel d'économie Douglass North observe que le besoin d'institutions explique, autant que les forces du marché, ce mouvement de polarisation des activités. La concentration humaine dans la ville a permis le développement d'institutions dans le domaine de la santé publique qui ont accéléré la diffusion des découvertes et des connaissances. La ville autorise aussi une spécialisation du travail et des connaissances, qui est une source de productivité, en même temps qu'elle favorise la création d'institutions susceptibles de gérer ces relations très dispersées et de traiter leurs externalités.

Plutôt que de contrer la croissance des villes, phénomène humain majeur depuis un siècle, il s'agit au contraire de l'accompagner en reconnaissant leur rôle moteur dans les dynamiques économiques. La ville permet en particulier de réduire les coûts des échanges par la proximité des relations. Le phénomène urbain apporte à chacun la possibilité de faire appel à une grande diversité de talents pour résoudre les problèmes de la vie quotidienne : concevoir et produire des biens et services, commercer, faire des affaires, s'instruire, se soigner, se divertir, etc. La densité humaine, en augmentant l'univers des choix des individus, est un facteur de création de richesse.

Certes, les interrogations sur la ville durable demeurent. De

manière générale, transport et habitat représentent la moitié des rejets de gaz à effet de serre. Une clé à ce problème réside sans doute dans la densité. Le groupe a ainsi noté que, pour deux villes de taille comparable, comme Atlanta (2,5 M d'habitants) et Barcelone (2,9 M d'habitants), qui offrent des univers de choix économiques semblables, les enjeux sont distincts : la ville américaine, qui s'étend sur 4 280 km², émet dix fois plus de CO₂ par habitant que son homologue européenne, qui occupe une surface de 162 km². La difficulté tient à la résilience des structures urbaines avec pour constat que, si les transports de masse sont adaptés aux zones denses, ils le sont moins aux villes étalées. Le sont-ils seulement aux villes moyennes ? En France, on constate que la fréquentation des transports en commun augmente depuis dix ans dans les villes de plus de 250 000 habitants mais diminue dans celles de moins de 100 000 habitants.

1.3.3. **Le paysage : préserver et valoriser**

La relation entre infrastructure et environnement est délicate. Qu'on le veuille ou non, une route comme une voie ferrée sont une blessure faite au patrimoine naturel. C'est pourquoi l'insertion paysagère, le traitement des nuisances, la préservation de la faune et de la flore deviennent des composantes clés de réussite. Sur ces sujets, la concertation doit être permanente tout au long d'un chantier. Une difficulté peut provenir d'une réglementation qui est tellement complexe, ainsi dans le domaine du bruit, qu'elle en devient contradictoire et source de tensions entre les divers intérêts en cause. Or, moins les droits sont clairs, plus les coûts de transaction sont élevés.

Des questions nouvelles émergent, par exemple sur la valeur du paysage, qui est un bien commun.

Dans une réflexion sur le caractère « soutenable » des sociétés, Jared Diamond⁶ a montré la difficulté d'engager une protection des paysages. Sur un demi-siècle, les gens perdent le souvenir de ce qu'ils étaient, les changements annuels étant imperceptibles. C'est pourquoi des mesures de préservation sont indispensables.

Tout projet d'infrastructure est soumis aux contraintes et, le cas échéant, aux servitudes liées à l'existence d'une protection réglementaire sur tout ou partie du trajet envisagé. La loi du 21 avril 1906 a pour la première fois admis que le droit de propriété « inviolable et sacré », issu de la Révolution, pouvait être limité pour préserver des beautés de la nature et conserver, au bénéfice de tous, des paysages remarquables ou pittoresques. La loi du 2 mai 1930, relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, lui a donné sa forme définitive. Elle est à l'origine d'une grande partie du droit de la protection de l'environnement.

La préservation du patrimoine procède trop souvent d'une vision conservatrice, dont la plus belle expression est justement cette législation sur les sites classés. Ainsi, mis à part les travaux d'exploitation courante et l'entretien normal des fonds ruraux, tous les projets de travaux de construction ou

⁶ Jared Diamond, *Effondrement : comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie*, Gallimard NRF Essais, 2007.

de démolition en site classé au titre de cette loi sont soumis à autorisation spéciale préalable délivrée par le ministre chargé de l'écologie ou par le préfet de département. Ils le demeurent même lorsque les sites, pourtant protégés, ont subi, sous l'effet de pressions diverses, des altérations voire des dégradations qui ont fortement réduit la pertinence du classement. Le déclassement total ou partiel d'un site ne peut en effet être prononcé que par décret en Conseil d'État après avis de la Commission départementale de la nature, des paysages et des sites, voire de la Commission supérieure, des sites, perspectives et paysages. Cette procédure a jusqu'alors été utilisée de manière exceptionnelle.

Est-ce vraiment raisonnable d'interdire toute nouvelle infrastructure sous prétexte que le cadre dans lequel elle doit s'inscrire est un site classé au titre de la loi du 2 mai 1930 ? Tel site est présumé comme devant être conservé en l'état. Il ne peut être ni détruit, ni modifié dans son état ou son aspect sans autorisation spéciale du ministre compétent. Comme pour les sites classés Natura 2000 (qui relèvent de la législation européenne), les autorisations de travaux dans les sites classés revêtent un caractère exceptionnel. Les dossiers d'évaluation pour obtenir une dérogation sont coûteux à constituer. Mais ce n'est rien à côté des coûts supplémentaires induits par les modifications de trajet nécessaires pour protéger un scarabée ou une grenouille...

Comment réguler cette tension entre préservation et immobilisme ?

Des expériences, encore non concluantes, de valorisation des paysages ont eu lieu en Belgique. Les zones naturelles sont

assimilables à un stock d'espaces vierges. Cette matière première est par essence non renouvelable. Plus l'espace est utilisé, plus la valeur de l'espace résiduel augmente. Mais jusqu'à quel point ?

1.4. UNE CLÉ DU DÉVELOPPEMENT DURABLE : DES MODES DE FINANCEMENT ALTERNATIFS À L'IMPÔT

1.4.1. Un coût qui engage plusieurs générations de citoyens

Pour les hommes politiques, l'investissement en infrastructures présente des avantages immédiats, et en premier lieu celui de la visibilité. Il crée de l'activité pour les chantiers et des emplois locaux ; il garantit des retombées médiatiques et électorales. Le manque d'utilité et, donc, la création d'une mauvaise dette et, plus généralement, la mise à jour des faiblesses éventuelles du projet sont différés dans le temps, donc sans conséquences (électorales !). En pratique, le vote sanctionne d'autant plus mal les mauvais choix que l'information sur le projet est masquée.

De plus, l'investissement est trop souvent privilégié par rapport à l'exploitation : on pose plus souvent des « premières pierres » qu'on coupe le ruban des bilans comptables ! L'approche économique cohérente sur la durée de vie de l'équipement n'est donc pas encouragée. Le calendrier électoral a une influence sur les décisions. Les risques du

projet peuvent être masqués ou sous-estimés dans le cas de projets financés sur fonds publics.

La vérité est qu'une collectivité supportera sur plusieurs années le coût d'une infrastructure. Les générations de demain devront rembourser un montant amplifié par le coût de la dette. La baisse du taux d'actualisation en 2005⁷ a modifié les termes de l'échange entre les générations. L'utilisation jusqu'ici d'un taux d'actualisation élevé avait pour effet de minorer les bénéfices futurs et donc de pénaliser les projets utiles mais à effets différés. Il y avait implicitement une prise en compte des risques. Avec des taux ajustés au contexte économique, cette manière de procéder n'est plus possible. L'avantage est alors dans une meilleure expression des risques.

Il est important de dire qui supportera *in fine* le coût des infrastructures. Le mode de financement en est une expression.

On peut distinguer deux voies principales. Soit l'État réalise directement le projet et le finance par l'impôt ou par une émission de dette⁸. Il peut mettre en place des péages pour alléger la charge de l'impôt. Soit l'infrastructure est concédée à un acteur privé : toute la gamme d'intervention existe, depuis une responsabilité sur la seule exploitation jusqu'à un financement privé intégral, l'ensemble étant contrebalancé par les recettes de péage. Ces dernières peuvent être réelles ou

⁽⁷⁾ En 2005, l'ex-Commissariat général du Plan a fait passer le taux d'actualisation de 8 % à 4 %. Ce taux est dégressif (jusqu'à 2 %) pour les périodes au delà de trente ans.

⁽⁸⁾ En réalité, le financement collectif par l'impôt ne concerne réellement que les transports urbains et le transport collectif. Les autoroutes bénéficient du soutien du secteur privé, du fait de leur rentabilité propre et de l'aptitude des automobilistes à acquitter un péage.

virtuelles, c'est-à-dire que les pouvoirs publics prennent la plus grande part du risque d'exploitation.

L'acteur privé comme public, mais ce dernier avec en général moins de souplesse, peut valoriser son actif par des méthodes d'optimisation de revenu (*yield management*), à travers le développement de services connexes ou d'autres activités, de valorisation foncière par exemple.

Un financement par l'utilisateur permet une régulation par les prix. Le péage permet une réelle externalisation des coûts. L'utilisateur prend conscience du coût réel de l'utilisation de l'infrastructure et ajuste son comportement en conséquence.

1.4.2. Les partenariats public-privé

Le contexte des finances publiques et une approche plus budgétaire qu'économique peuvent conduire à différer des projets utiles, ce qui constitue un coût pour la collectivité. Les différentes formes de partenariat public-privé⁹⁾ (PPP) permettent de poser en amont la question de l'utilité d'un projet, puis de répartir et de maîtriser ses risques, enfin d'accélérer sa réalisation.

La concession a l'avantage d'identifier en amont la capacité contributive de l'utilisateur de l'infrastructure, qui peut financer totalement (voire au-delà) ou en partie l'infrastructure. Au-delà de cette répartition « statique » du coût de l'opération, l'utilisateur devient client d'un service et l'offre de services complémen-

⁹⁾ Contrat de partenariat et délégation de service public dont la forme la plus connue est la concession.

taires permet de diminuer la contribution publique. Par exemple les recettes annexes d'un aéroport ou d'un stade prennent une proportion croissante par rapport aux contributions directes d'usage de l'infrastructure (redevance aéroportuaire ou prix du billet).

Le secteur privé n'apporte pas de ressource nouvelle en soi, mais son implication permet bien souvent d'alléger la contrainte budgétaire, en musclant la conduite de projet et en faisant échapper les projets décidés aux aléas ultérieurs, notamment politiques.

Le partenariat public-privé permet de calculer le coût « complet » d'un projet, en optimisant le cycle de vie de l'équipement (conception-construction-entretien), et en internalisant les risques. Il diffère la charge sur les budgets publics. Il permet surtout de spécifier le projet par une signature globale de contrat en amont. Le secteur privé a donc la capacité d'améliorer l'efficacité d'un projet à travers :

- l'optimisation de la conception et de la construction ;
- des services innovants optimisant les recettes ;
- une gestion optimale des effectifs d'exploitation ;
- le portage du risque de construction (forfait) ;
- le portage du risque de délai et de financement ;
- le portage du risque d'exploitation et de maintenance.

Objet de l'ordonnance du 17 juin 2004, le contrat de partenariat constitue un nouvel outil complémentaire de la délégation de service public, lorsque les recettes d'exploitation sont trop faibles et le risque trop élevé pour recourir à la concession. Il permet de bénéficier de tous les avantages ci-dessus, à

l'exception des recettes directement liées à l'usage.

Si l'on considère qu'un débat public modernisé permet d'orienter la puissance publique vers des projets utiles, il devient indispensable que ces projets soient ensuite réalisés rapidement. Ils doivent peser le moins possible sur les finances publiques, *a priori* (charge financière différée), mais aussi *a posteriori* (risques supportés par le secteur privé). Une telle démarche séquentielle permettrait de replacer la puissance publique au centre d'enjeux tels que l'expression démocratique autour des projets, le développement durable, le choix des modes de transport, de la planification et des grandes options. Le recours au partenariat public-privé permet ensuite une réalisation rapide qui optimise les avantages attendus et minimise les risques, tout en différant la charge financière.

1.4.3. Le péage urbain : une frilosité française qui contraste avec l'engouement que suscite cette mesure à l'étranger

Le Conseil de Paris a adopté, le 12 février 2007, le projet de Plan de déplacements (PDP) de la capitale qui renforce la politique de la municipalité en place visant à réduire de 40 % d'ici 2020 la circulation automobile. Mais nulle part il n'est fait explicitement référence à l'instauration d'un « péage urbain ». Pour l'instant, la Gauche comme la Droite sont fermement opposées à cette mesure. Certaines études¹⁰ soulignent le coût

⁽¹⁰⁾ Nous pensons notamment à celle de Rémy Prud'Homme.

important des systèmes mis en œuvre et notent que la congestion évitée est somme toute modeste.

Pourtant, les résultats du référendum organisé à Stockholm en septembre 2006 révèlent qu'une majorité des habitants de la capitale suédoise s'est prononcée en faveur du péage qui avait été testé entre janvier et juillet. Comme à Londres (- 16 %), la circulation y a fortement diminué (- 19 %), au-delà même de l'objectif initial. Le péage londonien, fort de son succès, a vu sa zone d'application doubler en février 2007 ; il est, par ailleurs, aujourd'hui étendu aux poids lourds les plus polluants.

Les fonds récoltés sont dans tous les cas dédiés à la politique des transports. À Stockholm, les 400 millions d'euros du nouveau plan de circulation, financé par l'État, ont servi en grande partie à la création d'une vingtaine de lignes de bus et à la construction de parkings. Mais à terme, les recettes du péage serviront exclusivement à la construction de routes. Oslo suit une politique similaire.

	Singapour	Oslo	Londres	Stockholm	Milan
Depuis quand	1975	1990	2003	2006	01/08
Montant du droit de péage	0,6 à 2,7 € selon les heures	2,7 €	11,9 €, rabais de 90 % pour les riverains	de 1,07 à 2,14 € selon les heures avec un plafond de 6,40 €/jour	2 à 10 € suivant la pollution du moteur
Horaires d'application	7 j/7 24 h/24 (extension progressive)	7 j/7 24 h/24	7 h - 18 h 30	6 h 30 - 18 h 30	7 h 30 - 19 h 30 (en semaine)
Utilisation des fonds		Investissements routiers (80 %) transports collectifs (20 %)		Investissements routiers	24 M €/an à réinvestir dans transports et espaces verts

Le système s'étend progressivement dans le monde. La ville de San Francisco étudie la faisabilité d'un péage aux heures de pointe, Amsterdam réfléchit à en instaurer un d'ici 2010. D'autres mesures peuvent être mises en place. Ainsi, le centre historique de Rome est divisé en plusieurs zones et interdit aux véhicules particuliers, sauf permis spécial. Ces permis sont valables soit pour une zone soit pour tout le centre et ne sont délivrés qu'aux résidents ou aux personnes y travaillant. Le prix maximal d'un permis spécial permettant également de se garer, est d'environ 350 euros par an. Pour inciter à l'achat de filtres à particules, des villes comme Berlin, Cologne et Hanovre interdisent depuis le 1^{er} janvier 2008 l'accès au centre-ville des voitures les plus polluantes. Ces réussites étrangères font envie, mais pour l'instant la législation française ne permet pas de les répliquer. Seule la mise en place d'un péage sur un axe routier ou un ouvrage d'art est légale.

De ces expériences, il faut retenir que pour connaître le succès et obtenir l'assentiment du public, le péage urbain doit :

- être d'une transparence absolue dans son mode de gestion ;
- contribuer à une amélioration notable des problèmes de congestion et de la qualité de l'air ;
- offrir des solutions de rechange valables.

Améliorer la performance du transport public est évidemment une condition préalable au succès du péage urbain, mais ce n'est pas la seule. Il peut aussi être utile de consacrer une partie des sommes prélevées, via le péage, à compenser les impacts négatifs sur les populations captives à faible revenu. Une partie des sommes prélevées auprès des automobilistes doit également être allouée à la construction de nou-

veaux axes de circulation, à la réfection du réseau routier actuel, ainsi qu'au développement des zones de stationnement. Faute de quoi, les automobilistes percevront – avec raison – ce péage comme un simple impôt masqué.

Enfin, un programme d'investissements important dans des infrastructures urbaines pourrait être ainsi conçu sans que les ruraux aient la désagréable impression de voir leurs impôts utilisés pour la construction de rocade ou de périphériques qu'ils n'emprunteront jamais, alors même que la route départementale qui dessert leur village souffre de quelques nids de poule.

1.4.4. Récupérer les plus-values foncières liées à la réalisation des équipements publics

Le système des péages a ses limites. Il n'est en particulier pas toujours aisé à mettre en œuvre, même si les technologies récentes offrent des solutions à coût acceptable.

La valeur du bien collectif ne se limite pas à son usage direct. On parle en économie d'effets externes positifs. Un récent rapport parlementaire¹¹ rappelait que l'extension de la ligne Jubilee à Londres avait conduit à une hausse des prix fonciers très supérieure au coût de construction de la ligne.

Il est néanmoins vrai qu'il n'est pas toujours aisé de récupérer une partie de la rente foncière. Les bénéficiaires de

⁽¹¹⁾ Rapport d'information du Sénat n° 196.

biens collectifs sont souvent diffus et difficilement repérables.

Avant de prélever, encore faut-il pouvoir mesurer. Cette question n'est pas nouvelle et se greffe sur tout un courant de la littérature de l'économie géographique¹² qui cherche à mesurer l'impact des équipements publics sur la valeur du foncier. Ces fondements théoriques et les mesures empiriques, qui sont très discutées, amènent à s'interroger sur les mécanismes qui permettraient de construire et fonder des systèmes de prélèvements permettant d'identifier les bénéficiaires d'un équipement et de leur demander de contribuer au financement du bien dont ils profitent. L'idée, assez simple en théorie, présente de réelles difficultés d'application.

On rappellera l'exemple historique de l'urbanisme parisien au XIX^e siècle où l'État, sous l'impulsion du baron Haussmann, avait mis en œuvre un tel mécanisme. L'État expropriait les propriétaires des terrains concernés par les plans de rénovation, détruisait les immeubles et construisait de nouveaux axes avec tous leurs équipements (eau, gaz, égouts). L'État récupérait l'argent emprunté en revendant le nouveau terrain sous forme de lots séparés à des promoteurs qui devaient construire de nouveaux immeubles en se conformant à un cahier des charges précis. Ce système ne perdura pas en raison non seulement de l'apparition d'une dette importante qui contribua à décrédibiliser ces grands travaux, mais surtout parce qu'il restreignait trop fortement les droits de propriété.

⁽¹²⁾ La littérature est considérable, on pourra se reporter sur l'article synthétique de Mashisa Fujita et Jacques-François Thisse, *Économie géographique : problèmes anciens et nouvelles perspectives*, in *Annales d'économie et de statistiques*.

Plus proche de nous, le versement transport, qui finance en partie le transport collectif urbain en France, constitue une expérience assez unique. Ce prélèvement est effectué par les collectivités territoriales sur la masse salariale des entreprises de plus de 9 salariés qui résident dans une zone desservie par des transports urbains selon un taux fixé par la loi. Cette contribution a trouvé sa justification dans la loi d'orientation sur les transports intérieurs de 1982. Le financement des services de transports publics réguliers de personnes est assuré par les usagers et par les autres bénéficiaires qui en retirent un avantage, direct ou indirect. Les salariés, comme les employeurs, voyant leur univers de choix s'élargir, leur contribution au financement du système est sollicitée, par le paiement du titre de transport pour les premiers, *via* cette taxe pour les seconds. L'argumentation repose aussi sur le lien fort entre les déplacements privés et le transport collectif, mais se trouve aujourd'hui contestée, notamment dans le périurbain où le transport collectif est loin de présenter le même intérêt.

PROPOSITIONS

2.1. SORTIR LE CALCUL ÉCONOMIQUE DE SON GHETTO

Il est nécessaire de repenser la manière dont les outils du calcul économique sont pris en compte dans le processus de décision. Dans les pays nordiques aucun élu ne défendrait un projet qui n'aurait pas été soumis à une critique sérieuse. Le « *value for money* », omniprésent dans le processus de décision anglais, est quasi absent du schéma français. À tout moment de la procédure, le décideur britannique doit avoir des éléments pour justifier que l'argent est bien dépensé. A chaque étape correspond un document lisible et accessible au plus grand nombre. Dans ces deux exemples, le calcul économique est bien au service d'une démarche participative. Il la conforte même.

Le groupe de travail souhaite favoriser un tel processus et rendre le calcul économique accessible. Les propositions qu'il fait relèvent en ce sens plus de la motion de progrès que d'une révolution dans la manière d'envisager l'évaluation.

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

Le groupe rappelle l'importance de l'information des partici-

pants au débat public, comme cela se fait déjà couramment ailleurs. Un public mieux informé sera plus en mesure de constituer un réel contre-pouvoir au porteur du projet. Cette information ne doit pas uniquement se focaliser sur le sujet (le projet considéré) mais devra aussi porter sur le processus de décision pour que le public soit sensible et attentif lors des étapes clés.

La communication sur le résultat des études est trop faible. Une commune suisse n'a pas hésité à distribuer sur le marché des documents d'information intelligibles sur le calcul économique d'un projet à l'étude. Les destinataires n'avaient pas besoin d'avoir suivi une formation solide en économie pour comprendre les avantages et les inconvénients du projet. Une bonne communication est un argument de vente puissant.

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

Il y a souvent une discordance entre les choix publics d'investissement et les résultats des études socio-économiques. Les décisions politiques expriment des valeurs implicites, par exemple en matière de sécurité, dont ne rendent pas toujours compte les modèles. En termes simples, quand le thermomètre ne conforte pas le diagnostic, c'est le thermomètre qui est contesté.

Pour que l'analyse socio-économique conserve toute sa place, il faut sans doute revoir le processus de validation des valeurs tutélaires et leur donner une audience plus large. Dans le pro-

cessus engagé jusque-là, la validation politique n'a pas été assez lisible. En lieu et place de la simple approbation d'un ministre, il faudrait associer la représentation nationale au processus de ratification. Pour refondre sa fiscalité verte, la Suède a procédé en deux étapes. Dans un premier temps, a été constitué un groupe du type « Boiteux », puis le processus de discussion a été élargi. Il serait raisonnable que les préoccupations du changement climatique dans les calculs économiques fassent l'objet d'un large débat.

■ Proposition 3 : Créer un Institut du calcul économique

L'État doit avoir le souci de renforcer le rôle des études socio-économiques dans le processus de décision et assurer le développement des outils, favoriser leur adaptation au rythme des préoccupations de la société, encourager l'innovation et soutenir la formation.

Le groupe propose la création d'un Institut du calcul économique (ICE) qui aurait pour objet de promouvoir l'amélioration de la qualité des évaluations socio-économiques et qui, à l'instar de l'Institut de la gestion déléguée (IGD), bénéficierait d'une certaine neutralité du fait de la cohabitation entre acteurs publics et partenaires privés. On pourrait envisager un rattachement de l'ICE à la Commission nationale du débat public. En toute hypothèse, cette instance, qui pourrait prendre la forme d'un organisme indépendant et à but non lucratif, du type fondation, devra être déconnectée des enjeux immédiats découlant des projets. Il réunira l'ensemble des acteurs concernés :

- ceux qui définissent les grands projets d'infrastructures :

l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ;

- ceux qui exploitent ou financent ces infrastructures, entreprises privées ou publiques ;
- ceux qui attendent que ces infrastructures répondent à la satisfaction de leurs besoins, qu'ils soient usagers, clients, ou contribuables ;
- ceux qui exercent le pouvoir de contrôle de l'État ;
- les experts universitaires.

Proposition 4 : Renforcer la qualité de la diffusion des évaluations *a posteriori*

À partir du moment où un euro d'argent public aura été investi dans le projet, notre groupe de travail demande à ce que le Parlement soit destinataire du bilan LOTI, dont la publication est obligatoire dans les cinq ans qui suivent la mise en service de l'infrastructure. Le ministre est uniquement mis en copie.

Ces études *a posteriori* permettent d'identifier le supplément de valeur ajoutée créé par les entreprises qui ont accès à un plus grand nombre d'actifs ou de consommateurs. Les pouvoirs publics devraient privilégier les projets dont la création de valeur économique, sociale et environnementale est la plus élevée.

On ne saurait pour autant se contenter de la publication du taux de rendement, dont le calcul *ex post* n'est pas indiscutable. Il faut aussi mettre en évidence les écarts entre ce qui était annoncé et ce qui a été constaté, avec des indicateurs immédiatement accessibles : taux d'utilisation de l'infrastructure.

ture, prix, dessertes (pour les trains), etc.

Proposition 5 : Favoriser les contre-expertises dans les études préalables (se donner les moyens financiers pour les réaliser)

Tout euro public investi dans un projet devra être soumis à une étude sérieuse menée avec la plus grande neutralité. L'Institut Montaigne est conscient que cette généralisation des études a un coût, mais le problème financier ne se pose réellement que pour les projets de petite taille. Pour les projets plus importants, les gains d'efficacité qui seront générés par le fait même d'avoir choisi le projet optimal couvriront ces frais supplémentaires. De plus le développement du marché des études (*cf.* proposition suivante) conduira à une nécessaire baisse des prix.

Nous sommes conscients que cette mesure visant à promouvoir la pluralité de l'expertise nécessite la constitution d'un marché des études socio-économiques en France. Aujourd'hui, l'expertise est surtout le fait de l'administration centrale. Des universitaires se sont déjà proposés pour effectuer ce travail d'audit *a priori* et *a posteriori*. Il est aussi possible de faire appel à des cabinets étrangers.

L'État doit garder un rôle central de définition du cahier des charges des études. Il s'agit de définir une doctrine unique pour l'évaluation : méthode, indicateurs, etc. Une évaluation *ad hoc* pourra rester plus pertinente pour les très grands projets.

L'externalisation de l'étude lui apportera d'avantage de crédibilité. Les hommes politiques doivent accepter de courir le risque de voir leurs promesses électorales relues à la lumière du calcul économique.

2.2. AMÉLIORER LA TRANSPARENCE ET L'ADHÉSION DES CITOYENS PAR UN DÉBAT PUBLIC EFFICACE

Proposition 6 : Focaliser les débats initiaux sur les caractéristiques et les enjeux du projet : opportunité, option et financement

Le Grenelle de l'environnement a donné le résultat d'une politique globale de transport sans discuter des moyens. C'est pourquoi, nous proposons le lancement d'états généraux sur des sujets ciblés tels que le télépéage poids-lourds, le péage urbain, le fret ferroviaire.

Avoir clarifié en amont, dans le cadre d'un débat approfondi de politique des transports, les grandes questions permettra ensuite une meilleure préparation des débats publics des projets.

En ce qui concerne le débat public *stricto sensu*, notre proposition est que soit établi (*a priori* sous l'égide de la Commission nationale du débat public - CNDP) un corps de doctrine sur leur gestion et leur organisation. L'enjeu consiste à partager les bonnes pratiques plutôt qu'à réglementer. Ces bonnes pratiques pourraient porter sur le montage des dos-

siers et leur présentation, sur l'animation des débats et la façon de favoriser les échanges. La Commission nationale pourrait ainsi jouer un rôle d'accompagnement tant vis-à-vis des maîtrises d'ouvrage que des commissions particulières du débat public.

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

Les fonctionnaires qui représentent les différents services de l'État dans ces réunions y sont rarement préparés. Il n'est pas dans la culture de l'administration de promouvoir ses projets. Trop de hauts fonctionnaires pensent que l'argument de l'intérêt général se suffit à lui-même. Pour d'autres, il s'agit simplement d'expliquer une décision politique. Pour que ces débats soient féconds, il faudrait que les représentants de l'État soient mieux formés au débat et à la contradiction.

Proposition 8 : Utiliser des outils visuels pour communiquer avec le grand public

Utilisé à bon escient, l'outil cartographique permet de mieux visualiser l'impact économique d'une infrastructure. Cet outil ne révolutionne pas le calcul économique car les résultats présentés sont du même ordre. En revanche, il apporte beaucoup du point de vue de la communication. L'outil cartographique est pédagogique et lisible par tous. Il permet aux décideurs de mieux se faire comprendre lors des débats publics. Les succès de « *Google earth* » ou de « *Géoportail* » démontrent que la population souhaite

disposer d'une perception immédiate et intuitive de l'espace sur lequel elle vit.

En utilisant des couleurs différentes, on peut, en un seul coup d'œil, identifier les territoires qui bénéficient d'une création de valeur significative et ceux qui n'en bénéficient pas. Les effets se font souvent sentir à des distances appréciables. Cet outil a été utilisé dans les débats publics de l'autoroute A104, de l'autoroute A12 en Ile-de-France, du projet de liaison ferroviaire entre Bordeaux et l'Espagne.

2.3. ARTICULER FINANCEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LE SYSTÈME DES INFRASTRUCTURES

Proposition 9 : Autoriser la requalification de sites naturels classés au titre de la Loi du 2 mai 1930

Le texte prononçant le classement d'un site reconnaît officiellement sa qualité. Il place, on l'a vu précédemment, son évolution sous le contrôle et la responsabilité de l'État puisque, à compter de la publication de ce texte au *Journal officiel* de la République française, tous travaux susceptibles de modifier l'aspect ou l'état d'un site sont soumis à autorisation du ministre chargé des sites ou du préfet de département.

Compte tenu de cette réglementation ancienne, une infrastructure ne peut être réalisée en site classé qu'à la condition de ne pas porter atteinte au caractère artistique,

historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, qui a fondé le classement, même lorsque le site a été profondément altéré.

Le groupe de travail propose que l'intégration d'une infrastructure dans un paysage puisse être envisagée comme une amélioration qui valorise des sites et des paysages remarquables. Il demande également de ne pas exclure *a priori* le déclassement d'un site lorsque l'analyse démontre que le contexte présent ne justifierait plus son classement.

Proposition 10 : Reconnaître les gagnants et les perdants d'un projet d'infrastructure

Le groupe propose une réelle indemnisation en compensation des nuisances subies par une nouvelle infrastructure, grâce à un mécanisme de péréquation entre les perdants et les gagnants, fondé sur les plus-values foncières. Ce mécanisme existe déjà avec la taxe pour les nuisances sonores des aéroports, qui permet de dégager des fonds pour aider les riverains à financer des travaux d'isolation phonique pour leur domicile.

Il est nécessaire de reconnaître qu'un village traversé par une LGV n'en profitera pas. Un projet nécessaire ne doit pas être rejeté sous prétexte qu'il passe par une banlieue déjà défavorisée. Seule la mise en avant des synergies permises par le projet justifiera sa réalisation. Mais les richesses créées doivent être en partie redistribuées aux perdants du projet. Pour aucun territoire, un projet ne doit être globalement négatif. Cette indemnisation peut se faire à coût

neutre¹³ pour l'État *via* la mise en place d'un système de taxation des plus-values foncières générées par la nouvelle infrastructure.

Un Parisien qui possède un appartement sur le tracé d'une future ligne de métro bénéficie doublement de la nouvelle infrastructure : il est mieux desservi et la cote immobilière de son logement augmente. De même, certaines propriétés voient leur valeur mobilière augmenter du fait de la construction d'une nouvelle bretelle d'autoroute, ou de la construction d'une gare. Ces résidences ne sont pas impactées par les nuisances engendrées par la nouvelle infrastructure car elles ne sont pas situées le long du tracé.

Ce mécanisme existe déjà plus ou moins pour la taxe professionnelle qui n'est plus assise sur une commune mais sur une zone géographique. Un choix qui crée de la valeur doit permettre d'équilibrer les gains et les pertes. Cette proposition implique de changer la loi.

Proposition 11 : Autoriser la modulation tarifaire pour les péages

L'enjeu est de savoir à combien les usagers vont valoriser l'usage de la nouvelle infrastructure. La mesure de cette utilité pourrait être réalisée pendant la consultation du public sous forme d'un questionnaire. Il n'est pas interdit de penser que les réponses apportées varieront suivant le but poursuivi au moment de l'utilisation de l'infrastructure. Un péage différen-

⁽¹³⁾ À long terme. À court terme, il existera toujours un décalage temporel entre le versement de l'indemnisation et la réalisation de la plus-value.

cié suivant l'usage est tout à fait concevable par type de véhicule, par type de remplissage (covoiturage), par tranche horaire, par voie (voie spéciale rapide), etc.

Une infrastructure en tant que telle ne rapporte rien, elle ne crée de la richesse que par les services qui lui sont associés. Selon le service proposé, les usagers accepteront de payer plus ou moins cher.

Une différenciation tarifaire est déjà appliquée dans de nombreux secteurs. La tarification aérienne est déjà largement segmentée. 90 % des passagers d'un vol commercial ne rapportent rien à la compagnie qui les transporte. Seuls les 10 % qui voyagent en classe affaires et bénéficient d'un service spécifique sont des clients rentables. Une infrastructure comme le Stade de France n'est pas financée majoritairement par les 80 000 spectateurs « lambda » qui assistent aux rencontres sportives et autres manifestations, mais par les entreprises et clients qui paient très cher une loge et les services associés, par la publicité et par les partenariats.

Si l'on crée des services associés, on peut changer la structure du financement vers plus de différenciation, sans pour autant faire diminuer l'utilisation de l'infrastructure. Bien au contraire ! Le péage de l'A14 est un excellent exemple. En acceptant de payer un droit de péage plus élevé pour gagner quelques minutes, les usagers aisés libèrent de l'espace sur l'autoroute A13 au bénéfice des autres usagers (qui ne paient pas).

■ Proposition 12 : Promouvoir le péage urbain

En l'absence de péages urbains, la circulation est largement sous-tarifée en ville. La rentabilité des projets de transports collectifs périurbains et leur financement dépendent des péages urbains dans une logique d'augmentation générale du coût de la mobilité automobile (et pas seulement dans la zone centrale), afin de réduire la congestion, et du prélèvement de nouvelles ressources pour financer les investissements de transports collectifs. Les différentes tentatives visant la mise en place de péages urbains dans les villes françaises ont toutes échoué, moins en raison de réels obstacles juridiques que d'une opposition politique. Les expériences étrangères, très diverses, montrent néanmoins l'intérêt de cette solution, et son acceptabilité par les populations.

Comme le rappelle Yves Crozet, directeur du master transport et logistique industrielle et commerciale de Lyon-II, « Après le stationnement payant, le péage urbain n'est que la deuxième étape dans la gestion de la circulation en milieu urbain [pour répondre à] l'obligation, sous peine d'asphyxie urbaine, de canaliser les déplacements ».

Une partie des recettes doit servir à pallier les phénomènes d'exclusion induits par le péage urbain. C'est une composante essentielle de son acceptation.

Proposition 13 : Engager une réflexion sur la capture de la rente foncière par les promoteurs d'infrastructures de transport

Des dispositions fiscales devraient permettre aux pouvoirs publics ou aux maîtres d'ouvrage privés de récupérer les plus-values foncières liées aux investissements publics. Une partie des plus-values est déjà soumise à prélèvement fiscal, *via* les taxes locales, mais on pourrait rechercher des systèmes plus efficaces en les basant davantage sur une valeur locative cadastrale des habitations, redéfinie en cohérence avec ces effets externes. L'analyse de la formation des plus-values foncières immobilières et locatives, consécutives à la mise en place de ces équipements, est un exercice complexe. En outre, l'application de correctifs dans le calcul de la taxe pour tenir compte de ces effets est un sujet politiquement sensible. Néanmoins, la difficulté qui existe aujourd'hui pour financer les infrastructures, pourrait inciter à creuser cette voie déjà explorée ailleurs, en particulier pour financer des réserves foncières dans les zones urbaines. À cet égard, si l'idée d'une taxation des plus-values latentes est théoriquement séduisante, la voie la plus réaliste consiste sans doute à taxer les plus-values constatées au moment de la cession.

La transformation d'une terre agricole en terre constructible peut aussi générer une très forte plus-value. La captation de la rente est en partie engagée à travers la loi portant engagement national pour le logement¹⁴ puisque les communes peuvent instaurer une taxe, acquittée à la première cession, comme elles

⁽¹⁴⁾ Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

peuvent surtaxer le foncier non bâti lié à des terrains constructibles (ceci afin d'éviter une rétention spéculative). Ces deux mécanismes récents ont besoin d'être renforcés, de préférence à une échelle intercommunale. À titre de comparaison, les Allemands imposent aux propriétaires la cession d'un tiers de leur terrain lorsqu'il est rendu constructible. Les Danois taxent aux 2/3 la plus-value opérée, puisque celle-ci ne tient pas aux mérites du propriétaire mais aux effets des politiques publiques. En contrepartie, il vaudrait mieux abaisser – voire abandonner – les droits de mutations à titre onéreux, même sans plus-value, qui sont un frein à la fluidité des ventes de terrains.

Proposition 14 : Poursuivre la politique de partenariats public-privé

Est-il nécessaire d'insister encore sur la pertinence de poursuivre l'action engagée en faveur des partenariats public-privé ? Nous renvoyons donc ici le lecteur au chapitre 1.4.2.

CONCLUSION

Ce rapport exprime une triple conviction, qui ouvre autant de chantiers à poursuivre.

En premier lieu, dans notre société contemporaine, les choix publics ne peuvent ignorer l'avis des groupes de citoyens. Il n'est plus possible aujourd'hui d'imposer des décisions reposant sur des enjeux non clairement exposés, discutés et validés. Il est donc indispensable que les processus favorisent la concertation entre parties prenantes. La réalité est que la vision historique française de l'intérêt général – qui place la décision de l'État au-dessus des intérêts particuliers – a vécu. Encore faut-il en tirer tous les enseignements. Ainsi, en matière d'évaluation économique, il est douteux qu'on puisse demain se contenter d'une valeur agrégée. Il faudrait reconnaître dans le calcul les gagnants et les perdants. Les réflexions sur la récupération de la rente foncière, d'une part, et sur la compensation des citoyens soumis à des nuisances, d'autre part, participent de cette approche.

En second lieu, la dimension économique de l'évaluation doit être préservée car elle est un indicateur de l'utilité collective. Le calcul économique doit donc être légitimé. Mais sans doute doit-il aussi évoluer profondément pour mieux rendre compte des préférences collectives. Ses valeurs de référence doivent rendre compte de l'objectif du « facteur 4 » (réduction de 75 % des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050). Mais elles doivent aussi être élargies à d'autres critères (accessibilité, maintien de la biodiversité, qualité du paysage...), qui seront sans doute difficiles à valoriser. Enfin, certains avancent déjà l'idée d'une recherche d'efficience (faire mieux sur

un choix) au-delà de l'efficacité (faire mieux par rapport à un autre choix).

En troisième lieu, le développement durable doit imprégner la doctrine des infrastructures. Une **évidence** est que celui-là et celles-ci se situent dans la même unité de temps. Penser les infrastructures oblige donc à un effort de prospective, qui n'est pas nécessairement – et sans doute pas du tout – un prolongement du présent. Ceci peut conduire à des approches nouvelles : geler le foncier pour préserver l'avenir n'oblige pas à lancer un chantier sans attendre. Une **Crainte** est que le souci du respect de l'environnement ne favorise une réglementation absconse et exponentielle : bien utilisé, le principe de précaution doit mettre en balance les intérêts économiques, sociaux et environnementaux. Un **fait** est l'importance du signal prix dans une politique de développement durable. L'utilisateur doit savoir combien coûte le service qu'il utilise. En même temps, il y a des solutions pour les différents types d'utilisateur par une meilleure valorisation des services attachés à une infrastructure : modulation tarifaire, diversification des services.

En résumé, au temps des listes de projets doit succéder une programmation politique précisant les enjeux, les objectifs et les méthodes.

Mais n'est-ce vrai que dans le cas des infrastructures de transport ?

L'utilisation du calcul économique en Angleterre

L'État insiste sur la nécessité de justifier du bon usage des fonds publics nationaux consacrés aux différents services (santé, défense, police et transports). La doctrine d'évaluation des dépenses en matière de transport a été présentée en juillet 1998 dans un document (« *A New Deal for Transport : Better for Everyone* » du *Department of Environment Transport and the Regions*) et a été formalisée dans un « *green book* », « *Appraisal and Evaluation in Central Government* » (la dernière version datant de janvier 2003).

L'objectif visé par le « *green book* » est d'assurer que le processus d'évaluation¹⁵ de l'utilité¹⁶ du projet est homogène pour l'ensemble du gouvernement, transparent, et qu'aucune action n'est engagée avant d'avoir préalablement répondu à deux questions :

- Existe-t-il de meilleures façons d'atteindre les objectifs ?
- Est-ce qu' « on en a pour son argent » ?

La méthode vise à alimenter l'élaboration de la politique nationale des transports et à permettre l'allocation des ressources publiques en évaluant et en priorisant les projets. Pour cela, elle traite de façon homogène des projets concurrents, évalue tous les effets du projet (pas seulement ses effets

⁽¹⁵⁾ En anglais, « *appraisal* ».

⁽¹⁶⁾ En anglais « *value for money* ».

directs en matière de transport), et s'applique de façon cohérente à l'ensemble des projets, quel que soit le mode de transport envisagé (train, automobile, deux roues, piétonnier...)

Cette nouvelle méthode d'évaluation¹⁷ s'applique aux études multimodales, aux schémas autoroutiers et routiers, aux études ferroviaires, portuaires et aéroportuaires.

Pour assurer cette cohérence, le gouvernement a décrit sa politique de transport en fixant cinq objectifs qui sont le pivot du processus d'évaluation de l'utilité d'un projet.

- **L'impact environnemental** : réduire les impacts, directs et indirects, des infrastructures de transport sur l'environnement, pour les usagers comme pour les non-usagers. Cet objectif se détaille en 10 sous-objectifs : bruit, pollution atmosphérique de différentes natures, impact sur les paysages, faune et flore (notamment sauvage), bâtiments anciens et monuments.
- **Sécurité** : réduire le nombre de décès, blessures ou d'atteintes aux biens résultant d'accidents ou de faits criminels, par la réduction des accidents et l'accroissement de la sûreté.
- **Économie** : efficacité économique des transports : pour les usagers (à titre privé ou à titre professionnel) et les prestataires de transport, amélioration de la fiabilité et des effets économiques induits, effet de levier sur l'utilisation des fonds publics.

⁽¹⁷⁾ NATA ou « *New Approach To Appraisal* ».

- **Accessibilité** : possibilité d'accès aux lieux et équipements, par différents modes de transport.
- **Intégration** : il s'agit ici de s'assurer que toutes les décisions sont prises dans le contexte de la politique de transport globale du gouvernement (« *Integrated Transport Policy* »).

Un corps détaillé de doctrine¹⁸ décrit la façon de procéder à ces analyses préalables en cinq étapes principales¹⁹ :

- Formalisation des objectifs spécifiques à poursuivre par le projet. Ces objectifs doivent s'inscrire dans la politique gouvernementale (voir ci-dessus) ;
- Analyse des problèmes actuels, ou à venir, relatifs au système de transport considéré ;
- Exploration des solutions envisageables pour résoudre les problèmes ou atteindre les objectifs fixés ;
- Évaluation des solutions, en recherchant des combinaisons qui procurent un résultat global meilleur que la somme des composants individuels ;
- Choix de la solution préférée, et du cadencement dans le temps de sa mise en œuvre ; le choix prend en compte les avis du public et des prestataires de transport.

⁽¹⁸⁾ Le *Transport Analysis Guidance* édité par le Department for Transport est publié sur le site internet du gouvernement. Il est découpé en documents simples et courts, accessibles au grand public.

⁽¹⁹⁾ Un mode opératoire détaillé (15 phases élémentaires, 33 étapes) est prescrit.

La doctrine décrit également les documents qui matérialisent les travaux de ces phases, spécifiant leur contenu et dans certains cas leur format (distinguant les détails à fournir, et les niveaux de synthèse²⁰ requis) :

- **Synthèse d'évaluation nationale**, par solution envisagée, décrivant comment cette solution répond aux cinq objectifs nationaux. Elle fournit l'information permettant de se forger un jugement sur l'utilité globale du projet, et assure la cohérence de ce jugement entre projets.
- **Objectifs régionaux et locaux** : il s'agit d'objectifs s'inscrivant dans les objectifs nationaux, mais plus spécifiques au projet considéré ; ils sont décrits à l'avance, ainsi que les indicateurs permettant d'évaluer comment les solutions y répondent. Cette évaluation est plus particulièrement à destination des collectivités territoriales ou du public.
- **Efficacité de la résolution des problèmes** : à nouveau, les options sont évaluées, avec des indicateurs adaptés, en fonction de leur capacité à résoudre les problèmes actuels ou futurs. Cette évaluation est plus particulièrement à destination des collectivités territoriales, du public et des prestataires de transport.

⁽²⁰⁾ Chacun des quatre rapports suivants doit inclure, pour chaque solution ou option envisagée, une synthèse en une page, donnant une vision d'ensemble claire, complète, accessible et compréhensible de la solution envisagée (ainsi que la liste des options considérées, mais non étudiées, avec la raison du rejet).

- **Argumentaires.** Des argumentaires complémentaires permettent d'appréhender le projet avec des points de vue différents :
 - Distribution et équité : il s'agit de montrer comment les conséquences de la solution sont distribuées (sur les différents territoires, sur les différents modes de transport...) de façon à juger de l'équité ou du caractère « juste » des impacts sur les personnes affectées ;
 - « Soutenabilité financière » : point sur la performance financière du projet, soulignant les contributions publiques et privées ;
 - Caractère pratique et acceptabilité : il est recommandé de veiller à un certain nombre de points d'attention (risques et faisabilité, intérêt suscité, complexité, durée du projet, découpe possible en phases, caractère politiquement sensible des solutions mises en œuvre, etc.).

Ces argumentaires sont plus particulièrement à destination des collectivités territoriales et du public, et des prestataires de transport pour ce qui concerne la viabilité économique de l'exploitation.

En synthèse, cette doctrine se caractérise par :

- un cadre d'ensemble multi-modes ;
- deux niveaux d'analyse : national (pour assurer la cohérence des évaluations entre projets, et garantir la contribution de chaque projet à la politique nationale) et local (pour tenir compte des spécificités de chaque projet) ;

- une double approche : atteinte d'objectifs, réduction de difficultés ;
- une évaluation multicritère qualitative : il est demandé aux décideurs de prendre en considération de façon équilibrée les aspects économiques, sociaux et environnementaux ;
- la mise à disposition de modèles / grilles d'analyse / formats de documents types / *check-lists* ;
- le souci d'une formalisation accessible au grand public.

REMERCIEMENTS

L'Institut Montaigne remercie particulièrement les personnes suivantes pour leurs contributions.

Président

- **Thierry Klinger,**
Préfet, chef de l'Inspection générale de l'administration

Rapporteur

- **Christine Lavarde,**
Normalienne, économiste

Membres du groupe

- **Luc Baumstark,**
Conseiller scientifique, Centre d'analyse stratégique (CAS), universitaire (Lyon 2)
- **Florence Castel,**
Ingénieur en chef du génie rural, des eaux et des forêts
- **François Dennefeld,**
ex-DG, Clariant international
- **Jean Faussurier,**
Directeur délégué aux affaires européennes et internationales, directeur du service animation stratégique, RFF
- **François Lanquetot,**
Managing Director, Bearing Point
- **Atessa Mohséni-Leroy,**
Directeur général France, Emnos GmbH
- **Nicolas Notebaert,**
Président, VINCI Airports

- **Nicolas Portier,**
Délégué général, Assemblée des communautés de France
(AdCF)
- **Xavier Rigo,**
Président, ADELAC

Les personnes auditionnées

- **Francis Beaucire,**
Professeur, université Paris Panthéon-Sorbonne
- **Olivier Deleu,**
Délégué général, TDIE
- **Julie Morel,**
Banque mondiale, département transport, 2004-2006
- **Christian Speissmann,**
Directeur de l'eau, de l'aménagement et du patrimoine,
Syndicat intercommunal d'assainissement et de
restauration de cours d'eau

L'Institut Montaigne tient à signaler que les propos tenus dans le présent rapport sont le fruit d'un travail collectif. Ils n'engagent donc en aucun cas les participants au groupe de travail, ni à titre individuel, ni à titre professionnel.

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- HLM, parc privé
Deux pistes pour que tous aient un toit
Gunilla Björner
(juin 2008)
- Comment communiquer la réforme
(mai 2008)
- Après le Japon, la France...
Faire du vieillissement un moteur de croissance
Romain Geiss
(décembre 2007)
- Au nom de l'Islam...
Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe ?
Antonella Caruso
(septembre 2007)
- L'exemple inattendu des Vets
Comment ressusciter un système public de santé
Denise Silber
(juin 2007)
- Vademecum 2007-2012 - Moderniser la France
(mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus
Pour un service civique universel européen
(avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ?
(mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française
Anna Stellingner
(novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale
(octobre 2006)

- Comment sauver la presse quotidienne d'information
(août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas
Anne Dumas
(juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité
(juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...
Comment financer la protection sociale
Jacques Bichot
(mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise
(février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité
(janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment
(décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère
publique (novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs
(juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible
Denise Silber (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques
(février 2005)
- Mondialisation et dépossession démocratique :
le syndrome du gyroscope
Luc Ferry
(décembre 2004)
- Cinq ans après Lisbonne :
comment rendre l'Europe compétitive
(novembre 2004)

- Ni quotas, ni indifférence : l'entreprise et l'égalité positive
Laurent Blivet
(octobre 2004)
- Pour la Justice
(septembre 2004)
- Régulation : ce que Bruxelles doit *vraiment* faire
(juin 2004)
- Couverture santé solidaire
(mai 2004)
- Engagement individuel et bien public
(avril 2004)
- Les oubliés de l'égalité des chances
(janvier 2004 - réédition septembre 2005)
- L'hôpital réinventé
(janvier 2004)
- Vers un impôt européen ?
(octobre 2003)
- Compétitivité et vieillissement
(septembre 2003)
- De « la formation tout au long de la vie » à l'employabilité
(septembre 2003)
- Mieux gouverner l'entreprise
(mars 2003)
- L'Europe présence (tomes 1 & 2)
(janvier 2003)
- 25 propositions pour développer les fondations en France
(novembre 2002)
- Vers une assurance maladie universelle ?
(octobre 2002)
- Comment améliorer le travail parlementaire
(octobre 2002 - épuisé)

- L'articulation recherche-innovation
(septembre 2002)
- Le modèle sportif français : mutation ou crise ?
(juillet 2002 - épuisé)
- La sécurité extérieure de la France
face aux nouveaux risques stratégiques
(mai 2002)
- L'Homme et le climat
(mars 2002)
- Management public & tolérance zéro
(novembre 2001)
- Enseignement supérieur :
aborder la compétition mondiale à armes égales ?
(novembre 2001 - épuisé)
- Vers des établissements scolaires autonomes
(novembre 2001 - épuisé)

Les publications peuvent être obtenues auprès
du secrétariat de l'Institut (Tél. : 01 58 18 39 29)
et sont également téléchargeables sur le site internet :

www.institutmontaigne.org

INSTITUT MONTAIGNE



Suez
Dexia
Accor Services
The Boston Consulting Group
Axa
Amber Capital
Carrefour
Areva
Renault sas
Né Kid
Rallye - Casino
AGF
Air France KLM
Servier Monde
Groupama
Bouygues
BNP Paribas
Urbania & Adyal
Ernst & Young
Development Institute International - Dii
SOMDIAA
Groupe Caisse d'Epargne
Bolloré
Ineum Consulting
SNCF Groupe
Aegis Media France
McKinsey & Company
Lazard Frères
Deutsche Bank France
A.T. Kearney
Groupe TFN
Accenture
Michel Tudel & Associés
EADS
Acticall
Pierre & Vacances
LVMH - Moët-Hennessy - Louis Vuitton
Schneider Electric
Experian
Barclays Private Equity
Caisse des Dépôts
APC - Affaires Publiques Consultants
Groupe Dassault
Amgen
IDI
Eurazeo

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT MONTAIGNE



Pfizer
RTE Réseau de Transport d'Electricité
HSBC France
Tecnet Participations
CNP Assurances
HDF
Neuf Cegetel
GL Trade
PricewaterhouseCoopers
Rothschild & Cie
Sodexo
VINCI
abertis
JeantetAssociés
The Royal Bank of Scotland France
BearingPoint
Veolia Environnement
Janssen-Cilag, groupe Johnson & Johnson
Capgemini
GE Money Bank
Microsoft
Vivendi
AstraZeneca
Kraft Foods France
TowerBrook Capital Partners
Média-Participations
Viel & Cie
NYSE Euronext
KPMG S.A.
sia conseil
Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie
Tilder
M6
Wendel Investissement
Total
Davis Polk & Wardwell
Hameur
3i France
august & debouzy avocats
JT International
Facom
Mercer
WordAppeal
Ricol, Lasteyrie et Associés

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

Imprimé en France
Dépôt légal : juillet 2008
ISBN : 1771-6764
Achevé d'imprimer en juillet 2008

INSTITUT MONTAIGNE



COMITÉ DIRECTEUR

Claude Bébéar Président

Henri Lachmann Vice-président et trésorier

Philippe Manière Directeur général

Nicolas Baverez Économiste, avocat

Jacques Bentz Président, Tecnet Participations

Guy Carcassonne Professeur de droit public, Université Paris X-Nanterre

Christian Forestier Membre du Haut conseil de l'éducation

Françoise Holder Administrateur, Holder sas

Ana Palacio Ancienne ministre espagnole des Affaires étrangères

Jean-Paul Tran Thiet Avocat associé, White & Case

Philippe Wahl Conseiller du Board, The Royal Bank of Scotland

Lionel Zinsou Associé-gérant, Banque Rothschild & Cie

PRÉSIDENT D'HONNEUR

Bernard de La Rochefoucauld Fondateur, Institut La Boétie

CONSEIL D'ORIENTATION

PRÉSIDENT

Ezra Suleiman Professeur de science politique, Université de Princeton

Olivier Blanchard Professeur d'économie, MIT

Jean-Pierre Boisivon Conseiller, Institut de l'entreprise

Laurent Cohen-Tanugi Avocat international

François Ewald Chercheur, universitaire

Michel Godet Professeur, CNAM

Henri Hude Philosophe, universitaire

Erik Izraelewicz Directeur adjoint et directeur des rédactions, *La Tribune*

Jean-Hervé Lorenzi Économiste, universitaire

Elisabeth Lulin Présidente, Paradigmes et caetera

Yves Mény Politologue, directeur, Institut Universitaire Européen de Florence

Sophie Pedder Chef du bureau parisien, *The Economist*

Alain-Gérard Slama Journaliste, universitaire



Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir ?

« *Notre vie n'est que mouvement* », disait Montaigne – ne se doutant pas à quel point cela serait vrai aujourd'hui... À ce titre, les infrastructures de transport sont d'une importance fondamentale pour les échanges économiques et sociaux. Cependant, si nous avons besoin d'infrastructures, ce n'est ni partout, ni à n'importe quel prix. Le souci de préserver notre cadre de vie et la limitation des budgets publics nous imposent d'être sélectifs. Pour retenir les projets les plus utiles à la société, la qualité des évaluations et du processus de décision est déterminante.

C'est ce processus que le groupe de travail *Infrastructures* de l'Institut Montaigne a souhaité revisiter en ayant à l'esprit quatre questions : Comment valoriser l'utilité d'une infrastructure ? Comment inscrire cette infrastructure dans une perspective de développement durable ? Comment associer le citoyen à la décision ? Quelles solutions de financement encourager ? Cette analyse débouche sur quatorze propositions concrètes.