

Analyse et commentaires

sur le

RAPPORT D'INFORMATION N° 410

SÉNAT

Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

*sur le niveau d'équipement de la France en infrastructures de transports
et ses conséquences sur le désenclavement des régions françaises,*

Rapport rédigé par Mme Jacqueline ALQUIER et M. Claude BIWER, Sénateurs.

Application au projet autoroutier Castres – Toulouse

TABLE des MATIERES

1 PRÉAMBULE.....	3
2 EXAMEN DU RAPPORT PAR LE SÉNAT.....	4
3 EXAMEN DU RAPPORT PAR LE COLLECTIF RN126.....	5
3.1 SYNTHÈSE GÉNÉRALE.....	5
3.1.1 CONSTAT D'UNE ABSENCE DE POLITIQUE DURABLE DE L'ÉTAT.....	5
3.1.2 REPLACER LES PROJETS DES TERRITOIRES AU CENTRE DES CHOIX D'INFRASTRUCTURE.....	6
3.1.3 LE CADRE DÉCISIONNEL ET LES CRITÈRES DE SÉLECTION.....	7
3.1.4 LES PROJETS ROUTIERS OU AUTOROUTIERS.....	9
3.1.5 AMENDEMENTS ET NOUVELLES PROPOSITIONS AU RAPPORT.....	11
3.1.6 LE CAS CASTRAIS ABUSIVEMENT MIS EN AVANT.....	12
3.2 COMMENTAIRES SUR LE CONTENU DU RAPPORT.....	13
3.2.1 UNE ABSENCE DE POLITIQUE DURABLE DE L'ÉTAT.....	13
3.2.2 ACCESSIBILITÉ DES TERRITOIRES ET CRITÈRES D'ACCÈS.....	14
3.2.3 DÉSENCLAVEMENT ET GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT.....	15
3.3 COMMENTAIRES SUR LES PROPOSITIONS DU RAPPORT.....	17
4 CONCLUSION.....	22
5 APPLICATION DES PROPOSITIONS DU RAPPORT AU SUD-TARN.....	23
5.1 LE JUSTE BESOIN DE MOBILITÉ DU SUD - TARN À MOYEN TERME.....	23
5.2 LES ALTERNATIVES À LA ROUTE POUR CASTRES - TOULOUSE.....	24
5.3 L'INFRASTRUCTURE ADÉQUATE À MOYEN TERME.....	25
5.4 UN COÛT A MINIMA.....	26
5.5 L'ÉVOLUTION À LONG TERME DU BESOIN DE MOBILITÉ.....	26
5.6 CONCLUSION.....	26
ANNEXE I - LES ANNONCES DU CIADT DU 18 DÉCEMBRE 2003.....	28
ANNEXE II - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	29

1 Préambule

Les débats publics de l'automne 2007 sur le GCAT (Grand Contournement Autoroutier de Toulouse) et la présentation par les services de l'Etat en janvier 2008 (DRE : Direction Régionale de l'Équipement Midi-Pyrénées) de la LACT (**Liaison Autoroutière Castres - Toulouse**), ont mis sur le devant de la scène régionale les questions du désenclavement du bassin castrais et de la mobilité dans le sud-Tarn.

Partisans et opposants de la LACT se sont retrouvés sur ces questions au cours des débats sur le GCAT et de la pseudo - concertation sur la LACT organisée par le maître d'ouvrage (la DRE).

Le collectif RN126, qui regroupe plusieurs associations du Tarn, est opposé à l'idée d'une autoroute Castres - Toulouse, ou d'une route express à 2x2 voies, et privilégie toutes les solutions alternatives aujourd'hui possibles, et qui s'inscrivent dans une réelle politique de développement et de mobilité durables pour le sud-Tarn.

Aussi, le **rapport d'information du Sénat n° 410 « Pour une politique de désenclavement durable »** publié à l'été 2008, intéresse-t-il à plusieurs titres le collectif RN126.

- D'une part, parce qu'il traite des questions sur lesquelles le collectif travaille, et qui concernent pour la région, le niveau d'équipement et de service nécessaires en moyens et infrastructures de transports pour répondre aux réels besoins d'amélioration de la mobilité pour les particuliers et les entreprises du sud-Tarn,
- D'autre part, parce que **Mme Jacqueline ALQUIER Sénatrice du Tarn** est aussi co-rédactrice avec **M. Claude BIWER** de ce rapport, et que la question du bassin castrais et de l'idée d'une autoroute Castres - Toulouse y est abordée.
- Enfin, parce qu'il est maintenant attendu que cette idée d'autoroute Castres - Toulouse soit d'abord évaluée et examinée par le collège des 5 du Grenelle de l'Environnement, dans le cadre de la révision en 2009 du schéma routier national, ce qui conforte la nécessaire rectification des informations partiales trop répandues sur ce projet, et notamment dans ce présent rapport du Sénat.

Le collectif RN126 fournit dans le présent document son analyse et ses commentaires sur le rapport du Sénat, en le complétant de nouvelles propositions. Il s'intéresse également à l'application pratique des propositions du rapport au cas du bassin castrais, en examinant l'intérêt d'une autoroute Castres - Toulouse pour la région.

Le document comprend donc :

- Une analyse et des commentaires sur les paragraphes qui ont retenu notre attention. Pour faciliter la lecture du document, nous avons repris intégralement le texte des paragraphes que nous commentons. L'analyse des extraits tirés du rapport est encadrée.
- Des amendements aux propositions du rapport.
- Un exemple d'application des propositions du rapport à la problématique du bassin castrais et de la LACT.

2 Examen du rapport par le Sénat

Lors de la séance du Sénat du 19 juin 2008, le rapport d'information « **Pour une politique de désenclavement durable** » a été simplement signalé et numéroté, pour être ensuite diffusé. Aucune information particulière n'est à relever sur le procès verbal de cette séance.

En revanche, **le rapport a été examiné par la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire en séance du 17 juin, et adopté à l'unanimité.**

<http://www.senat.fr/bulletin/20080616/amgt.html>

Du débat du 17 juin 2008 qui a eu lieu lors de cette séance au Sénat, un passage est à signaler particulièrement:

« Rappelant que l'Etat s'était également déchargé sur les départements de ses compétences en matière de réseau routier, à l'exception de celles concernant les grands axes d'aménagement du territoire, M. Jean François-Poncet, président, a conclu que

« L'Etat s'est ainsi arrangé pour ne plus être en première ligne et pour laisser aux collectivités territoriales la charge des infrastructures de transport nécessaires au désenclavement. »

Les collectivités territoriales n'ayant pas les ressources nécessaires, il faut donc rechercher les moyens de faire participer l'Etat au financement de ces infrastructures, par exemple dans le cadre des contrats de projets Etat-régions.

M. Jean François-Poncet, président, a souligné que cette participation se justifiait par le fait que le désenclavement reste une nécessité absolue, d'autant plus que l'on assiste à une inversion des flux démographiques avec le repeuplement de l'espace rural, y compris de l'espace rural profond. La politique du désenclavement doit donc suivre, et non contredire, cette évolution. »

3 Examen du rapport par le collectif RN126

3.1 Synthèse générale

3.1.1 Constat d'une absence de politique durable de l'Etat.

De l'analyse des paragraphes I et II du rapport, on peut souligner l'effort important des 2 rapporteurs dans leur volonté d'étudier de la façon la plus complète possible la question de l'enclavement de certains territoires, en dressant avant tout un constat objectif et souvent sans concession des insuffisances, des errances, voire des incohérences de l'Etat face aux besoins réels d'aménagement durable des territoires.

On retiendra en particulier **le constat affligeant d'une absence de politique durable** de l'Etat qui, depuis 1995, modifie ou suspend tous les 3 à 4 ans sa politique d'aménagement des territoires :

- En **1995** c'est la **loi Pasqua et le critère national des 45 mn / 50 km** qui sont définis, mais « ... *pas suffisamment adaptée pour décrire les situations d'enclavement vécues au quotidien par les habitants de certains territoires.* »¹.
- Ils sont remplacés **4 ans plus tard** par la **loi n° 99-533 du 25 juin 1999** définissant des objectifs régionaux et « ...*instituant des schémas de services collectifs dotés d'un caractère normatif.*». Ces schémas permettaient «*de prendre en compte l'ensemble des modes de transport* » et « ... *de mettre les objectifs en matière de transport en regard de ceux des schémas relatifs aux autres équipements.* »².
- **En 2002, ces schémas sont finalisés, puis supprimés en 2003 par le CIADT** du 18 décembre. Ils ne seront pas remplacés par un instrument équivalent, plongeant dans l'incertitude les projets d'infrastructure des territoires qui en ont besoin. « *Non seulement, on ne sait pas si les projets annoncés seront un jour réalisés, mais on ignore dans quelle perspective politique ils s'inscrivent* »³.

Le rapport met bien en évidence toutes **les carences de l'Etat** en matière de **politique durable pour l'aménagement des territoires**. On peut donc regretter qu'il n'ait pas eu dans le passé une réelle cohérence et une volonté affirmée pour fournir un vrai cadre législatif et des moyens pour permettre aux régions de se développer. Il faut espérer qu'au travers des **lois Grenelle**, des **orientations claires et des règles strictes** permettront enfin d'élaborer des **schémas directeurs** pour l'aménagement des territoires, **adaptés au juste besoin**, équitables, respectueux de l'environnement, et qui s'inscriront durablement dans le temps.

¹ P10 § I.B.1.a

² P15 § I.B.2

³ P19 § I.B.3

3.1.2 Replacer les projets des territoires au centre des choix d'infrastructure

La notion « **d'enclavement** » ou de « **désenclavement** » est le thème central du rapport. Or, comme le mentionnent les 2 rapporteurs, il est extrêmement difficile de définir des critères objectifs et efficaces pour **évaluer l'enclavement d'un territoire**⁴ et donc d'identifier les mesures adaptées pour assurer son « désenclavement ». D'ailleurs il est bien précisé à plusieurs reprises, que l'enclavement peut prendre différentes formes : enclavement géographique, structurel, économique, numérique, etc... et que ce ne peut être une solution d'infrastructure unique qui peut réduire le désenclavement sous toutes ses formes, mais un panel de solutions. Pour répondre au besoin d'ouverture d'un territoire vers l'extérieur, il ne suffit pas de le classer en « territoire enclavé » ou « non enclavé » en fonction de critères, puis d'élaborer des objectifs de désenclavement. En réalité, trop axer la réflexion sur la notion d'enclavement et les tentatives pour la caractériser, finit par masquer **le vrai déterminant : le projet de territoire**. C'est autour de ce projet que doit se construire le schéma d'aménagement et les choix d'infrastructures, de services et de moyens pour améliorer la mobilité sous toutes ses formes, intra et extraterritoriale. Cette problématique pourrait se résumer en une question :

« Pour un territoire donné, vers quel projet économique et social durable veut-on tendre en tenant compte du contexte et des contraintes économiques présents et futurs, des perspectives, et des faiblesses et des points forts du territoire ? ».

Le rapport ne manque pas de rappeler à ce titre que les projets de territoire sont au centre des choix d'infrastructure : *P5 § Introduction*. C'est sur cette base que devraient être identifiés les besoins d'ouverture et de mobilité du territoire, puis dans un second temps, que devraient être étudiées les différentes solutions permettant d'y répondre. L'application d'une démarche rationnelle, structurée du type « **Atouts-Attraits** »⁵ appliquée au territoire, permettrait d'élaborer une véritable stratégie d'aménagement durable.

Au final, on retiendra à la lecture du rapport, qu'il n'est pas évident d'établir des critères pertinents pour définir la notion d'enclavement c'est-à-dire le type d'isolement qui pose réellement des problèmes au territoire concerné, et d'en déduire les objectifs d'une politique d'aménagement. En revanche, une analyse poussée des besoins en mobilité établie sur le contenu des projets de territoire, semble la seule démarche pertinente pour guider les choix des puissances publiques.

⁴ P7 I.A.1.b)

⁵ **Méthode Atouts-Attraits** : Cette méthode, applicable à la sélection des priorités de la plupart des organismes de recherche, consiste à passer au crible les activités et l'emploi scientifique d'un établissement, en fonction, à la fois, de ses **atouts** (c'est-à-dire de sa compétitivité et de son potentiel dans chacun de ses domaines d'intervention) et de **l'attrait** que représente, pour lui, la poursuite des programmes dans lesquels il est engagé ou son implication dans de nouveaux projets. Cette méthode pourrait fort bien s'appliquer aux collectivités territoriales pour les aider à élaborer des projets de territoire.

3.1.3 Le cadre décisionnel et les critères de sélection

L'absence de politique durable de l'Etat dans l'aménagement du territoire mise en évidence dans le rapport, trouve aussi son expression dans le **cadre décisionnel** des infrastructures de transport. Ces dernières, sont souvent retenues et programmées au niveau national (CIACT de 2003) sur des horizons de temps (15 à 20 ans) qui ne peuvent intégrer correctement les évolutions socio-économiques incertaines⁶. Ces décisions se font également sur la base de critères inadéquats aux réalités et aux besoins locaux, et donc de ce fait, au détriment des territoires qui en ont le plus besoin. Enfin, les décisions se prennent sur des infrastructures alors qu'aucune étude approfondie ne garantit sa qualité de "meilleure solution" face à un besoin.

Aussi, la **politique des transports** ne devrait pas avoir à décider des choix d'infrastructures, mais elle devrait s'attacher à **donner des orientations, fixer des objectifs** (environnementaux, augmentation des transports en commun, réduction du routier), **préciser des critères de sélection**.

Et le **CIACT**, quant à lui, devrait trouver dans les **orientations, objectifs et critères de la politique de transport**, les éléments lui permettant de **rendre cohérents** au niveau interrégional et national, les schémas de services, les projets de territoires et surtout d'identifier les territoires à accompagner prioritairement (ceux que l'on prénomme « enclavés »). Comme le rappelle très justement les 2 rapporteurs, « *...une programmation complète et précise des infrastructures de transports pour les années qui viennent ne saurait être réalisée en quelques semaines* »⁷. Aussi est-il illusoire, comme ils le suggèrent quelques lignes plus loin, de considérer qu'un CIACT devrait avoir pour rôle l'élaboration d' « *une liste de projets* (d'infrastructures) » même si cette liste devait être « *plus réaliste que celle de 2003* ».

L'essentiel n'est donc pas, au niveau national dans le cadre d'un CIACT, de sélectionner les infrastructures à retenir sur les 20 prochaines années, l'essentiel est d'identifier les territoires qui doivent prioritairement faire l'objet d'aménagement, sur la base de critères de sélection précis et quantifiés, intégrant les exigences de la loi Grenelle en matière de transport, et les besoins de mobilité durable spécifiés dans les schémas de service et les projets de territoire.

Dès lors, il est possible localement, par le biais des collectivités territoriales et des services de l'Etat (Directions Régionales de l'Équipement entre autres), d'étudier toutes les solutions alternatives, puis, en cas de solution routière, les meilleurs choix d'infrastructures éligibles au sens du Grenelle (*congestion, sécurité, intérêt local*), et répondant aux besoins et aux stratégies exprimées dans les projets de territoire et les schémas de services.

Au cours de la **phase transitoire actuelle**, se pose alors la question du **cadre décisionnel** depuis l'échelon départemental jusqu'à la cohérence nationale.

Pour des raisons d'équité entre les territoires, et afin de pouvoir déployer durablement les nouvelles directives de la politique des transports au niveau national, **le prochain CIACT devrait suspendre tous les projets** en attendant que soit défini, et mis en œuvre le nouveau cadre décisionnel. Seuls certains projets, déjà engagés, seraient maintenus, après que le CIACT ait précisé les quelques critères d'exception autorisant leur poursuite tels que : cohérence avec les schémas de service, les projets de territoire, l'InterSCOT, les accords au sein des CESR, l'adéquation aux besoins, ... Sur la base de ces éléments d'analyse, une **expertise indépendante** serait chargée d'évaluer l'opportunité de poursuivre le projet ou de le suspendre tant que le nouveau cadre décisionnel n'est pas opérationnel.

⁶ L'évolution du besoin est difficile à cerner sur le moyen et long terme. Il suffit de lire les bilans LOTI établis par le Conseil Général des Ponts et Chaussées pour constater que dans la quasi-unanimité des cas, les prévisions de trafic sont très largement surévaluées (entre 40 et 50 %). Le contexte est fluctuant, et les délais de mise en place des projets très longs. Concevoir les infrastructures à minima du besoin, et évolutives, permettrait alors des gains financiers extrêmement importants.

⁷ P56 § III-B.1.b)

En synthèse, **ce ne devraient pas être à la politique des transports et au CIIACT de proposer une sélection de projets d'infrastructure**. Leur rôle devrait être de dessiner les orientations, fixer des objectifs, préciser des critères de sélection, puis de les appliquer pour identifier les territoires à désenclaver. C'est localement (région-département), que l'élaboration des meilleures solutions d'infrastructures devrait se faire, en cohérence avec les exigences du Grenelle en matière de transport, et afin de répondre au plus juste à une amélioration de la mobilité au service des schémas et des projets de territoires.

Et en attendant le nouveau cadre décisionnel, tout projet non engagé de façon irréversible, devrait être suspendu.



3.1.4 Les projets routiers ou autoroutiers

La réalisation d'une nouvelle infrastructure routière est un acte lourd en termes d'impact sur l'environnement, le budget des collectivités, et celui des usagers (particuliers et professionnels). Une des priorités du Grenelle, est la réduction significative de la part du routier dans les modes de transport, parce qu'il est le plus polluant et parce qu'il participe à l'artificialisation galopante des surfaces agricoles (1500 hectares de terres agricoles sont perdus par an dans le Tarn).

Pour ces raisons, l'amélioration de la mobilité dans le domaine routier, en particulier pour les territoires dits « enclavés », ne devrait plus s'envisager par l'extension du réseau principal avec le développement de nouvelles autoroutes ou 2x2 voies, mais par l'amélioration du réseau principal et secondaire existant. D'ailleurs, c'est bien ce que les 2 rapporteurs semblent défendre en début de rapport, lorsqu'ils indiquent qu'« *une politique de désenclavement ne consiste plus simplement à couvrir systématiquement le territoire d'infrastructures* »⁸ et que la « *détérioration potentielle du réseau routier secondaire affecte directement l'objectif du désenclavement* »⁹.

Aussi on peut singulièrement s'interroger sur l'incohérence entre les intentions des 2 rapporteurs en début de rapport et les propositions qu'ils font par la suite P44 et P50 où ils préconisent le développement de nouvelles infrastructures routières sur un territoire déjà quadrillé par des routes de diverse qualité, en prétendant que désenclaver est synonyme de nouvelle infrastructure :

« ... *C'est en partant de ces inquiétudes que votre délégation propose un dispositif visant à défendre le financement des infrastructures de désenclavement, en particulier routières...* »¹⁰

« ... *Or, il apparaît aujourd'hui clairement qu'il serait possible de construire davantage d'infrastructures, s'il existait une volonté politique en ce sens. ...* »¹¹

Développer de nouvelles autoroutes ou 2x2 voies, c'est conduire certaines collectivités territoriales dans l'impossibilité d'assumer l'entretien ou les améliorations indispensables du réseau secondaire car elles se verront contraintes de financer ces nouvelles infrastructures par le biais des subventions d'équilibre, d'autant que les routes nationales déclassées par la création de ces nouvelles infrastructures, viendront s'ajouter aux charges des collectivités. Il faut donc cesser de penser exclusivement autoroute ou 2x2 voies quand il s'agit de « désenclaver » par la route, mais plutôt rechercher en premier les aménagements intelligents des routes existantes, c'est à dire :

- conçus pour le **juste besoin** de mobilité durable à **moyen terme**
- **évolutifs** pour un contexte et un besoin à **long terme** fluctuants
- ajustés pour un primo **financement a minima**

L'amélioration significative des temps de parcours sur des distances courtes ou moyennes (< 50km) pour accéder au réseau principal, ou pour relier deux villes, ne résident pas dans l'augmentation de la vitesse maximale autorisée ¹², mais dans le traitement des points noirs du parcours. Dans le cas de liaison interurbaine, la perte de temps n'est en général pas sur le trajet, mais au niveau des sorties et des entrées en ville. Enfin, les autoroutes rendent captif l'utilisateur, et ne permettent pas une diffusion du trafic sur le réseau secondaire. Elles créent des engorgements au niveau des péages et des points d'entrée aux roades et aux déviations d'agglomération. Le gain de temps sur le parcours est alors largement perdu dans les embouteillages. Dans ces conditions, l'autoroute n'apporte aucun avantage par rapport aux voies du réseau secondaire, mais présente tous les inconvénients de ses impacts majeurs, entre autre sur l'environnement et le social.

⁸ P5 introduction

⁹ P13 § I-B.1.a)

¹⁰ P44 § III-A.1.b)

¹¹ P50 § III-A.4

¹² Gain de 6mn sur 50km entre 110km/h et 90 km/h

A vouloir utiliser le désenclavement comme justificatif à la réalisation de nouvelles autoroutes ou de 2x2 voies, on conduit la société à investir dans des infrastructures démesurées et luxueuses au détriment de la recherche d'aménagement intelligent et moins coûteux.

Contrairement à ce qui est affirmé dans le rapport, une autoroute ne présente, pour le désenclavement, aucun avantage sur d'autres aménagements routiers. Le véritable enjeu, devrait être la valorisation du réseau secondaire existant, pour permettre justement l'accès au réseau principal autoroutier ou 2x2 voies déjà présent, et d'améliorer ainsi, la mobilité et la sécurité sur tout le territoire et au bénéfice de tous.



3.1.5 Amendements et nouvelles propositions au rapport

On donne ci-après une synthèse des amendements aux propositions faites dans le rapport du Sénat, amendements ou nouvelles propositions qui sont détaillées au § 3.3 :

- Obliger, avant chaque étude d'investissement dans une infrastructure routière majeure, à des études approfondies des solutions alternatives,
- Définir et quantifier les critères de catégorisation (congestion, sécurité, intérêt local) des projets routiers/autoroutiers,
- Pondérer les gains d'un projet routiers/autoroutiers par le coût à l'achèvement et les effets socio environnementaux,
- Impliquer le privé que s'il assume entièrement la non rentabilité du projet qu'il présente,
- Justifier tout projet autoroutier ou 2x2 voies en démontrant que l'on ne peut faire autrement et que l'aménagement raisonné de l'existant n'apporte pas le gain escompté,
- Réaménager le cadre décisionnel pour permettre un choix objectif basé sur les besoins des projets de territoire, et les critères issus de la loi Grenelle.



3.1.6 Le cas castrais abusivement mis en avant

On peut regretter enfin, que les 2 rapporteurs aient illustré leur rapport en faisant, de façon peu objective, référence aux territoires qu'ils représentent, le Sud-Tarn pour Mme Alquier, la Meuse pour M. Biver.

On notera ainsi la référence par Mme Alquier, au cas de Castres dans le Tarn :

Extrait du rapport : P23 § II-A1c)

L'effet sur le développement des territoires les plus enclavés

.... L'infrastructure doit, en effet, être en cohérence avec les territoires desservis.

Idéalement, celle-ci devrait même avoir été conçue à partir des besoins et de la stratégie de chaque territoire, comme en témoigne, à Castres, le cas de la mise à 2 x 2 voies de la RN126 reliée à Toulouse. Il s'agit en l'espèce d'un véritable projet de territoire porté par l'ensemble des acteurs locaux correspond à une vision claire des relations entre le bassin de Castres - Mazamet et l'agglomération Toulouse, comme nos rapporteurs ont pu le constater au cours de leur déplacement dans le Tarn.

L'encadré P23 sur Castres - Mazamet repris ci-dessous, donne l'image d'un encart publicitaire pour un territoire et un groupe pharmaceutique, et ternit les intentions d'objectivité des 2 rapporteurs. Cet encart est d'ailleurs le seul du rapport ce qui accentue encore plus l'effet promotionnel du cas tarnais par Mme Alquier.

Extrait du rapport : P23 § II-A1c)

LE PROJET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE DE CASTRES-MAZAMET

Le bassin de Castres - Mazamet, qui compte plus de 130.000 habitants, est aujourd'hui le siège de production d'un grand groupe pharmaceutique international et qui reste, malgré la crise du textile qui l'a touché de plein fouet, le second bassin d'emplois industriels de la région Midi-Pyrénées. Une politique active y est aussi menée, tant en ce qui concerne l'enseignement supérieur, avec un IUT, avec l'installation de l'université Champollion, avec une école d'ingénieur, avec la création de l'hôpital de Castres - Mazamet, en cours de réalisation. Le projet de ce territoire est aujourd'hui de renforcer encore son dynamisme en jouant pleinement sur la complémentarité avec l'agglomération toulousaine voisine. Une liaison 2 x 2 voies avec Toulouse s'inscrit donc aujourd'hui au coeur du projet de développement local.

Ce dont on peut réellement témoigner aujourd'hui dans le Sud-Tarn, c'est qu'il n'y a pas de véritable projet de territoire basé sur les relations entre le bassin castrais et la métropole toulousaine. Et l'idée d'une 2x2 voies ou de liaison autoroutière, n'a à ce jour fait l'objet d'aucune étude d'opportunité, ni d'aucune étude sérieuse tout court, et il est vraisemblable, comme le prédisent les experts de la région, qu'une liaison rapide en 2x2 voies entre Castres et Toulouse s'apparenterait plus à un déménagement territorial qu'à un développement du territoire.

3.2 Commentaires sur le contenu du rapport

3.2.1 Une absence de politique durable de l'Etat

- **page 5 § Introduction**

«... En fait, il apparaît clairement que dans la France des années 2000, une politique de désenclavement ne consiste plus simplement à couvrir systématiquement le territoire d'infrastructures mais bien de fonder celle-ci sur les projets des territoires, afin de permettre à ces infrastructures de jouer leur indispensable rôle au service d'un développement économique et social durable. ...»

Ce sont bien les projets de territoire, et non les objectifs d'une politique de désenclavement, qui doivent orienter les puissances publiques et locales.

Le véritable enjeu ne consiste pas à classer les territoires en « territoires enclavés » ou « non enclavés » en fonction de critères, et ensuite de définir des objectifs de désenclavement, la véritable question est bien celle du projet du territoire : « vers quel projet économique et social veut-on tendre en tenant compte du contexte économique présent, futur, des perspectives et en s'appuyant sur les points forts de la région ». Au niveau du projet de territoire, il faudrait suivre une démarche de type atouts – attraits (voir § 3.1.2).

C'est sur cette base que devraient être ensuite identifiés les besoins en mobilité et étudiées les différentes solutions, en priorité non-routières, permettant d'y répondre.

- **page 16 § I-B.2 : La mise en place d'objectifs régionaux en 1999**

« ...En outre, les deux schémas relatifs aux transports présentaient le double intérêt, d'une part, de prendre en compte l'ensemble des modes de transport (routier, ferroviaire, aérien, fluvial) aussi bien pour les personnes que pour les marchandises et, d'autre part, de mettre les objectifs en matière de transport en regard de ceux des schémas relatifs aux autres équipements. Ceci permettait d'apprécier par exemple, si les projets d'équipements universitaires ou hospitaliers dans une ville donnée étaient ou non en cohérence avec l'évolution des moyens de transports prévus pour se rendre dans cette ville et donc profiter de ces services.

Mais ces schémas multimodaux n'ont jamais pu jouer leur rôle puisqu'ils ont été supprimés un an après avoir été finalisés. En effet, alors que les schémas avaient été adoptés en 2002, le Comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 a défini de nouvelles orientations en matière de politique des transports qui ont eu pour effet l'annulation des deux schémas de services collectifs relatifs aux transports.

D'ailleurs, même s'il a incontestablement été marqué du sceau du volontarisme en matière de transports, ce CIADT ne s'est pas, malheureusement, traduit par la mise en place d'une politique nouvelle de désenclavement. ...»

On peut donc regretter une réelle cohérence et volonté de l'Etat pour fournir un réel cadre législatif et des moyens pour permettre aux régions de se développer. Tous les 4 ans, tout est remis en cause. Il n'y a pas de réelle politique de développement durable, en fait il n'y a pas de « politique durable » !

1995 : les critères des 50km et 45mn : « En premier lieu, la norme des 45 minutes / 50 kilomètres n'est pas suffisamment adaptée pour décrire les situations d'enclavement vécues au quotidien par les habitants de certains territoires. » (P10 §B)

1999 : la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 remplace le critère national par des objectifs régionaux, « ... instituant des schémas de services collectifs dotés d'un caractère normatif^{15(*)}. Ceux-ci définissent les objectifs en terme d'équipement des territoires à l'horizon 2020 dans neuf domaines sectoriels, faisant chacun l'objet d'un schéma. » dont « ...les transports de marchandises et les transports de voyageurs... » prenant « en compte l'ensemble des modes de transport (routier, ferroviaire, aérien, fluvial) aussi bien pour les personnes que pour les marchandises et mettant les objectifs en matière de transport en regard de ceux des schémas relatifs aux autres équipements... »

2002 : les schémas sont finalisés.

2003 : CIADT du 18/12 : les schémas de services collectifs de 2002 sont abandonnés.

▪ page 19 § I-B.3 : Les effets ambigus du CIADT du 18 décembre 2003

« ...Après le temps des promesses, le CIADT de 2003 apparaît donc rétrospectivement comme un facteur d'incertitudes pour les projets de désenclavement d'autant plus que ceux-ci ne s'inscrivent désormais plus dans un cadre de programmation clair.

L'incertitude sur le sort des projets annoncés est d'autant plus forte pour les projets liés au désenclavement qu'ils ne s'inscrivent malheureusement plus dans un cadre permettant d'en fixer les objectifs.

Supprimés par le CIADT, les schémas de services collectifs de transports institués en 1999 n'ont pas été remplacés par un instrument équivalent. Non seulement, on ne sait pas si les projets annoncés seront un jour réalisés, mais on ignore dans quelle perspective politique ils s'inscrivent et donc selon quels objectifs de désenclavement pourraient être définies des infrastructures prioritaires. ...»

On peut regretter qu'encore aujourd'hui, les choix de développer ou non une infrastructure ne tiennent pas compte d'objectifs clairs d'aménagement du territoire, et trop souvent on constate que les solutions retenues sont programmées sur du long terme pour traiter des problèmes à court terme. Au fil du temps, le choix d'une infrastructure, basé sur des objectifs initiaux, se voit détourné de ces objectifs par de nouvelles contraintes ou priorités. Les objectifs mal définis, ne s'inscrivent pas dans la durée, n'intègrent pas leur probable évolution dans le temps.

3.2.2 Accessibilité des territoires et critères d'accès

▪ page 29 § II-B.1.a : L'accessibilité à un panel de villes se mesure aussi au niveau interrégional

« ...L'accès à un panel de villes. Le premier indicateur pertinent permet de classer les départements selon le niveau d'accessibilité des voyageurs aux villes. Il concerne tous les modes de transport de voyageurs (routier, ferroviaire et aérien) et consiste en la mesure du temps de transport entre le chef-lieu du département et un panel de villes importantes au niveau départemental, régional, national et européen. ...»

La réduction des temps de trajet entre les villes n'est pas suffisante pour rendre « accessible » un point donné du territoire. Cela a un sens pour les très longs trajets, pas pour les trajets de moins de 60km, car la difficulté n'est pas dans le temps nécessaire pour rallier une ville à une autre, mais le problème est la sortie de la ville de départ et l'entrée dans la ville d'arrivée. Les autoroutes rendent captif l'usager, et ne permettent pas une dilution du trafic sur le réseau secondaire. Elles créent des engorgements au niveau des péages d'accès aux rocade et aux déviations d'agglomération. Le gain de temps sur le parcours est largement perdu dans les embouteillages.

▪ **page 38 § II-B.2.c : Disposer d'une vision plus large, grâce à des indicateurs d'accès à un service**

« ...La nécessité de disposer d'indicateurs d'accès à plusieurs catégories d'équipements et services est d'ailleurs d'autant plus forte que :

- *d'une part, l'enclavement est vécu par rapport à des blocages concrets, c'est-à-dire à l'impossibilité « d'avoir accès à » ;*
- *d'autre part, les besoins d'accès sont différents selon les territoires, leurs caractéristiques et leur projet de développement. L'objectif à rechercher n'est donc pas d'avoir un bon niveau d'accès aux villes quelles qu'elles soient, mais plutôt d'avoir accès à des zones qui offrent les équipements et services dont on a effectivement besoin 40(*). ...»*

Voilà de véritables critères de désenclavement. Et il vaudrait mieux parler d'accessibilité aux équipements et aux services. Deux solutions sont alors envisageables : développer les équipements et les services là où ils n'existent pas (la densification des villes peut le justifier) ou développer le moyen d'accéder à ces équipements et à ces services.

3.2.3 Désenclavement et Grenelle de l'environnement

▪ **page 40 § III : Les propositions de votre délégation s'inscrivent dans le contexte nouveau du Grenelle de l'environnement**

« ...agir à la fois sur le financement et sur la programmation des infrastructures ...»

Il faut agir aussi sur l'adéquation des infrastructures envisagées et leur évolutivité, de manière à les rendre « grenello-compatibles », c'est à dire:

- conçues pour le **juste besoin** de mobilité durable à **moyen terme**
- pour un primo **financement a minima** (puisque critique)
- et **évolutives** pour un contexte et un besoin à **long terme** fluctuants, difficiles à appréhender aux étapes décisionnelles toujours très en amont de leur réalisation (dizaine(s) d'années).

▪ **page 41 § III-A.1.a) : Les hypothèses actuellement retenues par le Gouvernement**

« ...les contrats de partenariat public-privé pourraient être utilisés pour les projets nouveaux ...»

Cette orientation est à abandonner, du fait de la position rendue du Conseil Constitutionnel en juillet 2008, limitant les PPP à des projets aux critères bien précis. Le financement de ces projets nouveaux reste donc à trouver.

▪ **page 44 § III-A.2.a) : Des opportunités à saisir**

« ...le principe selon lequel les alternatives à la route doivent être privilégiées dans tous les cas signifie que lorsque la voie ferrée ou le transport collectif en site propre peuvent être développés, ils doivent l'être. Mais en revanche, il devrait aussi logiquement se traduire par une augmentation de la part des crédits routiers consacrés aux zones où ces alternatives à la route sont malheureusement difficiles à développer, du fait notamment de la densité de population et de la faiblesse du maillage ferroviaire. ...»

La priorité de recherche de solutions alternatives doit alors impérativement intervenir dès le besoin de mobilité durable reconnu (on rejoint, là, les objectifs et indicateurs du désenclavement recherchés au paragraphe II) : une étude des solutions alternatives doit être présentée, dès ce stade pour conclure à la nécessité ou non d'un aménagement routier, **éventuellement d'attente** du développement des solutions alternatives à la route (donc à caractéristiques et financement a minima).

Il convient alors de rendre obligatoire la présentation du bilan de l'étude des solutions alternatives, lors de toute recherche d'investissement routier. Ce bilan doit ainsi justifier la demande d'un investissement routier, et préciser ses objectifs.

La notion de solution alternative est explicitée ici dans le rapport comme alternative « à la route ». Elle ne nous semble pas conforme au discours de clôture du Grenelle : il s'agit plutôt de toute solution, y compris routière, plus écologique.

« ...ne seront retenus désormais que les projets répondant à une situation de congestion du trafic, à un problème de sécurité ou à un intérêt local ...»

L'éligibilité d'un projet routier ou autoroutier dans l'une des trois catégories, doit s'appuyer sur des critères précis et quantifiables. Ces critères doivent être établis au niveau d'un texte d'application de la loi Grenelle. C'est à cette condition qu'ils peuvent être légitimes.



3.3 Commentaires sur les propositions du rapport

PROPOSITION A RAJOUTER page 45 § III-A.2.b)

Toute étude d'investissement routier ne devrait désormais s'envisager que comme solution ultime à l'amélioration de la mobilité, et parce que l'étude approfondie des solutions alternatives au routier démontrerait que ces dernières ne peuvent répondre au besoin de mobilité durable, ou ne peuvent être mises en œuvre dans des délais de réalisation acceptables. Dans le cas où les délais de réalisation des solutions alternatives sont trop longs, l'étude routière porterait alors sur un aménagement d'attente a minima. Le dossier routier devrait, dans tous les cas, comprendre le dossier d'étude des solutions alternatives au routier.

PROPOSITION A RAJOUTER page 45 § III-A.2.b)

Les trois critères de catégorisation d'un projet routier ou autoroutier, devraient être définis et rendus quantifiables, dans un texte d'application de la loi Grenelle : congestion du trafic, sécurité, intérêt local.

▪ **page 46 § III-A.2.b) Les propositions de votre délégation**

"...pour chacune des trois catégories de projet, l'évaluation de leur intérêt soit propre à chacune de ces catégories. ..."

Les gains doivent aussi être pondérés par le coût du projet, de manière à supprimer les projets surdimensionnés ou inutilement coûteux dans chaque catégorie. La recherche de la meilleure solution serait ainsi favorisée.

▪ **page 47 § III-A.2.b) Les propositions de votre délégation**

« ...il ressort clairement des auditions des rapporteurs que l'exigence de justification de l'intérêt que représente une infrastructure pour la société devient de plus en plus forte et que cette évolution s'accélère aujourd'hui. ...»

A ce titre, il est d'ailleurs surprenant qu'aucune personne auditée par les rapporteurs n'appartienne à la sphère « citoyenne ». A l'heure de la mise en place de la gouvernance à 5, de l'expertise reconnue du milieu associatif, on peut s'interroger sur ce qui justifie que des élus, représentants des citoyens, ne cherchent pas à entendre aussi la parole citoyenne et sociale, au moment d'un bilan ou d'un rapport destiné à améliorer l'avenir des citoyens.

L'évaluation des projets routiers, quelle que soit leur catégorie, mérite alors d'intégrer aussi leurs effets sociaux et environnementaux. Si une infrastructure peut être recherchée pour son intérêt catégoriel, elle ne peut se réaliser au détriment d'autres aspects et impacts plus généraux. La pondération socio environnementale permettrait le gain recherché avec le choix de la meilleure infrastructure pour la société.

On peut noter aussi, que les départements d'origine des 2 rapporteurs (Meuse et Tarn) ont fait l'objet d'un traitement privilégié dans ce rapport, ce qui laisse dubitatif sur l'objectivité de certaines affirmations ou analyses. Exemple : dans le cas du Tarn, la volonté des politiques locaux et de quelques industriels de se doter d'une 2x2 voies pour les relier à la métropole régionale ne sont pas des critères suffisants pour justifier sa réalisation. Derrière cette volonté des acteurs locaux, il n'y a aucune stratégie territoriale.

PROPOSITION A RAJOUTER

Afin d'être « grenelle-compatible », une pondération sociale et environnementale devrait aussi être systématique dans l'évaluation de tout projet routier, quelle que soit sa catégorie.

Ainsi, en résumé, pour retenir une demande d'investissement routier, le besoin de traiter la congestion du trafic, la sécurité ou l'intérêt local, devrait être démontré et quantifié. Les projets routiers de ces 3 catégories devraient ensuite prouver leur intérêt du fait de l'absence de solutions alternatives à la route. Enfin, ils seraient évalués systématiquement sur leur intérêt face aux impacts socio environnementaux, au coût, et aux gains propres à leur catégorie.

- **page 50 § III-A.4. Une politique de désenclavement est aussi une politique d'économie des projets**

« ...il pourrait être proposé de recourir plus largement aux propositions du secteur privé⁵⁵.

⁵⁵ Comme l'illustre le cas de l'autoroute A65 entre Pau et Langon où le projet proposé par un opérateur privé permettait de financer l'opération sans recours aux subventions publiques, ce qui n'était pas le cas du projet défendu par la Direction régionale des routes d'Aquitaine..

...»

Cette suggestion ne peut être valable que si le privé assume entièrement la rentabilité du projet qu'il présente. Sinon, on peut considérer que cette disposition peut augmenter considérablement les coûts pour la collectivité, comme dans le cas de l'A65 : il n'a pas été démenti que la non rentabilité du projet, retenu sans la subvention qui paraissait nécessaire, serait à la charge des collectivités, bien plus lourdement que la subvention initialement envisagée. Ce n'est pas alors ce que l'on peut appeler des économies de projet !

- **page 50 § III-A.4. Une politique de désenclavement est aussi une politique d'économie des projets**

«... Dans le cadre de ses propositions d'ordre financier, votre délégation estime nécessaire de rappeler qu'une démarche permettant de diminuer les coûts de réalisation des projets est absolument indispensable, même si l'Etat parvenait effectivement à réunir l'ensemble des financements annoncés lors du Grenelle de l'environnement. Or, il apparaît aujourd'hui clairement qu'il serait possible de construire davantage d'infrastructures, s'il existait une volonté politique en ce sens. ...»

Il faut aussi arrêter de penser exclusivement autoroute ou 2 x 2 voies, et rechercher d'abord les aménagements intelligents des routes existantes, c'est à dire :

- conçus pour le **juste besoin** de mobilité durable à **moyen terme**
- et **évolutifs** pour un contexte et un besoin à **long terme** fluctuants, difficiles à appréhender aux étapes décisionnelles du projet, toujours très en amont de leur réalisation (dizaine(s) d'années).
- pour un primo **financement a minima**, puisque critique

Réaliser une nouvelle infrastructure routière est un acte lourd en termes d'impact. Sur un territoire déjà quadrillé par des routes de diverse qualité, il est a priori surprenant que désenclaver puisse être perçu comme synonyme de nouvelle infrastructure, sans s'attarder longuement sur l'amélioration de l'existant. Les exposés précédents semblent s'appuyer sur une

situation erronée : il n'existerait aucune infrastructure, il faudrait en créer une. Ce que l'on entend de la part même des « enclavés » c'est qu'il faut une meilleure liaison, plus rapide, plus sûre. C'est donc sur l'existant que des améliorations doivent d'abord être recherchées.

Comme exposé tout au long du rapport, le désenclavement est caractérisé par un trafic faible. Cet aspect a deux incidences :

- dans le cas d'une autoroute concédée, la subvention d'équilibre est nécessaire et significative.
- ce n'est pas la fluidité du trafic qui est recherchée, mais **un temps de parcours réduit et constant, au meilleur coût d'usage, dans des conditions de sécurité et de confort.**

Il est précisé que l'amélioration sur le temps de parcours réside plutôt dans la résolution des points noirs, que dans la vitesse maximale autorisée selon l'infrastructure. En effet, le désenclavement est également lié à des distances courtes ou moyennes pour rejoindre le réseau structurant ou la destination visée. En outre la vitesse n'est pas significative sur le temps de parcours, ce qui ne procure sur ce point, aucun avantage à une autoroute (mais qui garde les inconvénients de ses impacts majeurs).

Quant au meilleur coût d'usage, comme il est indiqué dans le rapport, le transport est facteur de développement économique quand il devient moins cher. De plus, l'évolution du carburant a déjà une incidence sur le report du transport de marchandises des autoroutes vers les routes nationales, de manière à éviter les péages.

Enfin, la subvention d'équilibre d'une autoroute concédée met à contribution les collectivités territoriales, les privant de ressources nécessaires à l'entretien et à l'amélioration du réseau secondaire, y compris les routes déclassées au profit de l'autoroute concédée. Ces axes déclassés sont pourtant ceux qui continueraient à être utilisés par les usagers locaux.

Les infrastructures étudiées devraient alors être en tout premier lieu les aménagements minima des routes existantes, au moins pour le montant de la subvention d'équilibre dans le cas d'une autoroute concédée.

Plus le désenclavement est la raison d'un projet, plus l'investissement en infrastructure « luxueuse » sera démesuré et superflu, et milite pour la recherche d'aménagements intelligents à moindre coût, le coût global étant le financement et les coûts indirects comme les impacts majeurs en matière de société et d'environnement.

Contrairement à ce qui est affirmé dans le rapport, une autoroute ne présente, pour le désenclavement, aucun avantage sur d'autres aménagements routiers, le seul gain étant de 2-3 mn sur un trajet d'1h15.

A titre d'exemple, le projet d'autoroute concédée Castres – Toulouse reviendrait à 600 M€ dont 140M€ en ouvrages publics rétrocédés, 60 en travaux Etat à engager et 100 en subvention. Il reste donc 160 M€ de fonds publics à engager, plus qu'il n'en a été engagé depuis 15 ans. Que saurait-on réaliser avec ces 160 M€ et pour quel apport à la mobilité durable ? Aucune étude n'est menée dans ce sens. Pourtant, avec peu d'aménagements, le temps de parcours d'1 heure serait à 2-3 minutes près le même qu'avec une autoroute et ses péages d'entrée et de sortie.

Autre exemple, quand on réalise une déviation de bourg avec une 2 x 2 voies, pour 7 000 véhicules par jour, plutôt qu'une 2 x 1 voie, saturée à 25 000 véhicules par jour, on s'est privé de la déviation d'un deuxième bourg. Or, le besoin est de contourner les deux bourgs, pas de fluidifier un trafic qui, au vu des évolutions actuelles du contexte routier, ne sera pas congestionné avant ... « jamais ».

L'évolution du besoin est difficile à cerner sur le moyen et long terme. Il suffit de lire les bilans LOTI établis par le Conseil Général des Ponts et Chaussées pour constater que dans la quasi-unanimité des cas, les prévisions de trafic sont très largement surévaluées (entre 40 et 50 %), les coûts de réalisation de l'infrastructure sont supérieurs aux prévisions de la DUP et ceux d'exploitation, d'entretien et de gestion de l'ordre triple les coûts prévisionnels. Le contexte est fluctuant, et les délais de mise en place des projets très longs. Concevoir les infrastructures minima du besoin, et évolutives, permettrait alors des gains financiers extrêmement importants.

PROPOSITION A RAJOUTER

Les projets autoroutiers, ou en 2 x 2 voies, devraient justifier que les aménagements intelligents des routes existantes ne présentaient pas un intérêt au moins comparable (méthode d'évaluation retenue dans le cadre de la programmation § A.2.b, tenant compte du coût, des impacts socio-économiques, et de l'objectif atteint)

Au-delà de la programmation des infrastructures routières, ces mêmes critères et éléments qui permettraient de les rendre éligibles devraient être intégralement abordés dans les dossiers rendus publics.

PROPOSITION A RAJOUTER

L'étape actuelle de démocratie participative sur l'analyse de l'opportunité d'un projet serait élargie à l'analyse des solutions alternatives prioritaires, à l'intégration de ce projet dans ces priorités, à la justification de ses caractéristiques dès lors qu'il ne concernerait pas l'aménagement adapté a minima de l'existant.

- **page 56 § III-B.1.b) Pour l'adoption des schémas, ne pas reproduire les erreurs du passé**

« ...Ainsi, si elle attend avec beaucoup d'intérêt le prochain comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires qui doit formuler les grandes orientations de la politique des transports, elle estime toutefois qu'une programmation complète et précise des infrastructures de transports pour les années qui viennent ne saurait être réalisée en quelques semaines.

Hormis les projets déjà très avancés pour lesquels une décision rapide de confirmation est nécessaire, il serait donc préférable de prendre le temps d'établir une liste de projets, plus réaliste que celle de 2003, et étudiée à partir des besoins et de stratégies exprimées dans des schémas de services. Ceci exigerait par exemple que soit déterminée au préalable l'enveloppe dédiée à chaque type de projets d'infrastructures ainsi que les critères d'évaluation de ceux-ci. ...»

La politique des transports n'a pas vocation à décider des infrastructures retenues, mais doit organiser et orienter les choix selon les objectifs qu'elle retient, ou selon les besoins des territoires. Le CIACT a-t-il pour rôle de décider de projets qui, comme il a été exposé, nécessitent des études locales approfondies avant d'être justifiés puis évalués (solutions alternatives, délais de réalisation, évaluation de la meilleure solution, soumission à la démocratie participative,...) ?

Il devrait plutôt rendre cohérent au niveau interrégional et national ce qui est justement recommandé ici, à savoir les schémas de services de transports régionaux, et qui contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport, ne devraient alors traiter que du besoin de mobilité durable, et non des projets d'infrastructure à étudier. Décider qu'un territoire doit être désenclavé permettrait alors d'étudier localement par les DRE comment il doit l'être, en recherchant la meilleure solution d'infrastructure.

Puis s'assurer que les projets d'infrastructures présentés sont bien cohérents avec les schémas de services, éligibles au sens du Grenelle (congestion, sécurité, intérêt local), correctement évalués, et correspondent à l'infrastructure de "meilleure solution".

Se pose alors la question du cadre de décision en attendant cette organisation des schémas depuis l'échelon départemental jusqu'à la cohérence nationale.

Le CIACT devrait suspendre tous les projets qui ne sont pas engagés de manière irréversible en attendant que soit défini, et mis en oeuvre le nouveau cadre décisionnel. En outre, définir les rares critères d'exception permettrait de poursuivre certains projets.

Exemple :

- cohérence avec les schémas existants comme l'Interscot,
- financement assuré et confirmé,
- accord unanime au sein des CESR, ...

Une expertise indépendante sur le projet maintenu à titre exceptionnel, pourrait alors conclure la phase d'analyse de sa poursuite (besoin, meilleure solution, coût, délais, ...).

PROPOSITION A RAJOUTER

Collectif RN126

En attendant la mise en oeuvre d'un nouveau cadre décisionnel des infrastructures basé sur des schémas régionaux portant sur les besoins (et non sur les infrastructures), les projets devraient être suspendus, sauf exception. Le CIACT devrait préciser ces critères d'exception et exiger une expertise indépendante du projet.



4 Conclusion

En guise de conclusion, on retiendra du rapport du Sénat sur la question du « désenclavement », que, malgré une volonté notable pour rester factuels et objectifs sur les constats de la politique de l'Etat en matière d'aménagement des territoires et de transport, le désenclavement d'un territoire dans l'esprit des 2 rapporteurs ne semble s'envisager qu'au travers la réalisation de nouvelles infrastructures autoroutières ou 2x2 voies.

Pourtant tous les indicateurs sont là pour nous inciter à changer notre façon de penser la mobilité, que ce soient les contextes économiques difficiles, l'accroissement des prix des carburants, l'urgente nécessité de préserver l'environnement. **Le chef de l'Etat dans son discours** en octobre 2008, résume fort bien les objectifs que l'Etat devrait rechercher dans une stratégie d'avenir pour l'accompagnement des territoires les moins favorisés aujourd'hui. Les propos tenus alors devraient guider ses choix, orienter toute sa politique de transport pour un aménagement durable du territoire, pour une politique de désenclavement durable:

*« ... **Le développement durable**, ce n'est pas d'abolir la liberté, ce n'est pas le retour en arrière, ce n'est pas de renoncer à la mobilité que permet la voiture, c'est d'inventer des modes de déplacement confortables, sûrs, économes et les plus respectueux de l'environnement. C'est une affaire sérieuse l'environnement, qui demande que **des gens se mettent ensemble pour chercher**, pour innover et **pour concilier la liberté, la mobilité et le respect de la planète. ... »***

Discours du Chef de l'Etat Oct. 2008



5 Application des propositions du rapport au sud-Tarn

5.1 Le juste besoin de mobilité du sud - Tarn à moyen terme

Le désenclavement a pour enjeu le développement économique. Pour cet enjeu, le sud - Tarn a 3 besoins principaux de mobilité :

- vers Toulouse sud, où se trouve les zones d'activité reliées à l'économie sud - tarnaise
- vers la Méditerranée, en rejoignant Castelnaudary au sud, accès à l'autoroute Toulouse - Narbonne
- vers Albi, au nord, accès également à l'autoroute Toulouse nord-est – Albi, et qui devrait par la suite relier Lyon.
- permettre un accès généralisé direct vers Toulouse de l'ensemble de l'agglomération de Castres (c'est-à-dire Mazamet, Labruguière, l'aéroport, le futur hôpital, la ville de Castres), sans passer par une 2x2 voies interurbaine à l'Ouest de Castres.

Ainsi, Castres est à égale distance, vers le nord via Albi (43 km, 46 mn), d'une autoroute donnant accès à Toulouse nord-est, et vers le sud via Castelnaudary (47 km, 48 mn) , d'une autoroute donnant accès à Toulouse sud, et à la Méditerranée.

On note au passage que le fameux critère de désenclavement (50 km ou 45 mn) est doublement atteint pour Castres, aussi bien vers l'autoroute au nord, que vers l'autoroute au sud.

Le projet étudié donne accès au nord est de Toulouse, en aboutissant sur la rocade encombrée. Il ne prétend alors répondre au besoin d'accès vers Toulouse sud, qu'en empruntant la rocade saturée (20-25 mn). Il faudrait alors 1h30 environ pour le trajet Castres – Toulouse sud.

Aujourd'hui, par les routes, l'accès se fait directement aux zones sud de Toulouse, sans passer par la rocade, en moins d'1h30.

Pour les territoires traversés, il ignore les pôles urbains de l'Interscot, et va donc favoriser une urbanisation anarchique et une périurbanisation, incohérente avec l'Interscot de la région. C'est le risque environnemental majeur signalé par le présent rapport. Entre Castres et Toulouse, il y a une économie agricole diversifiée qui produit des richesses permettant d'alimenter les marchés locaux, les circuits de distribution nationaux et internationaux, une agriculture de production et de proximité menacée de destruction par le morcellement et le déséquilibre des exploitations agricoles qu'entraînera ce projet.

On ne peut donc pas parler d'intérêt "local", mais plutôt d'intérêt sud - tarnais au détriment des territoires traversés, c'est à dire de toute la région est toulousaine.

- Ces éléments contredisent l'affirmation dans le présent rapport que ce projet routier s'inscrit dans un véritable projet de territoire :

"Il s'agit en l'espèce d'un véritable projet de territoire porté par l'ensemble des acteurs locaux correspond à une vision claire des relations entre le bassin de Castres - Mazamet et l'agglomération Toulouse, comme nos rapporteurs ont pu le constater au cours de leur déplacement dans le Tarn."

- "Le projet de ce territoire est aujourd'hui de renforcer encore son dynamisme en jouant pleinement sur la complémentarité avec l'agglomération toulousaine voisine."

De quelle complémentarité s'agit-il ? Le rapprochement avec Toulouse présente tous les risques d'une métropolisation, c'est-à-dire d'un « déménagement » du sud - Tarn.

En arrivant au nord-est de Toulouse, sur la rocade encombrée, pour rejoindre en fait d'autres secteurs de Toulouse dans des encombrements, la situation serait plus pénalisante qu'aujourd'hui.

Car contrairement à ce qui est présenté par les sud - tarnais, les routes existantes permettent de rejoindre Toulouse en 1h15, et des améliorations conséquentes ont déjà été réalisées. **Il n'y a pas « rien » entre Castres et Toulouse : il y a un axe où peut s'envisager la déviation d'un village (Cuq Toulza) et des aménagements de sécurisation par endroits.**

Ainsi, l'itinéraire retenu, Castres – Toulouse via Verfeil, ne traite véritablement aucun aspect du besoin de mobilité durable du sud - Tarn. Il ne permet que de rejoindre Toulouse, à l'opposé du secteur souhaitable. Deux autoroutes permettent déjà de rejoindre Toulouse, l'une au sud (secteur réellement privilégié pour Castres), l'autre au nord-est comme le projet étudié. Pourquoi créer une nouvelle infrastructure « lourde »

sans apport nouveau ?

- Il est l'itinéraire de moindre "intérêt local" en comparaison avec d'autres (via Albi, ou Revel - Castelnaudary, ou Fonsegrives).
- Il n'est pas cohérent avec l'Interscot, ce qui ne permettra pas la maîtrise de l'urbanisation dans des territoires ruraux.

Si cet axe « est-nord-est » est néanmoins le seul aménageable à moyen terme pour l'amélioration du trajet Castres – Toulouse, en tant que projet d'attente, il doit être conçu a minima (caractéristiques et financement), soit des aménagements intelligents de l'axe existant.

5.2 Les alternatives à la route pour Castres - Toulouse

L'important plan rail en région Midi-Pyrénées prévoit des investissements conséquents à court terme pour la ligne Castres – Toulouse.

Ces investissements sont indispensables car, si l'aménagement de voies routières telle que la RN126 entre Castres et Toulouse a connu nombre de retards dans son exécution (reports successifs des projets de contrat de plan Etat - région 2000-2006 et 1994-1999), le retard est tout aussi important en matière de ferroviaire. Lors du dernier CPER 2000-2006, l'Etat a retardé son financement ce qui n'a pas permis de réaliser ce qui était pourtant prévu sur l'axe ferroviaire Toulouse – Castres - Mazamet.

Sachant cela il est prévu de :

- Doubler la voie avant 2013 entre Toulouse et Montrabé
- Doubler la voie aussi entre St Sulpice et le tunnel d'entrée de Montastruc.
- De moderniser la signalisation de voie entre Toulouse et Tessonnières pour permettre une meilleure capacité de la ligne.
- De refaire en partie la voie entre St Sulpice et Mazamet en janvier 2010.

La fréquentation de la ligne Mazamet Castres Toulouse depuis décembre 2006 (avec la mise en oeuvre de la nouvelle grille avec 2 aller/retour supplémentaires), est en augmentation constante. Celle-ci engendre des problèmes de capacité des matériels - point commun à beaucoup d'axes de la région -.

Le manque de matériel et de maintenance nécessite d'être traité. La SNCF a pris la décision de mettre des moyens supplémentaires. En 2010, 11 rames AGC doivent être livrées. Mais le succès est tel qu'il faut craindre d'attendre quelques années pour retrouver une situation normale. Le nouveau matériel (200 M€ prévu) ne sera pas livré avant plusieurs années.

Concernant la date de fin de réalisation du doublement de la voie Toulouse - Castres dans son intégralité, ce projet n'a pas été daté, pour l'instant. Ce qui laisse comprendre qu'il faudra attendre une vingtaine d'années. A plus courte échéance, la modernisation des installations de sécurité et l'aménagement des points de croisement (gares) peuvent être une première réponse. A titre d'exemple : St Sulpice Tessonnières

Au même titre qu'il est proposé de mettre en place une priorité sur certains programmes routiers, cette priorité devrait s'appliquer elle aussi sur les programmes de développement ferroviaire pour que les axes les plus vétustes retrouvent une réelle capacité à devenir une alternative à la route et s'insèrent dans une vraie politique de mobilité intermodale.

Le service proposé présente des disparités entre les usagers qui mériteraient d'être également sérieusement traitées, notamment entre les deux principales villes tarnaises (Albi et Castres) et Toulouse.

Collectif RN126

Différences entre les lignes ferroviaires ALBI – TOULOUSE et CASTRES – TOULOUSE

(Fiches horaires SNCF du 14/12/2008 au 04/07/2009)

Eléments de comparaison	Précision		ALBI Toulouse	CASTRES Toulouse	Commentaires
Distance de gare à gare	Données IGN		64,6 km	62,2 km	Distance à Toulouse comparable
Nombre de relations quotidiennes avec Toulouse (trains et cars confondus)	Total dans les deux sens, données fiches horaires SNCF, hors week-end		42	30	Castres dispose de 1/3 de services de transport en commun interurbain en moins !
Durée moyenne du voyage	Trains seulement, moyenne des 2 sens		1h04mn	1h14mn	10mn de plus pour un trajet Castres - Toulouse, soit 16% de plus pour Castres
Amplitude quotidienne d'ouverture de la ligne	Entre le premier et le dernier train, hors week-end	Au départ de Toulouse	De 6h19 à 22h45 = 18h26	De 6h05 à 21h17 = 15h12	Soit 3h14 de moins pour Castres
		A l'arrivée de Toulouse	De 5h26 à 22h09 = 16h43	De 5h51 à 20h45 = 14h04	Soit 2h39 de moins pour Castres
Prix du billet	En 2 ^{de} classe		11,70 €	13 €	Soit 1,30 € de plus, soit 10% de plus pour Castres

Si le projet Grenelle est de rattraper le retard en matière de développement ferroviaire, il ne doit pas exclure, outre les nouvelles lignes TGV, le réseau existant. Rendre le réseau ferroviaire attractif (et plus largement les transports collectifs), c'est aussi faciliter l'accès aux usagers en proposant des tarifs plus abordables que la simple utilisation de la voiture et un temps de parcours raisonnable.

L'évolution du carburant va sans aucun doute, sous la pression, amener à développer les transports en commun et les plans de déplacement d'entreprise, pour les particuliers du sud - Tarn se rendant régulièrement à Toulouse.

Ces évolutions ne peuvent que renforcer la révision à la baisse d'un trafic surestimé, ne nécessitant aucune infrastructure « fluidifiante » (2 x 2 voies, ou autoroute) : 7 000 véhicules/jour sur 1/3 du parcours, 4 500 sur plus d'1/3 (Nota : une route à 1 x 2 voies sature à 25 000 véhicules/jour). Mais comme il est indiqué dans le rapport, le besoin de mobilité s'appuie sur d'autres considérations que fluidifier la circulation.

En revanche, rechercher l'infrastructure au financement a minima permet de dégager des investissements nécessaires pour les solutions alternatives. C'est à ce niveau que le trafic estimé est important à considérer : envisager l'infrastructure a minima adaptée au trafic estimé.

Ainsi, la prise en compte de l'environnement global des transports à court, moyen ou long terme, pour Castres – Toulouse imposerait de rechercher des aménagements intelligents de l'axe existant. Ce bilan des solutions alternatives reste à présenter avec le projet routier.

5.3 L'infrastructure adéquate à moyen terme

Une autoroute n'est en rien la solution pour ouvrir et développer une région. Les chiffres montrent que l'enclavement ne signifie pas forcément difficultés économiques.

Taux de chômage (INSEE 2007 trimestre 4) :

- Rodez : 3,6% sans autoroute
- Auch 5,1% sans autoroute
- Albi – Carmaux : 8,2% avec autoroute

Collectif RN126

- Castres - Mazamet : 9% sans autoroute

L'objectif n'est pas de fluidifier le trafic mais d'**assurer un temps de parcours réduit et constant, au meilleur coût d'usage, dans des conditions de sécurité et de confort**. De plus, aucune évolution significative du trafic n'est estimée à moyen et long terme. On peut au contraire retenir une baisse du trafic, pour les particuliers qui vont se reporter sur les alternatives à la route, mais aussi pour les entreprises. L'évolution du carburant a déjà une incidence sur le report du transport de marchandises des autoroutes vers les routes nationales, de manière à éviter les péages. Une taxation plus lourde du transport de marchandises, en cours, ne pourra qu'accentuer ce report. Comme il est indiqué dans le rapport, le transport est facteur de développement économique quand il devient moins cher.

Le projet autoroutier correspond à un itinéraire de faible intérêt local, ne correspondant pas à la demande des particuliers et des entreprises, une infrastructure ignorant le développement de solutions alternatives, ignorant aussi les transports collectifs par autocar, un coût élevé (600 M€), un financement public à prévoir de 160 M€, un coût pour les utilisateurs, et des impacts socio environnementaux majeurs et irréversibles.

Les aménagements intelligents des routes existantes correspondent à un projet d'attente de solutions alternatives, adapté à une demande de circulation gratuitement pour les particuliers et les entreprises, adapté aussi aux transports collectifs par autocar, un coût 2 fois moins élevé (300 M€) - en retenant le même financement public que pour le projet autoroutier (160 M€), mais néanmoins modulable à la baisse selon les aménagements prioritaires retenus -, avec des impacts environnementaux aussi faibles que possibles, et des avantages sociaux majeurs (intérêt collectif, pas de périurbanisation, ...)

Les aménagements réalisés depuis 15 ans, ont coûté 140 M€, et ont amélioré très sensiblement le parcours. Avec la subvention d'équilibre de 160 M€, soit plus qu'il n'a été investi en 15 ans, l'amélioration complète adaptée au besoin d'un parcours sécurisé et confortable, peut être réalisée, y compris avec des tronçons courts à 2x2 voies là où les dépassements doivent être favorisés.

Le projet autoroutier permettrait seulement un gain de temps de 6 mn sur celui des aménagements intelligents des routes.

L'évaluation de chacun de ces projets, sur leur intérêt socio environnemental, leur coût, et leur intérêt local, justifie de poursuivre les études sur les aménagements intelligents des routes existantes.

5.4 Un coût a minima

La déviation de Puylaurens vient d'être mise en service : 2x2 voies, pour 7000 véhicules par jour, sans augmentation estimée notable à moyen terme. Le coût de cette infrastructure démesurée (une route à 1x2 voies aurait suffi, avec un seuil de saturation à 25 000 v/j) aurait permis de réaliser en 1x2 voies deux déviations au lieu d'une : celle de Puylaurens, et la dernière encore nécessaire, celle de Cuq-Toulza. Les points noirs auraient été ainsi résorbés au même coût, et le temps de parcours d'1 h serait sensiblement le même qu'avec une autoroute (40 km/h de plus mais sur seulement 70 km, et avec 2 arrêts aux péages d'entrée et de sortie).

Avec un trafic de 7000 v/j sur 1/3 du parcours, et 4000 v/j sur plus d'1/3, de nombreux tronçons doivent pouvoir rester en 1x2 voies, à sécuriser en certains points.

Ni le temps de parcours, ni le niveau de sécurité, ni le confort de circulation, ne s'en trouveraient pénalisés si les aménagements étaient menés dans un souci d'amélioration pour un coût justifié a minima.

5.5 L'évolution à long terme du besoin de mobilité

S'agissant d'un projet de faible intérêt local, en attente de solutions alternatives ou de projets répondant mieux au besoin de mobilité du sud - Tarn, pour un trafic faible sans évolution notable, aucun développement à long terme ne semble nécessaire.

5.6 Conclusion

Ce projet autoroutier ne répond donc à aucun fondement d'aménagement, de développement et de mobilité

durables pour le sud - Tarn, enclavé.

Il n'a qu'une seule justification : le financement privé (concession) permet de se débarrasser des aménagements nécessaires, beaucoup plus réduits que cette « inutilement luxueuse » autoroute, mais qui présentent l'inconvénient majeur de devoir être financés sur fonds publics.

Le financement privé ne pouvant s'envisager que pour une autoroute concédée, c'est donc la solution proposée, et défendue au mépris de toute logique citoyenne (et des lois, mais c'est là un autre aspect du projet). Pire, en final, l'Etat aiderait le privé à cette réalisation incohérente, oubliant en chemin d'étudier comment son propre apport financier permettrait de se rapprocher de la mobilité durable recherchée. Pourtant cet apport financier serait supérieur à celui déjà investi, et ayant apporté de grandes améliorations.

Ce projet, pour être poursuivi sans attendre un cadre décisionnel (tel que préconisé dans le présent rapport, ou autre) garant de son opportunité et de sa compatibilité avec le Grenelle de l'environnement, devrait être expertisé de manière objective et impartiale. L'expertise devrait notamment débiter dès le projet du territoire, car s'il est péremptoirement revendiqué (rejoindre Toulouse nord-est serait une question vitale !), il n'est ni établi ni explicité quand l'analyse conclut l'inutilité de ce projet.



ANNEXE I - Les annonces du CIADT DU 18 décembre 2003

rapport publié (version pdf) - page 61

La liaison Castres – Toulouse n'est pas traitée dans le texte des conclusions du CIADT. Elle apparaît seulement sur le schéma routier 2025, en GLAT (Grande Liaison d'Aménagement du Territoire), sans aucune autre mention.



La représentation des liaisons sur cette carte ne préjuge pas des tracés futurs, en particulier pour l'ensemble des liaisons autoroutières nouvelles.

Les GLAT correspondent à des itinéraires à fort trafic interrégional ou international, soit à des liaisons entre les principales métropoles régionales et les principaux ports ou aéroports français.

ANNEXE II - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Rapport publié (version pdf) - page 73

Aucun représentant ONG n'a été auditionné.

Notamment lors du déplacement à Castres, il aurait été équilibré de rechercher un autre discours que celui des partisans du projet autoroutier Castres – Toulouse.

D'ailleurs, un projet de convention constitutive du Groupement d'Intérêt Scientifique « Participation du public, décision, démocratie participative » sera examiné le mercredi 17 décembre 2008 au siège du CNRS par les partenaires fondateurs, à savoir le Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET), la Commission nationale du débat public (CNDP), le Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT), Réseau Ferré de France (RFF) et Réseau de transport d'électricité (RTE).

L'objectif est d'aboutir à une réunion constitutive du Groupement d'intérêt scientifique, dont l'objet est de développer la recherche sur la participation du public aux processus décisionnels et la démocratie participative, à la fin du premier trimestre 2009.

