

DATAR / Schéma national d'aménagement et de développement du territoire

Environnement & Développement durable

Extraits

se rapportant aux politiques
de l'eau et des transports

L'introduction et les résumés
dans les marges sont du CLAC.

DATAR

Délégation à l'aménagement
du territoire et à l'action régionale
1, av. Ch. Floquet, 75007 Paris

RAPPORT
DE LA COMMISSION
« Environnement
et développement durable »

16 juillet 1996

Président

Jean-Pierre BALLIGAND,
député de l'Aisne,
maire de Vervins

Rapporteurs

Stéphane BROTONS,
conseiller à la cour adminis-
trative d'Appel de Paris
Patrick FAUCHEUR,
chargé de mission à la DATAR

PLAN DU RAPPORT

1. Ménager le territoire et ses ressources
2. Repenser le cadre urbain
3. Intégrer des objectifs d'environnement dans les politiques de transport et d'énergie

SOMMAIRE DÉTAILLÉ EN PAGE 2

Le Schéma national d'aménagement et de développement du territoire est établi dans le cadre de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Parmi les cinq groupes qui y travaillent, la commission Balligand s'est consacrée aux problèmes d'environnement et de développement durable.

La prise en compte, par les pouvoirs publics, des idées écologistes d'il y a vingt ans a quelque chose d'à la fois rassurant et inquiétant.

Rassurant, car c'est le triomphe du bon sens. Mais inquiétant aussi, par le temps qu'il aura fallu à ces idées simples pour émerger.

Combien de décennies encore faudra-t-il aux services de l'État - et aux élus - pour faire le constat, pourtant évident, que la croissance des volumes de marchandises transportées dans un pays n'est pas le corollaire obligatoire de la croissance économique et moins encore celui d'une amélioration du bien-être général, but principal vers lequel devraient tendre toutes les politiques ?



Rapport disponible à la Documentation française,
29-31, quai Voltaire, 75344 Paris Cedex 07. Prix : 120 F TTC.



Plan du rapport

INTRODUCTION

1. MÉNAGER LE TERRITOIRE ET SES RESSOURCES

1.1 *Garantir la qualité des territoires*

- Structurer les territoires selon une typologie d'espaces
- Mobiliser les acteurs publics et privés sur des objectifs de gestion économe et qualitative
- Recourir à l'intercommunalité
- Développer des mécanismes de solidarité

1.2 **Assurer la maîtrise de l'eau en quantité et en qualité**

- **Affirmer les relations entre les politiques de l'eau et l'aménagement du territoire**
- **Renforcer l'approche par bassin versant**
- Promouvoir une agriculture plus respectueuse de la qualité de l'eau

2. *REPENSER LE CADRE URBAIN*

2.1 *Maîtriser la péri-urbanité*

- Reconstruire la ville sur elle-même
- Mettre en cohérence les politiques publiques

2.2 *Développer l'offre de transports publics*

- Renforcer la capacité concurrentielle des transports publics en améliorant la qualité de l'offre
- Limiter l'usage des véhicules individuels

3. **INTÉGRER DANS LES POLITIQUES DE TRANSPORT ET D'ÉNERGIE DES OBJECTIFS D'ENVIRONNEMENT**

3.1 **Assurer le meilleur service à l'utilisateur à un coût collectif acceptable**

- **Privilégier la notion de service**
- **Développer l'intermodalité**
- **Adapter les modalités de financement**

3.2 **Développer des mécanismes d'internalisation des coûts externes**

- **Évaluer les coûts et les avantages des programmes**
- **Revoir les mécanismes de tarification**

3.3 *Développer les économies d'énergie et encourager le recours aux énergies les moins polluantes*

- Relancer les économies d'énergie
- Inciter au recours des énergies renouvelables

CONCLUSION

Les parties indiquées en italique ne sont pas traitées dans cet extrait réalisé par Saône & Doubs Vivants – WWF

1.2 Assurer la maîtrise de l'eau en quantité et en qualité

L'utilisation économe des ressources est en effet l'une des conditions du développement durable. Il ne peut y avoir de développement sans ressources en eau de qualité. Or, l'expérience montre que l'eau n'est disponible en quantité et en qualité que si les écosystèmes sont à peu près en équilibre. Une bonne gestion de l'eau suppose en effet au préalable une bonne gestion des milieux naturels.

Affirmer les relations entre les politiques de l'eau et l'aménagement du territoire

Si le lien très étroit qui existe entre l'eau, l'aménagement du territoire et le développement durable est largement reconnu, la conséquence qu'il faudrait en tirer quant à la gestion des milieux naturels n'est pas encore suffisamment admise.

La connaissance du fonctionnement des écosystèmes est un préalable à la gestion de la ressource en eau. La loi de 1992 a créé les instruments adéquats : les SDAGE (schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux), qui portent sur l'ensemble d'un bassin hydrographique.

Ils doivent être l'occasion pour chacun des bassins hydrographiques de mettre en évidence les inter-relations entre ressources en eau et aménagement du territoire, fixer les enjeux et définir les objectifs attendus et les moyens d'actions. Compte tenu de l'intérêt de ces outils et de la pertinence de leur échelle, ils devraient pouvoir être pris en compte dans les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire.

Renforcer l'approche par bassin versant

L'échelle du bassin hydrographique est apparue à la commission bien adaptée pour faire jouer les solidarités nécessaires, notamment entre l'amont et l'aval. Les agences de bassin, qui sont les organismes au sein desquels cette solidarité s'exerce pour la ressource en eau et le traitement des pollutions, devraient voir leur action s'étendre à la prévention des inondations. La création d'agences de bassin dans les départements d'outre-mer, qui en sont aujourd'hui dépourvus, devrait permettre à cet égard de traiter la question particulièrement préoccupante des risques naturels. (...)

Les SDAGE doivent mettre en évidence les inter-relations entre ressources en eau et aménagement du territoire

3. Intégrer des objectifs d'environnement dans les politiques de transport et d'énergie

L'accroissement de la mobilité motorisée et les transports qu'elle génère exercent une pression de plus en plus forte sur l'environnement. Si leurs valeurs d'usage sont incontestables dans la mesure où ils participent pleinement de l'activité économique et sociale du pays, leur coût collectif apparaît particulièrement préoccupant. Les problèmes concernent la pollution de l'air, la consommation d'espace, parfois la destruction d'écosystèmes ou la dégradation de paysages, le bruit, voire d'autres nuisances non strictement liées à l'environnement comme l'insécurité routière. Même si des progrès techniques peuvent conduire à réduire les émissions de CO₂, il devient aujourd'hui manifeste qu'un modèle de croissance continue des transports sur le modèle actuel est incompatible avec le souci d'un développement durable. On peut notamment s'interroger sur la capacité qu'aurait la France à respecter ses engagements internationaux quant au changement climatique.

Cette évolution semble résulter d'une mauvaise maîtrise de l'ensemble des paramètres qui régissent le domaine des transports et notamment la tarification, qui favorise les

modes les plus polluants, le défaut de planification globale, qui laisse chaque mode développer sa propre logique, ou encore la notion d'offre d'infrastructure qui domine la notion de service.

Le rapport Dron et Cohen de Lara « Pour une politique soutenable des transports » propose d'adopter une attitude volontariste, justifiée par l'enjeu que représente la question des transports, dont on estime pour l'Europe qu'ils induisent des coûts extérieurs de l'ordre de 3,5 à 4,2 % du PIB, mais aussi par la conviction que le réseau d'infrastructures génère une organisation du territoire parfois au détriment de ses richesses patrimoniales.

D'autres pays européens ont d'ailleurs compris cet enjeu et déjà adopté une politique ferme de maîtrise des transports routiers au profit d'autres modes de transports. L'exemple le plus net est celui de la Suisse, qui refusera à l'horizon du moyen terme tout trafic de transit sur son territoire, et qui se donne les moyens de sa politique en construisant à grands frais des lignes ferroviaires dédiées au transport de camions (la «route roulante»).

Le modèle actuel de croissance continue des transports est incompatible avec le souci d'un développement durable

3.1 Assurer le meilleur service à l'utilisateur à un coût collectif acceptable

L'offre systématique d'infrastructures supplémentaires n'apparaît pas toujours la seule réponse possible

Il faut décloisonner les filières de financement des différents modes de transport

Aucun projet ne doit être décidé sans qu'un bilan de ses coûts et avantages pour la collectivité n'ait été établi

On pourrait reconsidérer les projets d'infrastructures décidés alors que leur bilan coût-avantages était inexistant

Privilégier la notion de service

Les choix en matière de transports doivent avant tout privilégier la notion de service. Seule une telle approche garantit une réponse adaptée aux besoins et économe en moyens. L'offre systématique d'infrastructures supplémentaires n'apparaît pas toujours la seule réponse possible. Il paraît à cet égard nécessaire de préciser la notion d'accessibilité et d'admettre que celle-ci peut être satisfaite, convenablement, sans qu'elle implique une desserte de chaque point du territoire par tous les modes à la fois.

On peut par exemple s'interroger sur la cohérence entre l'objectif de protection de l'environnement et de développement durable, et celui d'un maillage uniforme et serré du territoire par des infrastructures lourdes. Les mécanismes de développement ne peuvent-ils pas être différents selon les territoires ? Y a-t-il toujours relation de cause à effet entre infrastructures routières et développement, comme c'est fréquemment évoqué ? Enfin ne peut-on avoir des réserves sur les réponses apportées aux phénomènes de congestion d'infrastructures par la création *in situ* de nouvelles infrastructures qui ne procurent une solution que pour une période limitée, générant une sorte de spirale de la congestion ?

En effet, l'amélioration temporaire apportée à la circulation peut s'accompagner, en zone à population environnante dense, de flux supplémentaires qui engendrent des problèmes de congestion repoussée plus loin. D'autres logiques doivent être mises en œuvre.

Développer l'intermodalité

Les solutions préconisées visent à recourir systématiquement à des scénarios contrastés

en termes de modalités de transport à partir des besoins exprimés. Les scénarios seront notamment l'occasion d'évaluer l'utilité collective des réponses projetées en fonction de la rentabilité socio-économique de celles-ci, et en intégrant la totalité des externalités. Les critères de choix devront clairement faire apparaître l'ensemble des paramètres. L'offre de transports publics sera privilégiée, étant entendu que dans tous les cas, le critère de rentabilité sera rempli.

Adapter les modalités de financement

La mise en œuvre de réponses adaptées aux besoins exige de sortir des logiques cloisonnées qui régissent le financement des grandes infrastructures.

On observe aujourd'hui que tout se passe comme si chaque mode de transport avait vocation à s'assurer un dispositif de financement indépendant du budget de l'État pour ensuite développer sa propre stratégie d'investissements. On note aussi que la disponibilité immédiate de ressources non budgétaires, associée à un cloisonnement des structures de maîtrise d'ouvrage et de décision, peut parfois conduire à financer le finançable au détriment du soutenable, notamment dans une période où les ressources budgétaires sont plus rares.

C'est pourquoi il est essentiel que des mécanismes de décloisonnement des filières de financement des transports et de péréquation entre les modes soient plus largement mis en œuvre, à l'image du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables récemment créé.

3.2 Développer des mécanismes d'internalisation des coûts externes

Évaluer les coûts et les avantages des programmes

Le choix entre les modes de transports doit intégrer la vérité des coûts. Les conclusions du rapport Boiteux « Transports : pour un meilleur choix des investissements » suggèrent à cet effet qu'aucun projet ne soit décidé sans qu'un bilan actualisé de ses coûts et avantages pour la collectivité n'ait été établi.

Ainsi pourraient être reconsidérés des projets ou des réalisations d'infrastructures décidés alors que ces éléments étaient inexistantes et qu'il apparaîtrait qu'ils ne seraient manifestement pas rentables pour la collectivité.

Revoir les mécanismes de tarification

On s'accorde par ailleurs à constater une sous-tarification du secteur des transports. La tarification des services de transports devrait impérativement tenir compte des coûts pour la collectivité, notamment des coûts extérieurs, en application du principe « pollueur-payeur ».

Cela permettrait aussi d'enrayer les effets pervers, en évitant de fausser les choix et de créer une demande économiquement non justifiée. (...)