

n° 005902-01

Décembre 2008

Mission sur l'accélération des procédures relatives aux projets d'infrastructures en Ile-de-France

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



Mission sur l'accélération des procédures relatives aux projets d'infrastructures en Île-de-France

établi par

Marc d'AUBREBY	Ingénieur Général des Ponts et Chaussées
Jean LAFONT	Ingénieur Général des Ponts et Chaussées
Alain LHOSTIS	Inspecteur Général de l'Equipement
Michel MASSONI	Ingénieur Général des Ponts et Chaussées
Philippe SCHMIT	Inspecteur Général de l'Equipement

SOMMAIRE

INTRODUCTION	13
1. ETAT DES LIEUX DES PROCÉDURES ET DES RETARDS AUXQUELS LEUR MISE EN OEUVRE PEUT DONNER LIEU	15
1.1 Description des procédures	15
1.2 Observations générales sur les différentes phases	18
<i>1.2.1 – Les principaux risques d’allongement des délais semblent se situer très en amont et au niveau des financements</i>	<i>18</i>
<i>1.2.2 – Les procédures sont aussi à l’origine de délais mal maîtrisés.....</i>	<i>19</i>
<i>1.2.2.1 – Concertation amont</i>	<i>19</i>
<i>1.2.2.2 – Procédures de sécurité</i>	<i>20</i>
<i>1.2.2.3 – Enquêtes publiques</i>	<i>21</i>
<i>1.2.2.4 – Maîtrise foncière.....</i>	<i>22</i>
2. DÉBAT PUBLIC/CONCERTATION PRÉALABLE	23
2.1 L’état du droit	23
2.2 Améliorer les procédures de concertation amont.....	24
<i>2.2.1 Favoriser la pédagogie des projets</i>	<i>24</i>
<i>2.2.2 Le débat public</i>	<i>25</i>
<i>2.2.3 - Les autres concertations</i>	<i>26</i>
2.3 Les enquêtes publiques	27
3. GOUVERNANCE DES PROJETS	29
3.1 Un pilotage fort	29
3.2 Conduite des procédures relevant de l’Etat	30
3.3 Relations entre maîtres d’ouvrage	30
3.4 Simplifier les circuits de signature	31

4. PROCÉDURES	33
4.1 La révision des procédures d'enquête publique	33
4.2 Maîtrise foncière	35
4.2.1 Accélérer le processus d'évaluation de la valeur des biens expropriés	35
4.2.2 Permettre au juge de l'expropriation de statuer plus vite	36
4.2.3 Utiliser les procédures d'extrême urgence prévues par le code de l'expropriation	37
4.2.4 Mettre en oeuvre une politique d'acquisition foncière dynamique	38
4.2.5 Maîtrise d'ouvrage et domanialité	39
4.2.6 Déplacement des réseaux.....	41
4.3 Procédures de sécurité	42
4.3.1 Mieux expliciter la doctrine des services intervenant dans les secours	42
4.3.2 Mieux articuler les procédures de sécurité avec les phases définies par la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique	44
4.3.3 Simplifier les procédures d'instruction de la sécurité	45
4.3.4 Articuler la mise en oeuvre des diverses réglementations	45
5. INGÉNIERIE	47
6. FINANCEMENTS	49
6.1 Problèmes résultant de la mise en oeuvre des financements	49
6.2 Éviter les à-coups	49
6.3 Prévoir dès l'origine des budgets réalistes et suffisants	49
6.4 Un principe à retenir, maîtriser les croisements afin de les limiter	51
6.5 Renforcer le rôle de l'AFITF pour sécuriser les contributions de l'État et éviter les à-coups	52
6.6 A défaut, mettre en place une solution alternative : le recours aux fonds de concours	53

ANNEXES

- ANNEXE 1** : Lettre de mission de Christian BLANC
: Décision du vice-président du Conseil Général des Ponts et Chaussées
- ANNEXE 2** : Liste des personnes rencontrées
- ANNEXE 3** : Déroulement des procédures transports collectifs
- ANNEXE 4** : Causes de dérives de délais
- ANNEXE 5** : Commission Nationale du Débat Public
- ANNEXE 6** : Commissions de sécurité
- ANNEXE 7** : CR de la réunion du 14/10/2008 sur le Tramway Villejuif Athis-Mons
- ANNEXE 8** : Glossaire des acronymes

Résumé

Par lettre du 16 juin 2008, M. Christian BLANC, secrétaire d'Etat au développement de la région capitale, chargeait le Conseil général des ponts et chaussées d'une mission relative au raccourcissement des délais résultant des procédures nécessaires à la réalisation des infrastructures prioritaires en Île-de-France, particulièrement dans le domaine des transports. Dans sa lettre de commande, le ministre indiquait notamment « *il n'est pas rare de voir s'écouler une dizaine d'années entre la révélation d'un besoin à satisfaire par une nouvelle infrastructure et l'intervention de l'acte de déclaration d'utilité publique de cette infrastructure* ».

Le vice-président du Conseil général des ponts et chaussées, devenu par la suite Conseil général de l'environnement et du développement durable, a constitué une mission à cette fin. Pour mener à bien ses travaux, la mission a auditionné les principaux acteurs concernés, en menant les entretiens à partir des termes de la lettre de mission, qui lui demandait de s'appuyer sur des exemples concrets. Elle a bénéficié en outre des échanges intervenus dans le cadre des groupes de travail mis en place par l'Etat et la Région Île-de-France, afin d'élaborer les grandes lignes d'un « plan de mobilisation pour les transports », par sa participation aux réunions du groupe n°3, chargé de l'accélération des procédures.

A l'issue de l'examen auquel elle a procédé, la mission est amenée à formuler 23 propositions ou recommandations, qui s'organisent autour de quelques idées-forces.

1) Elle a écarté ce qui lui paraît être la « fausse bonne idée » de réduire d'une façon ou d'une autre les phases du débat public et de l'enquête publique. Elle s'est pour cela appuyée sur les recommandations d'un précédent rapport du Conseil général des ponts et chaussées de novembre 2005 sur la simplification des enquêtes publiques, dont plusieurs propositions ont été reprises dans le projet de loi de programme relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement et, pour ce que l'on en connaît à ce stade, dans le projet de loi « de transition environnementale » (Grenelle 2), qui confortent le bien fondé de ces instruments de la démocratie participative.

En outre, en créant les conditions d'une adhésion des populations concernées au projet, ces procédures, bien loin d'en allonger les délais de réalisation, les facilitent. Ce constat est partagé, non seulement par les associations, la Commission Nationale du Débat Public, les commissaires-enquêteurs mais aussi par les maîtres d'ouvrage.

2) Elle a constaté que les causes de retard les plus importantes étaient dues à une absence de volonté politique forte : projets mal ou insuffisamment étudiés, opposition résolue des populations riveraines et des élus locaux, incapacité à trancher les choix de trajet, absence de financements au moment de l'annonce, retards des financements en cours de route... C'est à tort que ce type de retards est mis au débit des procédures.

3) L'une des clés principales de l'accélération des délais réside dans l'organisation d'une structure forte de maîtrise d'ouvrage et dans le pilotage des procédures du côté de l'Etat par une structure unique dépendant directement du préfet de région.

Le pilotage des projets apparaît comme irrégulier et dilué aujourd'hui. La mission propose un renforcement sensible du pilotage opérationnel par le Syndicat des Transports d'Île-de-France

(désignation de directeurs et d'équipes de projets, prérogatives nouvelles en matière de gestion du domaine public) d'un côté, par le Préfet de région de l'autre (assisté d'une force opérationnelle dédiée). Ces deux pilotes ont naturellement vocation à travailler ensemble dans le cadre du Contrat de Projet Etat/Région, mais également dans le cadre du plan de mobilisation pour les transports d'Île-de-France.

4) La disponibilité rapide du foncier est un élément important des délais de réalisation des projets en cas de recours à des expropriations ou lorsqu'un transport collectif en site propre emprunte tout ou partie d'un domaine public.

En matière d'acquisitions foncières, la définition d'une méthodologie par France Domaine permettrait aux maîtres d'ouvrage de transmettre à ce service des dossiers d'évaluation sur lesquels France Domaine pourrait statuer rapidement. La mission propose également la mise en place de stratégies foncières utilisant les établissements publics fonciers ou la procédure de Zone d'Aménagement Différé. En matière d'expropriations, la mise en place d'une brigade de magistrats spécialisés serait de nature à opérer un gain sensible de temps.

La mission estime, par ailleurs, que les délais de prise de possession des terrains pourraient être raccourcis par le recours aux procédures d'extrême urgence prévues par le code de l'expropriation, étendues le cas échéant par la loi aux terrains bâtis pour les projets reconnus comme prioritaires. De même, le STIF pourrait bénéficier des possibilités de transfert de gestion domaniale à son profit offertes par le code général de la propriété des personnes publiques. Le déplacement des réseaux pourrait être accéléré par la fixation de délais d'exécution qui n'existent pas aujourd'hui.

5) Dans le cadre de ses travaux, la mission a également examiné les questions de sécurité. Dans ce domaine, elle recommande l'écriture en concertation avec les diverses parties prenantes de documents de référence ainsi que la délivrance des autorisations de sécurité (désormais déconnectées des conventions de financement des projets) par le Préfet de région.

6) En matière de moyens engagés dans les projets d'infrastructures de transport, la mission propose de s'assurer que les établissements publics chargés de l'ingénierie disposent des moyens humains suffisants pour ce faire et que les projets sont validés sur la base d'une enveloppe financière prévisionnelle réaliste. L'application de la règle de fongibilité des crédits, la désignation d'une collectivité chef de file, l'engagement des crédits d'Etat par le truchement de l'AFITF ou à défaut le versement par l'Etat d'un fonds de concours à la région Île-de-France paraissent en mesure d'éviter aux projets qualifiés de prioritaires de connaître des à-coups ou des temps morts trop importants.

Récapitulatif des propositions

Proposition 1. La description du projet est due à l'usager/citoyen comme aux collectivités territoriales qu'il concerne, mais le pourquoi, les motivations du projet sont trop souvent éludés tout comme la présentation des solutions alternatives étudiées par le maître d'ouvrage puis rejetées par lui. Cette phase doit donc être particulièrement développée. La mission recommande qu'elle soit un volet particulièrement soigné des dossiers dans la mesure où l'appropriation très en amont par le public des motivations d'un projet permet de créer les conditions d'un meilleur partage de celui-ci.

Proposition 2. La mission propose d'ouvrir à la région Île-de-France la faculté de soumettre à un débat public organisé sous l'égide de la CNDP un schéma d'ensemble ou un programme d'infrastructures, dont les différents éléments devront avoir fait l'objet de présentations homogènes. Ce débat porterait également sur les modalités de concertation ultérieure.

Sa tenue exonérerait les projets figurant dans le schéma ou le programme d'un débat public spécifique, dès lors que leur schéma de principe aurait été arrêté dans un délai de 5 ans. Au delà, la CNDP serait saisie dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui et déciderait de la nécessité ou pas de faire un débat, en fonction de l'évolution des circonstances de fait ou de droit.

Proposition 3a. La mission propose de compléter comme suit l'article L 121-2 du code de l'environnement : « lorsque le débat public ou la concertation sont organisés dans les conditions prévues au présent chapitre, les dispositions prévues à l'article L 300-2 du code de l'urbanisme ne sont pas applicables ».

Proposition 3b. La mission propose que la loi ouvre la faculté à un maître d'ouvrage de saisir la CNDP, afin que celle-ci lui fixe les modalités d'une concertation qu'il organiserait. Dans ce cas, il serait dispensé de l'application du L 300-2 du code de l'urbanisme.

Proposition 4. La mission propose que dans le cadre du Contrat de projet État-Région Île-de-France couvrant la période 2007/2013 et les suivantes, un comité de pilotage tienne un tableau de bord de l'application du contrat lors de réunions trimestrielles. Ce tableau de bord comporterait, pour chaque projet, un état d'avancement détaillé des procédures et des engagements de crédits des différents partenaires. Il donnerait lieu à une information annuelle.

Le rapprochement des services pourrait, le cas échéant, permettre de placer les priorités budgétaires sur les projets susceptibles d'être réalisés au plus vite sans geler des crédits publics, selon le principe de fongibilité des crédits.

Une renégociation entre les partenaires du contrat n'interviendrait que dans le cas où l'enveloppe financière attribuée pour toute la durée du contrat aurait été atteinte sans que le projet n'ait été totalement réalisé.

Proposition 5. La mission propose que le préfet de région se voie attribuer un pouvoir de pilotage et de coordination des services de l'Etat appelés à intervenir dans le cadre des projets reconnus comme urgents par la loi ou par un décret pris en Conseil d'Etat.

Des pouvoirs de police administrative lui seraient ainsi confiés jusqu'à la mise en service du projet ; ils concerneraient la domanialité publique, la pénétration sur les terrains avant expo-

priation, la prise de possession des terrains concernés, la protection de l'environnement, y compris la protection des sites ou de l'eau, la sécurité et la sûreté en matière de transports.

Proposition 6. La mission propose que l'Etat, pour les projets d'intérêt régional, dispose d'une force opérationnelle chargée de la coordination administrative spécifique de suivi de ces grands projets. Cette coordination serait placée auprès du directeur régional de l'Equipement d'Île-de-France.

Proposition 7. La mission recommande que pour chaque projet soit constituée une équipe dédiée avec un directeur de projet désigné par le STIF.

Elle suggère la création d'une mission projet réunie autour de ce directeur de projet et de membres permanents désignés par les maîtres d'ouvrage et/ou les financeurs.

Proposition 8. La mission propose, à titre expérimental dans le cadre du plan de mobilisation des transports, de modifier la réglementation relative à la signature des actes des collectivités territoriales afin que les conventions entre autorités puissent bénéficier de signatures simultanées, y compris par la voie électronique.

Proposition 9. La mission propose de mettre en place un mécanisme prévoyant la possibilité d'accorder un délai supplémentaire de trente jours au commissaire-enquêteur, après avis du responsable du projet et, en cas de non respect de l'échéance, ouvrant au président du tribunal administratif la possibilité de substituer au commissaire-enquêteur son suppléant pour remettre le rapport. Ce mécanisme est prévu dans le projet de loi de transition environnementale.

Proposition 10. La mission recommande que France Domaine élabore une méthodologie de référence pour la détermination des prix fonciers .

Proposition 11. La mission propose qu'une démarche par programmes et par projets soit mise en oeuvre par l'Etat pour le plan de mobilisation des transports en Île-de France, en mettant en face les moyens humains nécessaires.

La mission suggère, à l'instar de ce qui est fait en matière d'évaluation des domaines, la mise en place d'une brigade de renfort du juge de l'expropriation, par la mobilisation de magistrats et greffiers dits « placés ».

Proposition 12. La mission estime que les projets reconnus comme prioritaires dans le « plan de mobilisation pour les transports en Ile de France » pourraient bénéficier des dispositions actuelles de l'article L 15-9 du code de l'expropriation permettant la prise de possession immédiate des terrains non bâtis .

La mission propose également qu'une disposition législative, d'application limitée dans le temps, puisse étendre cette prise de possession aux terrains bâtis, en veillant à la protection des occupants éventuels.

Proposition 13. La mission propose d'associer très en amont les différents acteurs d'un projet dans le cadre d'une stratégie foncière. La mise en oeuvre de celle-ci pourrait être assurée à titre

principal par les établissements publics fonciers (celui de la région Île-de-France, ceux des départements des Yvelines, des Hauts-de-Seine et du Val d'Oise) afin de marquer le lien entre développement du territoire et développement de l'offre de transport.

Par ailleurs, dans le cas où une commune ou un EPCI ayant compétence en matière d'aménagement serait concerné par un projet d'infrastructure, il serait souhaitable d'encourager le recours à la procédure de ZAD prévue par l'article L 212-1 du code de l'urbanisme.

Proposition 14. La mission propose que les possibilités de transfert de gestion domaniale au profit du STIF, offertes par le code général de la propriété des personnes publiques, soient mises en œuvre pour régler les conflits qui pourraient bloquer ou retarder notablement la réalisation des projets inscrits au plan de mobilisation des transports d'Île-de-France.

Proposition 15. La mission propose que le principe de délais soit posé par voie législative pour la réalisation des travaux de déplacement des réseaux, lors de la réalisation d'un transport collectif en site propre.

Ces délais seraient fixés par la personne publique compétente, le cas échéant le STIF en cas d'application de l'article 14, en référence au calendrier d'exécution des travaux.

Proposition 16. La mission recommande que les services de secours chargés de la prévision et de la prévention précisent les prescriptions de sécurité imposées à un projet. Ils devraient, à chaque phase d'un projet indiquer toutes les sujétions de sécurité non prises en compte par le maître d'ouvrage .

La mission souligne l'intérêt du travail engagé par la direction de la sécurité civile avec le BIRMTG, les représentants des maîtres d'ouvrage, des maîtres d'œuvre et les sapeurs-pompiers, en vue de produire des guides précisant la doctrine applicable aux projets.

Proposition 17. La mission a estimé que la délivrance des autorisations de sécurité devait être disjointe de la signature de la ou des convention(s) de financement, afin que le projet puisse voir ses études poursuivies ou ses acquisitions foncières entreprises sans attendre la validation définitive des autorisations relatives à la sécurité.

Proposition 18 La mission propose de transférer au Préfet de région la délivrance de toutes les autorisations relatives à la police de sécurité, nécessaires à la réalisation des projets déclarés urgents. Ce transfert serait temporaire, jusqu'à la délivrance de l'autorisation d'exploitation.

Proposition 19 La mission considère qu'il y aurait lieu de s'assurer que les établissements publics concernés et leurs sous-traitants sont en mesure de mobiliser des équipes projets permettant de mener ceux-ci à leur terme, y compris dans les domaines techniquement spécifiques de la signalisation et du contrôle-commande des réseaux de transports guidés.

L'État devrait également veiller à ce que les établissements publics concernés qui relèvent de sa tutelle prennent les dispositions nécessaires à la conduite de tous les aspects des projets inscrits au « plan de mobilisation » dans les délais prescrits par ce plan.

Proposition 20. La mission considère qu'il conviendrait d'inscrire la totalité des autorisations d'engagement d'un projet afin que son coût global soit correctement évalué et de ventiler les crédits de paiement par année dès le démarrage du projet. Le suivi de cette procédure serait assuré par le comité de pilotage dont la mission préconise par ailleurs la création.

Le principe de fongibilité des crédits inscrits dans un Contrat de Projet État Région ou dans un plan de mobilisation doit également être pris en compte afin de s'assurer d'une certaine souplesse dans l'emploi des crédits

Proposition 21. La notion de collectivité locale chef de file devrait ainsi être mise en application pour faire, le plus souvent de la région Île-de-France, parfois d'un conseil général le chef de file d'un projet .

Proposition 22. La mission considère que l'AFITF pourrait constituer un vecteur efficace des participations de l'Etat permettant d'éviter les à-coups, si :

- a) le niveau des ressources affectées à l'AFITF permet de couvrir également la part de l'État dans le financement du « plan de mobilisation »;*
- b) les conditions de gestion de l'AFITF permettent de garantir l'absence de risque de régulation budgétaire comme le recommande le Sénat ;*
- c) l'AFITF est mise en situation de procéder à un suivi détaillé des opérations « plan de mobilisation » au financement desquelles elle serait conduite à participer.*

Proposition 23. Le recours aux fonds de concours peut constituer une solution de repli si le renforcement et la sécurisation du rôle de l'AFITF ne peuvent être obtenus.

Introduction

Par lettre du 16 juin 2008, M. Christian BLANC, secrétaire d'Etat au développement de la région capitale, chargeait le Conseil Général des Ponts et Chaussées d'une mission relative au raccourcissement des délais résultant des procédures nécessaires à la réalisation des infrastructures prioritaires en Île-de-France, particulièrement dans le domaine des transports. Dans sa lettre de commande, le ministre indiquait notamment « *il n'est pas rare de voir s'écouler une dizaine d'années entre la révélation d'un besoin à satisfaire par une nouvelle infrastructure et l'intervention de l'acte de déclaration d'utilité publique de cette infrastructure* ».

Le 4 juillet 2008, le vice-président du Conseil Général des Ponts et Chaussées devenu depuis CGEDD, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, chargeait trois ingénieurs généraux des ponts et chaussées, Marc d'AUBREBY, Jean LAFONT et Michel MASSONI et deux inspecteurs généraux de l'équipement, Alain LHOSTIS et Philippe SCHMIT, de conduire cette mission.

Celle-ci a été menée dans un contexte où le Grenelle de l'environnement a permis un changement d'échelle dans la prise de conscience des enjeux du développement durable. Tout particulièrement en Île-de-France, où le niveau de l'activité économique, l'ampleur des déplacements internes et de transit, interpellent l'ensemble des acteurs économiques, politiques, associatifs, syndicalistes sur leurs responsabilités pour lutter contre l'effet de serre.

Le cycle de réalisation d'une grande infrastructure de transports publics est particulièrement long en Île-de-France. Il s'inscrit dans une durée de l'ordre de quinze ans de la première étude au premier voyageur transporté. Et pourtant, dans certaines situations, on sait par exemple construire un stade de France ou une route pour le passage des éléments de l'Airbus A 380 dans des délais particulièrement rapides.

Cela justifie que ces délais importants constatés dans l'application des procédures soient analysés et que des mesures permettant une réduction des retards générés soient engagées.

La mission s'est attachée à recenser toutes les pistes d'amélioration possibles et à formuler les propositions qui, pour elle, en découlent.

Parallèlement à la mission confiée au CGEDD, M. Jean-Louis BORLOO, ministre d'Etat chargé de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, a chargé le Préfet, directeur régional de l'Équipement d'Île de France, d'une mission en liaison avec le Conseil Régional d'Île-de-France et le Syndicat des Transports d'Île-de-France (STIF), visant à dégager les grandes lignes d'un plan de mobilisation pour les transports en Île-de-France, se projetant au delà de l'actuel Contrat de projet Etat/Région.

Dans ce cadre, la région, le STIF et l'Etat (la direction régionale de l'Équipement d'Île-de-France - DREIF) ont décidé de constituer trois groupes de travail (n°1 en charge des infrastructures à construire, n°2 en charge du financement, n° 3 en charge de l'accélération des procédures).

Il est apparu judicieux de faire participer les membres de la mission confiée au CGEDD aux travaux menés dans le cadre du groupe 3 ainsi qu'aux réunions plénières, pour que les 2 missions s'enrichissent mutuellement des avancées de leurs réflexions réciproques.

L'intérêt de déboucher sur des propositions immédiatement opérationnelles est souligné par le fait que, durant la période des contrats liant l'Etat à la région, une quinzaine de projets structurants d'au moins un milliard d'euros l'unité sont mis en oeuvre.

Pour mener à bien ses travaux, la mission a choisi une méthode traditionnelle d'auditions des acteurs, en menant les entretiens à partir des termes de la lettre de mission qui lui demandait de s'appuyer sur des exemples concrets. Cela a permis de recueillir et de croiser les points de vue des différentes parties en cause, à partir de leur vécu sur les raisons des retards dans la réalisation concrète des mêmes projets d'infrastructures.

C'est ainsi qu'ont été entendus des représentants opérationnels et des directions du STIF, de la Région francilienne, de la Fédération Nationale des Travaux Publics, de Réseau Ferré de France (RFF), de France Domaine, de l'Association des usagers des transports d'Île-de-France, de la SNCF, de la RATP, de la DREIF, de la préfecture, de la direction départementale de l'Équipement et du Conseil général du Val-de-Marne, de la Commission Nationale du Débat Public, de l'Association Île-de-France Environnement, de la Compagnie des commissaires-enquêteurs d'Île-de-France, du Bureau Interdépartemental des Remontées Mécaniques et des Transports Guidés (BIRMTG), de la Brigade des sapeurs pompiers de Paris (BSPP), du Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de l'Essonne ; ces auditions ont été complétées par des consultations juridiques auprès des services du ministère et du Conseil d'Etat.

La mission a également tiré un grand profit des échanges croisés au sein du groupe n°3 de la mission confiée au DREIF.

A l'issue de son travail, la mission souhaite formuler trois observations majeures :

1) Elle a écarté ce qui lui paraît être la « fausse bonne idée » de réduire d'une façon ou d'une autre les phases du débat public et de l'enquête publique. Elle s'est pour cela appuyée sur les recommandations d'un précédent rapport du Conseil Général des Ponts et Chaussées de novembre 2005 sur la simplification des enquêtes publiques, dont plusieurs propositions ont été reprises dans le projet de loi de programme relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement et, pour ce que l'on en connaît à ce stade, dans le projet de loi « de transition environnementale » (Grenelle 2), qui confortent le bien fondé de ces instruments de la démocratie participative.

En outre, en créant les conditions d'une adhésion des populations concernées au projet, ces procédures, bien loin d'en allonger les délais de réalisation, les facilitent. Ce constat est partagé, non seulement par les associations, la Commission Nationale du Débat Public, les commissaires-enquêteurs mais aussi par les maîtres d'ouvrage.

2) Elle a constaté que les causes de retard les plus importantes sont dues à une absence de volonté politique forte (projets mal ou insuffisamment étudiés, opposition résolue des populations riveraines et des élus locaux, incapacité à trancher les choix de trajet, absence de financements au moment de l'annonce...). De ce point de vue, comme on dit populairement « les procédures ont bon dos ».

3) A côté des simplifications à apporter à certaines procédures, l'une des clés principales de l'accélération des délais réside dans l'organisation d'une structure forte de maîtrise d'ouvrage et dans le pilotage des procédures du côté de l'Etat par une structure unique dépendant directement du préfet de région.

1. Etat des lieux des procédures et des retards auxquels leur mise en oeuvre peut donner lieu

1.1 Description des procédures

Les étapes principales d'instruction des projets d'infrastructures de transport en Île-de-France peuvent être résumées par le schéma de la page suivante, établi par le Syndicat des Transports d'Île-de-France.

Ce schéma situe les procédures et les passages devant le Conseil d'administration en fonction du degré d'avancement des études.

Le point de départ est l'approbation, par le Conseil d'administration du STIF, du DOCP, c'est à dire du **dossier d'orientations et de caractéristiques principales** du projet, sur la base duquel est engagée la concertation préalable ou, selon l'importance du projet, la saisine de la Commission nationale du débat public. Ce dossier résulte d'une période d'études amont plus ou moins longue, correspondant à la genèse du projet (à quels besoins il répond, ses grandes fonctionnalités, les principes de tracé).

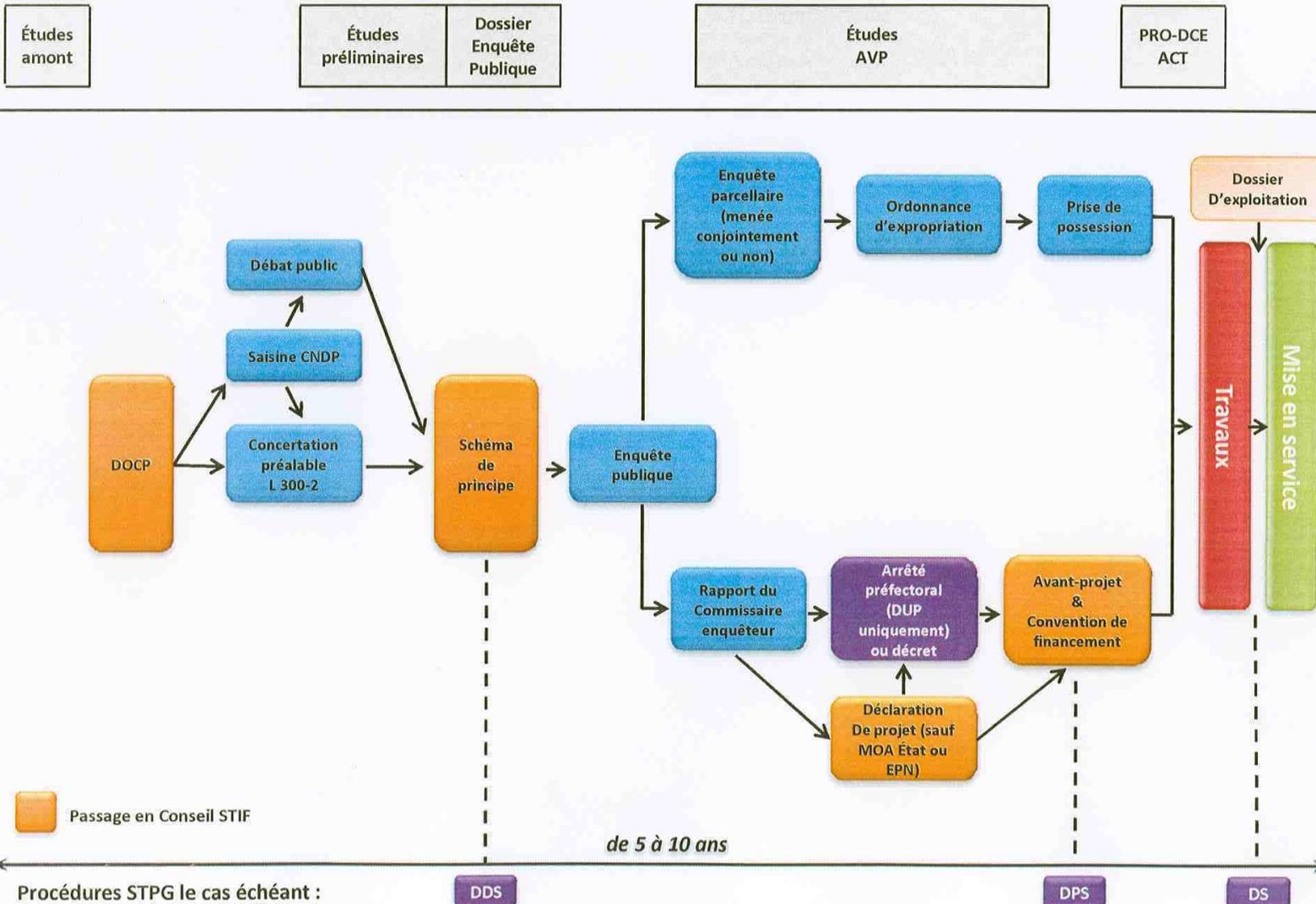
La première phase correspond à celle des études préliminaires ; elle aboutit, dans un délai que la DREIF estime à 1,5 an en moyenne, à l'approbation du **schéma de principe** par le Conseil d'administration du STIF. Le schéma de principe constitue la base du dossier d'enquête publique (enquête Bouchardeau ou, en cas d'expropriations, enquête préalable à la déclaration d'utilité publique - DUP).

La deuxième phase court jusqu'à l'approbation de l'**avant-projet** (selon la définition de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique) et de la convention de financement par le Conseil d'administration du STIF. Elle dure en moyenne 3 ans et est marquée par les **procédures d'enquête publique et d'enquête parcellaire** (qui peuvent être menées conjointement) - qui aboutissent à la déclaration de projet (STIF) ou à la déclaration d'utilité publique (Etat) en cas d'expropriations ; les procédures foncières sont menées en parallèle (l'ordonnance d'expropriation est prise par le juge de l'expropriation siégeant au tribunal de grande instance, sur la base de la DUP et de l'arrêté de cessibilité) et permettent, après d'éventuels contentieux, la prise de possession des terrains.

La troisième phase, qui va jusqu'au **démarrage des travaux**, dure 1,5 an en moyenne. Elle correspond aux études de projet, à l'élaboration du dossier de consultation des entreprises et à la signature des marchés. Les travaux, d'une durée variable selon la nature et l'importance des projets, se déroulent en moyenne sur une période de 4 ans jusqu'à la **mise en service**.

L'ensemble de la procédure se déroule sur une dizaine d'années entre le démarrage de la concertation et la mise en service. Elle est pilotée, du côté de la maîtrise d'ouvrage, par le STIF, qui saisit les services instructeurs de l'Etat.

PROJET D'INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT : ÉTAPES PRINCIPALES



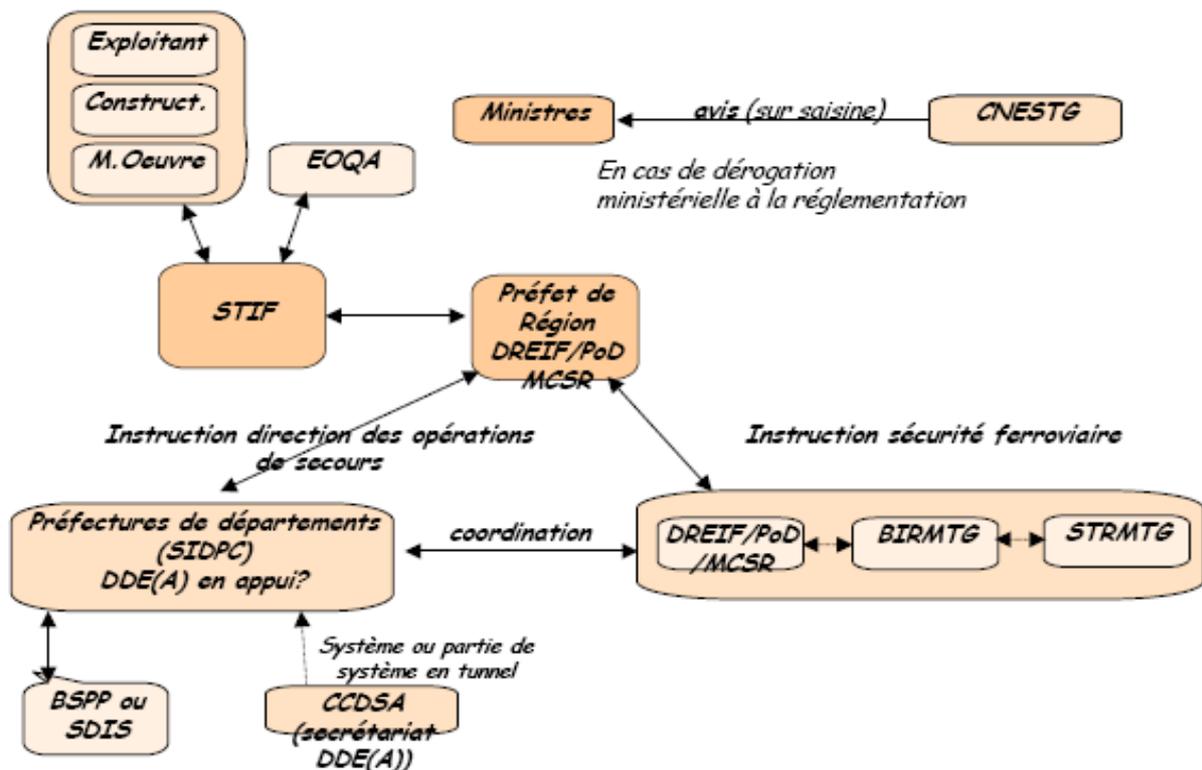
Il convient d'ajouter à ce schéma général **les procédures de sécurité**, définies par le décret 2003-425 du 9 mai 2003, qui scandent la vie du projet à ses différentes étapes :

- dossier de définition de sécurité (DDS), au stade du schéma de principe, qui donne lieu simplement à un avis :
- dossier préliminaire de sécurité (DPS), au stade de l'avant-projet, dont l'approbation conditionne le démarrage des travaux et, jusqu'en octobre 2008, la signature par l'Etat de la convention de financement ;
- dossier de sécurité, dont l'approbation conditionne la mise en exploitation commerciale du projet.

En Île-de-France, la responsabilité des procédures de sécurité pour les transports guidés incombe au préfet de région, et par délégation, à la DREIF (pôle déplacements), en liaison avec le bureau inter-départemental des remontées mécaniques et des transports guidés (BIRMTG).

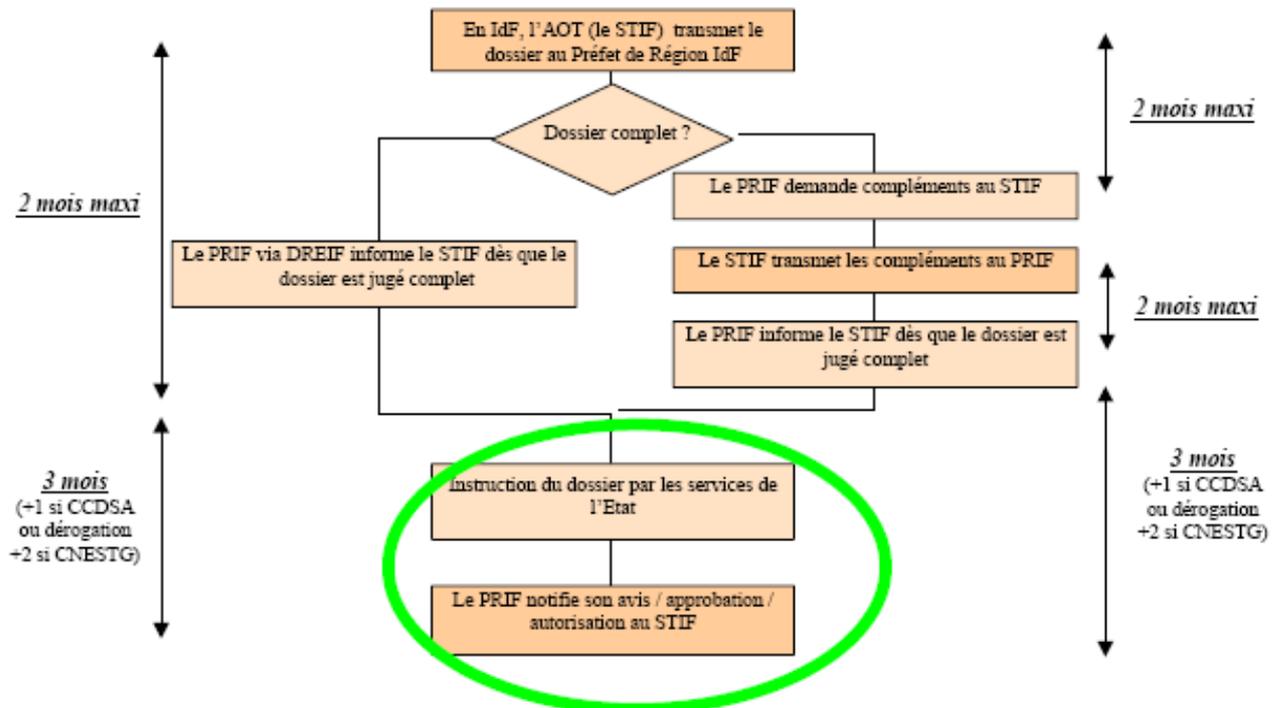
Schéma décrivant l'instruction des procédures de sécurité

(source : Service Technique des Remontées Mécaniques et des Transports Guidés)



Délais correspondant aux procédures de sécurité

(source : STRMTG)



En revanche, les autres procédures impliquant l'Etat : l'ouverture de l'enquête publique et la DUP en cas d'expropriations (en l'absence d'expropriations, l'ouverture de l'enquête publique et la déclaration de projet relèvent du président du STIF), ainsi que les procédures relatives aux différentes polices spéciales, relèvent du préfet du ou des départements concernés.

1.2 Observations générales sur les différentes phases

1.2.1 – Les principaux risques d'allongement des délais semblent se situer très en amont et au niveau des financements

Le STIF a produit, dans le cadre du groupe 3 du plan de mobilisation des transports en Île-de-France, un tableau très intéressant qui présente les causes de dérives des délais, en indiquant les projets concernés.

Le tableau retient une rubrique « politiques », qui fait apparaître des dérives qui peuvent atteindre plusieurs années : plus de 5 ans pour le tramway T1 Noisy-le-Sec/Val de Fontenay, en raison de l'opposition du maire de Noisy-le-Sec ; 3 ans pour la Tangentielle Nord Sartrouville-Noisy, 4 ans pour le pôle EOLE Evangile suite à la révision de l'opération ; plusieurs mois pour un ensemble de projets pour prendre en compte des demandes de modification de programme.

On ne peut pas considérer que dans les cas ici présentés les procédures sont en cause. Il s'agit plutôt de manque d'adhésion au projet de certains acteurs, ou d'études en amont d'un projet qui se sont révélées insuffisantes, certaines solutions ayant été écartées trop tôt.

Certains de ces projets se retrouvent également dans la rubrique « financements », comme la Tangentielle Nord, dont les études ont été suspendues. D'autres projets (Tangentielle Sud Versailles-Corbeil, Tangentielle Ouest), dont le coût est apparu plus important que prévu, ont dû être revus, avec des dérives de délais supérieurs à 5 ans. D'autres problèmes récurrents sont dus à des crédits de l'Etat insuffisants, qui ont conduit à fractionner des opérations, entraînant finalement une augmentation des coûts. Ces questions seront examinées dans la partie propositions de ce rapport, car on peut considérer que les modalités de gestion des crédits de l'Etat relèvent pour une part des procédures. L'impact sur les délais, s'il ne se compte pas, en général, en années, est important, car il se manifeste sous des formes multiples : effets démobilisateurs sur les intervenants avec des surcoûts résultat du « stop and go » dans les études, fractionnement des marchés en tranches non fonctionnelles, dérive des coûts des travaux impliquant une révision du programme, la renégociation d'avenants aux conventions de financement.

1.2.2 – Les procédures sont aussi à l'origine de délais mal maîtrisés

Les principales procédures incriminées lors des auditions auxquelles la mission a procédé sont : la concertation en amont des projets ; les procédures de sécurité ; les procédures nécessaires à la maîtrise foncière ; les enquêtes publiques.

Des difficultés particulières résident aussi – elles feront l'objet de parties spécifiques – dans la multiplicité des maîtrises d'ouvrage et dans la gestion difficile des diverses domanialités souvent concernées par la réalisation d'un transport collectif en site propre (TCSP).

1.2.2.1 – Concertation amont

Les projets d'infrastructures de transport donnent lieu à des concertations en amont, régies le plus souvent par l'article L 300-2 du code de l'urbanisme, et pour les projets les plus importants par les procédures de débat public sous l'égide de la Commission nationale du débat public du code de l'environnement, résultant de la loi Barnier (1995) et de la loi relative à la démocratie de proximité de février 2002.

Il est exact de dire que ces procédures sont devenues progressivement de plus en plus exigeantes, sous l'effet d'une demande très forte de l'opinion publique que l'on retrouve dans tous les pays (notre CNDP est, dans une certaine mesure, inspirée par l'expérience du Bureau des audiences publiques québécois). La convention d'Aarhus, plusieurs directives communautaires, montrent bien le sens de l'évolution du droit. Les projets de lois Grenelle introduisent même dans certains cas une « concertation à 5 », qui s'ajoute à la concertation avec le grand public. Cela ne veut évidemment pas dire, comme on le verra, qu'une meilleure articulation entre les différentes procédures de concertation, de débat public et d'enquêtes publiques, ne serait pas souhaitable, dans l'intérêt même d'une meilleure qualité de dialogue avec le public.

La concertation se déroule en pratique tout au long de la vie du projet, sous des formes laissées à l'initiative du maître d'ouvrage ; seule la concertation préalable est régie par des textes, qui prévoient des délibérations commune par commune. Le débat public, lorsqu'il a lieu, intervient en amont, « sur les objectifs et les caractéristiques principales » du projet et s'achève par une

décision du maître d'ouvrage, qui précise comment il entend poursuivre l'élaboration du projet. L'enquête publique enfin vise à consulter le public sur un projet définitif - même s'il peut faire l'objet de modifications qui n'en modifient pas l'économie générale, notamment pour prendre en compte les résultats de l'enquête.

Le tableau du STIF attribue au débat public un impact estimé de 18 à 24 mois. Ces chiffres paraissent exagérés : les délais constatés sur les 2 projets franciliens de TCSP qui ont donné lieu à un débat ont été de 14 mois, en partie d'ailleurs en temps masqué, puisque les études ne s'arrêtent pas le temps du débat.

Il arrive que la concertation ou le débat entraînent une modification significative du projet, comme par exemple pour Charles de Gaulle Express ou la Tangentielle Nord déjà citée, mais faut-il comptabiliser la durée des études complémentaires au débit de la procédure elle-même ?

1.2.2.2 – Procédures de sécurité

Les schémas ci-dessus indiquent le déroulement et les modalités d'instruction des procédures de sécurité.

Les procédures de sécurité relatives aux transports guidés sont régies par le décret 2003-245 du 9 mai 2003. La procédure est pilotée par le préfet de région (DREIF) avec deux volets :

- la sécurité de l'ouvrage et du système de transport (instruction par le BIRMTG), avec saisine possible par le ministre de la Commission nationale d'évaluation des systèmes de transports guidés (CNESTG¹) si le système de transport implique des dérogations à la réglementation en vigueur) ;
- les opérations de sécurité (instruction par chaque préfet de département, qui recueille l'avis de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) pour Paris et la petite couronne, des Services départementaux d'incendie et de sécurité (SDIS) en grande couronne, ainsi que de la Commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA²), obligatoire en cas de tunnel d'une longueur supérieure à 300 mètres.

La durée des procédures est définie par le décret : l'avis du préfet de région doit être rendu dans un délai de 3 mois à partir du moment où le dossier est considéré comme complet ; ce délai est prolongé d'un mois en cas de consultation de la CCDSA, de 2 mois en cas de saisine de la

1 La CNESTG a été créé par le décret modifié n° 2003-425 du 9 mai 2003 relatif à la sécurité des transports publics guidés.

Elle connaît de l'ensemble des questions relevant de la compétence des ministres chargés des transports et de la sécurité civile relatives aux règles de sécurité, à l'organisation des secours et au contrôle technique applicables aux systèmes de transport public guidé.

Elle est saisie pour avis de toute demande de délivrance ou de renouvellement des agréments des experts ou organismes qualifiés souhaitant procéder à l'évaluation de la sécurité de la conception, de la réalisation ou de l'exploitation de systèmes de transport public guidé.

Elle peut être saisie pour avis, par les ministres chargés des transports et de la sécurité civile, de toute question portant sur :

- les projets de réglementations relatives à la sécurité des transports guidés ;
- les demandes de dérogation à ces réglementations ;
- les approbations préalables aux travaux ou les autorisations de mise en exploitation commerciale de systèmes de transport ;
- les dossiers de sécurité actualisés des systèmes de transport guidé prévus aux articles 35 et 44 ;
- toute question relative à la sécurité des systèmes de transport guidé.

2 Au titre de la réglementation des établissements recevant du public. Les CCDSA ont été instituées par le décret n°95-260 du 8 mars 1995. Elles sont créées par arrêté du préfet de département

CNESTG.

De l'avis des maîtres d'ouvrage, les principaux délais se situent avant la phase d'instruction proprement dite, dans la constitution du dossier, qui donne lieu souvent à des demandes de compléments avant d'être jugés recevables, l'étape la plus délicate étant celle du dossier préliminaire de sécurité (DPS), qui conditionne le démarrage des travaux.

Les procédures sont plus complexes lorsque le transport guidé emprunte un tunnel routier qui doit être mis aux normes de sécurité, puisque la procédure routière est pilotée par la Direction interdépartementale des routes d'Île-de-France (DIRIF) et nécessite la consultation d'une autre commission nationale, la CNESOR³. Sera présenté plus loin le cas d'école du tramway Villejuif Athis-Mons qui, pour être une exception, illustre à quel point les procédures peuvent, dans certains cas, avoir un effet bloquant. D'autres exemples souvent cités sont ceux du prolongement du tramway T1 à Asnières (problème d'accès des façades d'immeubles par la grande échelle des pompiers) et celui du pôle de Noisy-le-Grand (saisine par le préfet de la commission nationale de sécurité des transports guidés qui recommande des démonstrations).

1.2.2.3 – Enquêtes publiques

La réalisation des projets d'infrastructures de transport est soumise à diverses enquêtes publiques :

- enquête préalable à la déclaration de projet prise par la collectivité locale pour le compte de laquelle le projet est réalisé, accompagnée, s'il y a lieu de procéder à des expropriations, d'une DUP prononcée par le préfet de département ;
- enquêtes préalables aux autorisations administratives délivrées au titre des différentes polices de l'État (compétence du préfet de département).

La procédure d'enquête est, en règle générale, lancée par le STIF, qui saisit le président du Tribunal administratif compétent afin de désigner les membres de la commission d'enquête. L'enquête publique dure de 1 à 2 mois (en cas de prolongement par décision de la commission d'enquête). A l'achèvement de celle-ci, le commissaire-enquêteur ou la commission d'enquête doivent remettre leur rapport dans un délai d'un mois (enquête Bouchardeau simple) ; en cas de DUP, la loi relative à la démocratie de proximité a fixé un délai de 6 mois entre le démarrage de l'enquête et la remise du rapport. Si ce dernier délai est en général respecté, ce n'est pas le cas pour le délai d'un mois – beaucoup moins « généreux », alors que le projet concerné peut être important, dès lors qu'il est réalisé dans des emprises du maître d'ouvrage. D'après le tableau établi par le STIF, le retard peut être de quelques mois.

³ La CNESOR a été constituée auprès du ministre chargé de l'équipement par le décret n°2005-701 du 24 juin 2005. Ses missions consistent notamment à :

- donner un avis sur les dossiers de sécurité des tunnels du réseau routier, tous maîtres d'ouvrages confondus, dont la longueur est supérieure à 300 mètres ; cet avis est obligatoire pour les dossiers préliminaires aux travaux de construction ou de modification substantielle, et il est facultatif pour les dossiers de demande ou de renouvellement d'autorisation de mise en service ;
- donner un avis sur les demandes et retraits d'agrément d'expert en matière de sécurité des ouvrages routiers (EOQA).

1.2.2.4 – Maîtrise foncière

Le tableau du STIF classe dans la rubrique des acquisitions foncières les différentes procédures et actions qui permettent au maître d'ouvrage de disposer des emprises nécessaires à la réalisation de son projet.

Y figurent d'abord les procédures d'expropriation.

Les procédures comprennent quatre phases, deux placées sous le contrôle du juge administratif (la déclaration d'utilité publique et l'arrêté de cessibilité) et deux sous le contrôle du juge judiciaire, le transfert de propriété et l'indemnisation. L'ensemble de la procédure se déroule en moyenne sur un an à compter de la DUP. Toutefois, des délais plus importants peuvent être observés, en cas de contentieux, en raison des problèmes de disponibilité des juges d'expropriation pour se transporter sur les lieux (délais estimés par le STIF entre 2 et 13 mois, dans un cas extrême).

Le code de l'expropriation a prévu cependant des procédures plus rapides : la procédure d'urgence, prévue par les articles 15-4 et 15-5 du code de l'expropriation, qui réduit les délais de la phase indemnitaire et permet une prise de possession plus rapide, sous le contrôle du juge ; la procédure d'extrême urgence (article 15-9 du code de l'expropriation pour la construction d'infrastructures), qui transfère dans certaines conditions l'envoi en possession des terrains du juge de l'expropriation à l'administration. Ce point sera traité dans la partie propositions.

Une autre source de délais à ce stade est liée à la multiplicité des domaines – publics, voire privés – concernés par la réalisation des projets, qui nécessite la signature de conventions, à tous les stades d'élaboration des projets, sans que les délais correspondants soient encadrés. Le STIF estime l'impact en termes de délais entre 2 et 6 mois.

2. Débat public/concertation préalable

Lorsque l'on examine les projets qui ont connu des retards importants, il apparaît que les principales causes résident soit dans une réflexion insuffisante au moment des études préliminaires sur les fonctionnalités possibles du projet, soit dans une trop faible appropriation du projet par les décideurs locaux. Le rejet du projet par une partie des élus et/ou de la population concernée, l'incapacité du maître d'ouvrage à arbitrer entre plusieurs tracés ou entre plusieurs projets - sans compter l'absence de financement - sont les principales difficultés rencontrées. Il serait donc abusif d'imputer tous les retards aux procédures.

2.1 L'état du droit

Les projets qui entrent dans le champ de la mission sont soumis, en règle générale, à une concertation préalable, régie par l'article L 300-2 du code de l'urbanisme. Cet article dispose que l'ensemble des personnes publiques ayant l'initiative d'opérations d'aménagement « organisent la concertation dans des conditions fixées après avis de la commune ».

Les projets les plus importants sont soumis à la procédure des débats publics⁴, marquée par l'intervention de la Commission nationale du débat public. Lorsqu'elle est saisie, la Commission nationale du débat public peut organiser elle-même un débat public, en confier l'organisation au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet ; elle peut estimer, au regard des critères fixés par la loi⁵, qu'un débat public n'est pas nécessaire et recommander, le cas échéant, au maître d'ouvrage ou à la Personne Publique responsable du projet d'organiser une concertation selon des modalités qu'elle propose.

Lorsqu'un débat public a été organisé, il tient lieu de concertation au titre du L 300-2 du code de l'urbanisme (article L 121-2 du code de l'environnement).

Depuis l'origine, la Commission nationale du débat public a été saisie de 6 projets de lignes ferroviaires intéressant l'Île-de-France : la Tangentielle Nord, le prolongement du tramway T1 entre Noisy-le-Sec et Val de Fontenay, le tram-train entre Massy et Evry, « Eleonor », le « Charles de Gaulle Express », l'extension du tramway T3 entre la porte de Bercy et la porte de La Chapelle. Seuls les deux derniers projets ont donné lieu à l'organisation d'un débat par la Commission nationale du débat public. L'ensemble de la procédure – entre la date de saisine de la Commission par le Syndicat des Transports d'Île-de-France et la publication du bilan de la Commission nationale du débat public – a duré 14 mois, la phase la plus longue (respectivement 8 et 7 mois) concernant la préparation du débat : mise au point du dossier du débat public (intégrant les compléments demandés par la commission particulière) et des modalités d'organisation du débat.

4 Cette procédure a été instituée par la loi Barnier du 2 février 1995 et renforcée par la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002. Elle s'applique à la création de lignes ferroviaires dont le coût dépasse 150 M€ ou dont la longueur est supérieure à 20 km, avec une saisine obligatoire de la Commission nationale du débat public au delà de 300 M€ ou de 40 km, la saisine étant facultative entre les deux seuils.

5 La commission se prononce « en fonction de l'intérêt national du projet, de son incidence territoriale, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent et de ses impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire » (article L 121-9 du code de l'environnement)

2.2 Améliorer les procédures de concertation amont

2.2.1 Favoriser la pédagogie des projets

Le mode d'élaboration d'un projet est complexe et long. Le public perçoit difficilement les nombreuses étapes qu'un projet doit atteindre avant d'entrer dans une phase de réalisation. Par ailleurs, l'Administration a souvent été accusée de vouloir imposer son point de vue ; à tort ou à raison, elle a souvent aussi été perçue comme autiste, dans l'incapacité d'écouter d'autres points de vue que le sien, récusant les contre-propositions même lorsqu'elles sont étayées. La convention d'Aarhus (article 6-4) prévoit pourtant d'encourager la participation du public dès le début d'une procédure d'aménagement, « c'est à dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence ».

Le renforcement de la pédagogie des projets ne s'adresse pas qu'au maître d'ouvrage, mais également aux services instructeurs, en règle générale relevant de l'État. L'oubli de l'enquête (prescrite par la loi Bouchardeau) dans le cadre du projet de tangentielle Massy-Valenton a conduit à un retard considérable de près de cinq ans. Il peut en être de même en cas de mauvaise compréhension des exigences manifestées par un service instructeur (sécurité, protection de l'environnement ou des sites, organisation des secours).

Par ailleurs, le public identifie mal la phase de débat sur l'opportunité du projet (phase où l'intérêt général est exposé) de la phase projet qui va définir les conditions de sa réalisation. Le législateur gagnerait dans l'avenir à bien dissocier ces deux étapes afin de chercher à limiter les motifs de contestations éventuelles des projets.

Lors des auditions de la mission, plusieurs interlocuteurs ont insisté à juste raison sur les risques de retard dans un projet par insuffisance de pédagogie. Celle-ci est trop souvent confondue avec la communication d'une opération.

Proposition 1. La description du projet est due à l'utilisateur/citoyen comme aux collectivités territoriales qu'il concerne, mais le pourquoi, les motivations du projet sont trop souvent éludés tout comme la présentation des solutions alternatives étudiées par le maître d'ouvrage puis rejetées par lui. Cette phase doit donc être particulièrement développée. La mission recommande qu'elle soit un volet particulièrement soigné des dossiers dans la mesure où l'appropriation très en amont par le public des motivations d'un projet permet de créer les conditions d'un meilleur partage de celui-ci.

L'article 45 du projet de loi de programme relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement reprend cette même motivation lorsqu'il dispose, pour les projets soumis à la Commission nationale du débat public, l'obligation de présenter désormais les alternatives au projet et autorise à faire appel à des expertises qui permettront aux citoyens, très en amont de l'élaboration du projet final, de comprendre l'action du maître d'ouvrage dans sa réponse à un besoin identifié.

Concernant le débat public, le même projet de loi précise toujours à son article 45 alinéa 2 : « *La procédure du débat public sera rénovée afin d'en élargir le champ d'application, d'augmenter les possibilités de saisine, d'y inclure la présentation des alternatives et d'organiser la phase postérieure au débat public* ».

La question de l'opportunité des projets est parfois essentielle et mériterait d'être soumise au débat. L'exemple de la ligne tangentielle Sud Massy-Evry est révélateur. Le projet évalué à l'origine à un milliard d'euros portait sur la réalisation d'une ligne ferroviaire exigeant la construction d'importants

ouvrages d'art. Il s'est heurté à l'impossibilité de réunir des financements conséquents. Après un réexamen des besoins, il a été constaté que la liaison tram/train permettait de répondre à ceux-ci, mais pour un budget évalué à 30 % du coût initial.

La mission observe que les débats publics, a fortiori les concertations, sur les projets se focalisent davantage sur les tracés que sur les problématiques globales de déplacements sous-jacentes. Pour cette raison, elle voit l'intérêt que pourraient avoir des débats sur des schémas ou des programmes d'infrastructures, intervenant à un stade plus en amont que les débats actuels et qui, s'ils sont bien menés, devraient permettre dans la plupart des cas d'éviter des débats publics projet par projet.

Elle ne propose pas de le faire à l'occasion du plan de mobilisation des transports, car dans le cas d'espèce, cette démarche aurait plutôt un effet retardateur, en raison des délais nécessaires pour préparer le dossier. Toutefois, il lui paraît souhaitable de l'envisager pour l'avenir, en l'assortissant de mesures d'allègement des procédures pour chaque projet individuel figurant dans le plan ou le programme. Dans son esprit, cela procéderait d'une démarche volontaire de la Région.

Proposition 2. La mission propose d'ouvrir à la région Île-de-France la faculté de soumettre à un débat public organisé sous l'égide de la CNDP un schéma d'ensemble ou un programme d'infrastructures, dont les différents éléments devront avoir fait l'objet de présentations homogènes. Ce débat porterait également sur les modalités de concertation ultérieure.

Sa tenue exonérerait les projets figurant dans le schéma ou le programme d'un débat public spécifique, dès lors que leur schéma de principe aurait été arrêté dans un délai de 5 ans. Au delà, la CNDP serait saisie dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui et déciderait de la nécessité ou pas de faire un débat, en fonction de l'évolution des circonstances de fait ou de droit.

On peut penser qu'un tel débat d'ensemble permettrait d'aborder aussi la question de la programmation et d'anticiper les difficultés liées à l'acceptabilité des projets – donc apporterait une meilleure maîtrise des délais et une meilleure anticipation des besoins en moyens d'études. Il obligerait sans doute aussi les financeurs à faire preuve de plus de rigueur dans la programmation des crédits.

2.2.2 Le débat public

La Commission nationale du débat public doit, selon les termes de la loi du 27 février 2002 dite « démocratie de proximité » : « veiller au respect de la participation du public dans l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national ». Le décret d'application paru au Journal Officiel le 23 octobre 2002 est venu préciser les seuils de saisine de la commission. Ils apparaissent comme pertinents pour la plupart des projets examinés par la mission. Cette instance est devenue une autorité indépendante dont le travail et l'autorité ne sont pas mis en cause.

Aujourd'hui, pour une opération ayant un budget compris entre 150 et 300 millions d'euros la saisine de la Commission nationale du débat public est facultative, au dessus des 300 millions d'euros elle est obligatoire. La saisine facultative est une procédure souple puisqu'elle consiste pour le maître d'ouvrage à publier dans la presse une déclaration d'intention quant à son projet. Les élus et les associations⁶ disposent de deux mois pour se faire connaître auprès de la Commission nationale

⁶ Outre le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet, peuvent saisir la CNDP dix parlementaires, un conseil régional, un conseil général, un conseil municipal ou un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressés ou par une association agréée de protection de l'environnement exerçant son activité sur l'ensemble du territoire national.

du débat public et faire valoir leurs arguments éventuels en faveur de la tenue d'un débat public. A défaut, le dossier est considéré comme ne relevant pas d'un débat public. Toutefois, compte tenu des coûts spécifiques des projets en Île-de-France, un projet local peut aisément atteindre les seuils indiqués.

Les coûts propres aux travaux publics en Île-de-France sont fréquemment mis en avant pour demander l'édiction de seuils spécifiques.

Il apparaît donc que la seule critique que la mission ait entendue porte sur le niveau jugé trop faible par certains, dans le cas de l'Île-de-France, du seuil « bas » (150 M€), au dessus duquel le maître d'ouvrage doit rendre publique son intention de réaliser un projet, avec à la clé la perspective d'une saisine de la Commission nationale du débat public, en vue de l'organisation d'un débat public.

La mission ne propose pas, cependant, de revoir ces seuils, dans la mesure où la pratique montre que la Commission nationale du débat public n'organise de débats publics que pour des projets d'envergure nationale, pour lesquels une appropriation locale s'avère en tout état de cause indispensable. Ceux-ci restent très limités en nombre, comme on l'a vu, et on constate que les maîtres d'ouvrage sont alors en général demandeurs de tels débats. Par ailleurs, l'esprit du Grenelle de l'environnement ne porte pas à réduire la concertation et l'information du public. Enfin, les interlocuteurs de la mission ont confirmé que pour des projets départementaux ou régionaux, la période durant laquelle la Commission nationale du débat public est saisie ou peut l'être et celle durant laquelle elle doit statuer (2 mois) permet l'engagement d'études nécessaires au projet (en temps masqué). Le formalisme de la procédure n'est donc pas un obstacle fondamental à l'avancée du projet.

2.2.3 - Les autres concertations

La mission a constaté que la saisine de la Commission nationale du débat public est très souvent réalisée alors qu'il y a eu au préalable une concertation telle que prévue par l'article L 300-2 du code de l'urbanisme qui s'avère beaucoup plus longue à organiser compte tenu de l'obligation de saisir chacun des conseils municipaux concernés, et qui paraît largement faire double emploi avec les débats soit organisés, soit recommandés par la Commission nationale du débat public.

Si l'on peut estimer que le problème est à peu près réglé par l'article L 121-2 du code de l'environnement, qui dispose que « *lorsque le débat public est organisé dans les conditions prévues au présent chapitre, les dispositions prévues à l'article L 300-2 du code de l'urbanisme ne sont pas applicables* », cela ne semble pas aussi clair lorsque la CNDP se borne à recommander des modalités pour la concertation organisée par le maître d'ouvrage. En tout état de cause, les projets en dessous du seuil de saisine obligatoire de la CNDP relèvent du L 300-2, puisque la maître d'ouvrage ne peut préjuger d'éventuelles prescriptions édictées par la CNDP après sa saisine.

La mission estime qu'un tel double dispositif de concertation est source à la fois de délais supplémentaires et d'un manque de clarté dans la relation avec le public.

Elle considère donc que le maître d'ouvrage devrait pouvoir saisir la CNDP, afin que la commission nationale fixe les modalités minimales de concertation ; ces modalités devraient alors dispenser la maître d'ouvrage d'appliquer le L 300-2 du code de l'urbanisme. La mission estime également que cette saisine par le maître d'ouvrage devrait même être envisagée en dessous du seuil de saisine facultative suivant des modalités restant à définir.

Proposition 3a. La mission propose de compléter comme suit l'article L 121-2 du code de l'environnement : « lorsque le débat public ou la concertation sont organisés dans les conditions

prévues au présent chapitre, les dispositions prévues à l'article L 300-2 du code de l'urbanisme ne sont pas applicables ».

Proposition 3b. *La mission propose que la loi ouvre la faculté à un maître d'ouvrage de saisir la CNDP, afin que celle-ci lui fixe les modalités d'une concertation qu'il organiserait. Dans ce cas, il serait dispensé de l'application du L 300-2 du code de l'urbanisme.*

2.3 Les enquêtes publiques

De façon récurrente, certains évoquent l'idée de regrouper systématiquement certaines enquêtes pour diminuer les délais (enquêtes parcellaires, enquête "loi sur l'eau", etc.).

C'est évidemment une solution qui ne peut avoir pour effet que d'allonger les délais puisqu'elle supprimerait les possibilités de poursuivre certaines études de détail en temps "masqué".

Il est significatif, alors que la possibilité de regroupement existe, qu'elle ne soit quasiment jamais utilisée pour les projets complexes.

Par ailleurs, le délai de remise du rapport par la commission d'enquête est pointé du doigt comme source de retards. C'est là encore une question récurrente, sur laquelle le présent rapport reviendra plus en détail dans le chapitre suivant.

3. Gouvernance des projets

3.1 Un pilotage fort

Une idée-force qui apparaît au travers des entretiens – et qui paraît aller de soi, bien que n'étant pas mise en oeuvre en pratique – est **la nécessité d'une forte conduite de projet**, pour chacune des opérations reconnues comme prioritaires.

Cela concerne tant la maîtrise d'ouvrage, du Syndicat des Transports d'Île-de-France, des opérateurs SNCF ou RATP, des collectivités locales, **que les services de l'État** qui sont concernés non seulement par la participation de l'Etat au financement des opérations inscrites au Contrat de projet État-Région, mais aussi par les autorisations diverses qui relèvent de la compétence de l'État.

Il paraît tout à fait indispensable de **constituer au sein de l'administration de l'État des équipes dédiées pour chaque projet**, qui seraient chargées de suivre le bon déroulement des procédures propres au projet, d'anticiper les difficultés de natures diverses pouvant se présenter et être cause de retards, de veiller au bon déroulement des procédures, de soumettre les désaccords éventuels entre services de l'État à l'arbitrage de l'autorité compétente. Les moyens en personnels suffisamment formés sur ces questions s'avérant en règle générale insuffisants dans le département concerné par le projet, une équipe mobile au niveau de la région devrait être à même de venir en renfort auprès du ou des préfets du dit département ; cette équipe aurait par ailleurs l'avantage de régler de façon beaucoup plus satisfaisante les problèmes de coordination.

La question de la gouvernance des projets est par ailleurs régulièrement venue en discussion au sein de la mission. Lors des débats au sein des groupes de travail du « plan de mobilisation des transports d'Île-de-France », il est apparu que, dans le cadre du suivi des opérations et crédits inscrits au Contrat de projet État-Région, la gouvernance pourrait être améliorée.

Actuellement, les trois interlocuteurs que sont l'Etat, la région Île-de-France et le Syndicat des Transports d'Île-de-France se rencontrent à l'occasion de deux comités techniques par an. L'absence de réunion peut parfois s'expliquer par les désaccords qui peuvent naître en cours de contrat. Toutefois, cette pratique n'est pas de l'intérêt public. Elle contribue notamment à geler des crédits et à freiner des équipes d'étude.

Proposition 4. La mission propose que dans le cadre du Contrat de projet État-Région Île-de-France couvrant la période 2007/2013 et les suivantes, un comité de pilotage tienne un tableau de bord de l'application du contrat lors de réunions trimestrielles. Ce tableau de bord comporterait, pour chaque projet, un état d'avancement détaillé des procédures et des engagements de crédits des différents partenaires. Il donnerait lieu à une information annuelle.

Le rapprochement des services pourrait, le cas échéant, permettre de placer les priorités budgétaires sur les projets susceptibles d'être réalisés au plus vite sans geler des crédits publics, selon le principe de fongibilité des crédits.

Une renégociation entre les partenaires du contrat n'interviendrait que dans le cas où l'enveloppe financière attribuée pour toute la durée du contrat aurait été atteinte sans que le projet n'ait été totalement réalisé.

3.2 Conduite des procédures relevant de l'Etat

L'existence de projets de transports collectifs interdépartementaux justifie de dépasser le cadre départemental afin d'obtenir des services de l'Etat la performance la plus significative dans l'instruction des projets. Ce qui conduit la mission à préconiser le renforcement des pouvoirs du préfet de région, pour certains projets.

Proposition 5. La mission propose que le préfet de région se voie attribuer un pouvoir de pilotage et de coordination des services de l'Etat appelés à intervenir dans le cadre des projets reconnus comme urgents par la loi ou par un décret pris en Conseil d'Etat.

Des pouvoirs de police administrative lui seraient ainsi confiés jusqu'à la mise en service du projet ; ils concerneraient la domanialité publique, la pénétration sur les terrains avant expropriation, la prise de possession des terrains concernés, la protection de l'environnement, y compris la protection des sites ou de l'eau, la sécurité et la sûreté en matière de transports.

Proposition 6. La mission propose que l'Etat, pour les projets d'intérêt régional, dispose d'une force opérationnelle chargée de la coordination administrative spécifique de suivi de ces grands projets. Cette coordination serait placée auprès du directeur régional de l'Equipement d'Île-de-France.

3.3 Relations entre maîtres d'ouvrage

On cite souvent la « success story » du tramway des Maréchaux, présentée comme un cas d'école avec deux maîtres d'ouvrage seulement, déterminés à avancer rapidement, dans un climat relativement consensuel, à l'échelle de l'Île-de-France. Mais cette situation apparaît plutôt exceptionnelle, même pour des projets de tailles et de budgets modestes.

Très souvent, les maîtrises d'ouvrage sont multiples (par exemple pour un projet de pôle, le maître d'ouvrage du transport en commun en site propre, celui des travaux sur voirie (département, intercommunalité ou commune), celui des bâtiments (le plus souvent la commune). Le principe d'organisation de la maîtrise d'ouvrage repose, en règle générale, sur un partage entre le donneur d'ordre (STIF) l'opérateur du système de transport (SNCF ou RATP) et les propriétaires ou gestionnaires de domaine pour les aménagements urbains et certains réseaux, les rapports entre maîtrises d'ouvrage étant réglés par des conventions, dont la négociation et la multiplicité sont à l'origine de délais importants.

La co-maîtrise d'ouvrage est relativement aisée à mener lorsque les acteurs (personnes publiques) sont peu nombreux. Toutefois, comme constaté par la mission, certains projets rencontrent le besoin d'accorder près d'une dizaine de maîtres d'ouvrage différents. Dans ce cas, il est vivement recommandé de mettre en œuvre les facultés ouvertes par l'alinéa 2 de l'article 2 de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique modifiée par l'ordonnance n°2004-566 du 17 juin 2004⁷.

La question de la maîtrise d'ouvrage unique est donc au centre de nombreux débats. L'efficacité avec laquelle le projet de tramway des Maréchaux a été conduit montre que le nombre restreint d'interlocuteurs favorise la bonne marche d'un projet.

⁷ « Lorsque la réalisation, la réutilisation ou la réhabilitation d'un ouvrage ou d'un ensemble d'ouvrages relèvent simultanément de la compétence de plusieurs maîtres d'ouvrage, ces derniers peuvent désigner, par convention, celui d'entre eux qui assurera la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Cette convention précise les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage exercée et en fixe le terme ».

Ce constat conduit la mission à recommander un renforcement de la conduite de projet du côté de la maîtrise d'ouvrage.

***Proposition 7. La mission recommande que pour chaque projet soit constituée une équipe dédiée avec un directeur de projet désigné par le STIF.
Elle suggère la création d'une mission projet réunie autour de ce directeur de projet et de membres permanents désignés par les maîtres d'ouvrage et/ou les financeurs.***

La mise en oeuvre de cette proposition suppose que le STIF dispose bien des moyens humains lui permettant d'assurer très rapidement ce rôle de coordonnateur et de pilote des projets inscrits au plan de mobilisation des transports d'Île-de-France.

3.4 Simplifier les circuits de signature

Lors des auditions de la mission, il est apparu que les modalités actuelles de signature des conventions pluripartites pouvaient être la source de pertes de temps. Additionnées, elles représentent des mois d'attente avant l'engagement de phases importantes d'un projet. Actuellement, toute convention négociée entre les financeurs d'un projet emprunte un circuit de signatures successives. Chaque autorité voit donc passer les exemplaires originaux de la convention. Chaque organisme ou collectivité peut, lorsque le texte doit faire l'objet d'une approbation par délibération, le faire instruire par ses services, le soumettre à la commission compétente puis la soumettre au vote de l'assemblée plénière. Ce processus peut être très long alors que l'usage des NTIC via les plateformes dématérialisées et sécurisées permettrait de procéder par des validations en parallèle. Consultées par la mission, la Direction générale de la modernisation de l'Etat, au sein des services de Bercy d'une part et la Direction générale des collectivités locales au sein du ministère de l'intérieur, ont indiqué travailler à une simplification des circuits de signatures au sein des collectivités locales en ayant recours aux NTIC. Le programme a pour intitulé « le parapheur électronique ». Dans sa phase actuelle, il n'inclut pas les signatures entre collectivités. La mission propose de l'instituer dans le cadre du plan de mobilisation, dans la mesure où les mêmes acteurs interviennent sur de nombreux projets communs.

Proposition 8. La mission propose, à titre expérimental dans le cadre du plan de mobilisation des transports, de modifier la réglementation relative à la signature des actes des collectivités territoriales afin que les conventions entre autorités puissent bénéficier de signatures simultanées, y compris par la voie électronique.

4. Procédures

4.1 La révision des procédures d'enquête publique

Si le seul sujet évoqué lors des auditions de la mission a été le respect par la commission d'enquête des délais prévus par la réglementation, il n'est pas inutile de rappeler la réflexion lancée il y a quelques années sur les mesures susceptibles de simplifier les enquêtes publiques, réflexion à laquelle le Conseil général des ponts et chaussées et l'Inspection générale de l'environnement avaient apporté leur concours⁸.

Ce rapport proposait un ensemble de mesures, notamment : aller vers un modèle unique d'enquête publique calé sur l'enquête Bouchardeau (proposition 1); désigner la commission d'enquête le plus tôt possible, afin de lui laisser plus de temps pour prendre connaissance du dossier (proposition 3); recourir plus largement aux nouvelles technologies de l'information et de la communication pour l'information du public et le recueil de ses observations (proposition 6); rendre obligatoire la formation des commissaires-enquêteurs (proposition 7); annoncer dans la DUP les autorisations auxquelles la réalisation des travaux sera subordonnée ainsi que leurs délais prévisionnels (proposition 8); élargir les possibilités d'ouvrir une enquête unique au titre de plusieurs procédures ou pour une opération complexe relevant de plusieurs maîtres d'ouvrages (propositions 9 et 10); en cas de modification substantielle du projet à l'issue de l'enquête publique, l'enquête complémentaire peut ne porter que sur les seules modifications (proposition 13); joindre au dossier d'enquête publique le bilan de la concertation préalable et, le cas échéant, celui du débat public organisé par la CNDP (proposition 15); pour les opérations visées au R 300-1 du code de l'urbanisme, donner au maître d'ouvrage la responsabilité de définir les modalités de concertation, après avis des communes (proposition 17) ; développer les concertations préalables avec un tiers garant (propositions 18 et 19).

Il apparaît que le projet de loi « de transition environnementale » reprend très largement ces propositions dans son chapitre consacré aux enquêtes publiques.

Remarquons au passage que si la proposition – reprise dans le projet de loi (dans sa nouvelle rédaction de l'article L 123-6 – I du code de l'environnement) - de grouper les enquêtes en une enquête unique chaque fois que cela est possible constitue une réelle avancée, certains proposent parfois d'aller plus loin, en rendant cette pratique obligatoire en toutes circonstances. En fait, une telle « simplification » n'en serait pas une, car le degré de précision requis pour les différentes procédures n'est pas le même et par conséquent, très souvent, cette obligation se traduirait par un lancement plus tardif de l'enquête préalable à la DUP et des procédures d'expropriation qu'elle permet d'engager, avec une augmentation des délais.

En ce qui concerne les délais de remise de son rapport par la commission d'enquête, rappelons qu'ils sont différents pour l'enquête Bouchardeau (1 mois après la clôture de l'enquête) et pour l'enquête préalable à la DUP (6 mois après l'ouverture de l'enquête), puisque, pour un projet important, l'enquête dure en général 2 mois.

Selon la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNCE), que la mission a interrogée, les délais sont respectés pour les projets de grande ampleur donnant lieu à une DUP (ils se révèlent

⁸ Rapport sur la simplification des enquêtes publiques, novembre 2005 – établi à la demande du ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat et du ministre de l'écologie et du développement durable

même excessivement longs lorsqu'il s'agit de traiter du statut d'une parcelle; pour autant, la mission n'estime pas souhaitable de réduire le délai de 6 mois).

En revanche, le délai d'1 mois est court pour la rédaction d'un rapport pour une enquête portant sur une opération importante, dans laquelle la commission d'enquête doit faire la synthèse d'un grand nombre d'avis, et c'est là que les problèmes se posent.

Du côté des maîtres d'ouvrage, on semble considérer que certains commissaires-enquêteurs se livrent à une véritable instruction technique du projet, au-delà de la mission de l'enquête publique, ce qui pèse sur les délais de remise de leurs conclusions. La mission n'a pu, dans le laps de temps qui lui était imparti, se faire une opinion propre sur ce point.

Il lui apparaît qu'un bon respect des délais devrait résulter de la mise en oeuvre de l'ensemble des propositions suivantes :

- attirer l'attention des présidents de tribunal administratif sur l'importance de désigner des commissaires-enquêteurs expérimentés pour les projets désignés comme prioritaires ;
- rendre obligatoire la formation préalable des commissaires-enquêteurs – ce qui est, du reste, une préconisation générale ;
- aider les commissaires-enquêteurs à mieux remplir leur mission, en leur transmettant le dossier d'enquête dès leur désignation et en leur apportant un soutien logistique au niveau des préfectures; en veillant à ce qu'ils puissent effectivement disposer des registres d'enquête 48 heures après la clôture de celle-ci (la réglementation prévoit que les maires les leur adressent dans les 24 heures), sans devoir parfois aller les chercher ;
- en ce qui concerne les délais proprement dits, il apparaît nécessaire de rendre plus effectif le respect des délais par des mesures véritablement incitatives, qui doivent cependant présenter une certaine souplesse pour prendre en compte les situations où le délai d'un mois fixé dans le cas de l'enquête Bouchardeau n'est matériellement pas tenable.

Proposition 9. La mission propose de mettre en place un mécanisme prévoyant la possibilité d'accorder un délai supplémentaire de trente jours au commissaire-enquêteur, après avis du responsable du projet et, en cas de non respect de l'échéance, ouvrant au président du tribunal administratif la possibilité de substituer au commissaire-enquêteur son suppléant pour remettre le rapport. Ce mécanisme est prévu dans le projet de loi de transition environnementale.

Un tel mécanisme apparaît de nature à conduire, par son caractère dissuasif, à un meilleur respect des délais.

Un usage plus fréquent des nouvelles technologies pour les opérations importantes, à l'instar de ce que pratique la Commission nationale du débat public, serait de nature également à rendre plus efficaces les processus de participation, en facilitant l'accès du public à l'information et en renforçant ses capacités d'expression⁹.

⁹ La mission renvoie sur ce point au rapport du Conseil général des ponts et chaussées et de l'Inspection générale de l'environnement de novembre 2005 « Rapport sur la simplification des enquêtes publiques ». Ce rapport préconisait la tenue sur le site internet des préfectures d'une liste à jour des enquêtes en cours ou prévues et la mise en ligne des résumés non techniques, ainsi que l'élargissement de la possibilité pour le public de faire part de ses observations via Internet.

4.2 Maîtrise foncière

Les principales causes de retard invoquées dans ce domaine par les interlocuteurs que la mission a rencontrés sont :

- la longueur des procédures d'expropriation en cas de contentieux, en raison d'une disponibilité insuffisante des juges d'expropriation et, selon certains, des délais parfois importants demandés par les services fiscaux pour transmettre leurs estimations (ce point est contesté par France Domaine) ;
- la multiplicité des domaines concernés par la réalisation d'un projet de TCSP ;
- une politique peu dynamique d'acquisitions foncières à l'amiable, en amont des projets.

Les auditions auxquelles la mission a procédé l'amènent à la conclusion que les procédures et processus applicables aux expropriations dans le cadre de la réglementation existante n'ont pas besoin d'être revus. Des outils existent et sont utilisés par France Domaine, organisme rattaché au ministère du budget, pour procéder à l'évaluation des biens. Le code de l'expropriation a prévu également, à côté du droit commun, des procédures spéciales, permettant de prendre en compte diverses situations d'urgence (procédure d'urgence, procédure d'extrême urgence). Ces outils et procédures pourraient être mis en oeuvre de manière plus systématique.

4.2.1 – Accélérer le processus d'évaluation de la valeur des biens expropriés

Les délais encadrant l'avis du service des domaines sont fixés par l'article 8 du décret n° 86-455 du 14 mars 1986 portant suppression des commissions des opérations immobilières et de l'architecture et fixant les modalités de consultation du service des domaines.

« L'avis du service des domaines doit être formulé dans le délai d'un mois à compter de la date de la réception d'une demande d'avis en état. Si, en raison de l'importance de la superficie du projet, du nombre ou de la diversité des biens à évaluer, de la complexité particulière de l'opération, ce délai ne peut être respecté, le service des domaines doit, avant l'expiration dudit délai, en informer la collectivité ou le service consultant en vue d'arrêter d'un commun accord un calendrier de déroulement de l'opération. »

En cas de non-respect du délai d'un mois ou du calendrier fixé, il peut être procédé à la réalisation de l'opération. »

Lorsqu'un avis est demandé par un maître d'ouvrage public, France Domaine dispose donc, en règle générale, d'un délai d'un mois pour y répondre. Le respect de ce délai peut se révéler problématique dans certains cas, notamment lorsque le bien est soumis à une évolution et que sa valeur de cession dépend de sa destination future (cas par exemple des casernes transformées en logements), en raison des moyens nécessaires pour procéder aux enquêtes.

Dans ce dernier cas, l'évaluation ne peut être opérée que sur la base d'une connaissance assez fine du projet envisagé, qui implique des délais supérieurs.

Pour faire face à des projets importants, France Domaine a organisé ses services en brigades de renfort, à l'échelon régional ou national. Elles viennent suppléer en tant que de besoin les services départementaux auxquels revient l'instruction des demandes d'évaluation. Ce renforcement a déjà été employé pour des projets particulièrement importants comme le TGV Est.

Interrogé par la mission, France Domaine a admis que dans certains dossiers, les opérateurs menaient leur propre instruction quant à la valeur des biens. Ce travail de l'opérateur permet aux services de répondre plus rapidement aux demandes, dans la mesure où ils confrontent les informations délivrées par le demandeur à celles connues par France Domaine. Le service se montre alors particulièrement vigilant sur la méthodologie employée par l'évaluateur délégué par le maître d'ouvrage. Des entreprises nationales comme la SNCF ou RFF pratiquent une analyse des prix du foncier avant de saisir officiellement les services de France Domaine. Ils peuvent donc engager une politique d'anticipation foncière, intéressante car elle permet de disposer de valeurs de référence, avec la limite qu'elle ne doit pas conduire à la constitution de réserves foncières inutiles.

Cette pratique permet de réduire la part du contradictoire dans cette procédure, puisque la loi Engagement National pour le Logement a ouvert le droit aux collectivités publiques de contester par voie de recours contentieux les estimations de France Domaine.

La mission considère que l'implication des maîtres d'ouvrage dans la détermination des valeurs foncières peut contribuer à sensibiliser ces derniers à l'importance du poste que constitue la charge foncière dans leur projet et à en approcher plus précisément le montant, tout en réduisant les délais de réponse de France Domaine et en lui permettant de concentrer ses moyens sur les transactions prioritaires.

Proposition 10. La mission recommande que France Domaine élabore une méthodologie de référence pour la détermination des prix fonciers .

Il n'apparaît pas nécessaire, en tout état de cause, de modifier la réglementation actuelle.

4.2.2 - Permettre au juge de l'expropriation de statuer plus vite

La rapidité des jugements d'expropriation pose question, de l'avis des maîtres d'ouvrage. Plusieurs cas de délais excessifs dans l'intervention du juge de l'expropriation ont été portés à la connaissance de la mission, avec le cas extrême du projet de tramway Villejuif-Athis-Juvisy, où les délais intervenus dans la désignation du juge ont entraîné un retard estimé à 13 mois.

Cela pose la question des moyens dont disposent les juridictions (en l'espèce, les tribunaux de grande instance), au regard de leurs missions.

Proposition 11. La mission propose qu'une démarche par programmes et par projets soit mise en oeuvre par l'Etat pour le plan de mobilisation des transports en Île-de France, en mettant en face les moyens humains nécessaires.

La mission suggère, à l'instar de ce qui est fait en matière d'évaluation des domaines, la mise en place d'une brigade de renfort du juge de l'expropriation, par la mobilisation de magistrats et greffiers dits « placés »¹⁰.

¹⁰ Les chefs de cour d'appel (Premier président et procureur général) disposent auprès d'eux de magistrats dits « placés », qu'ils envoient en renfort dans les tribunaux lorsque ceux-ci ont besoin de renforts momentanés (de quelques semaines à quelques mois), ainsi que des fonctionnaires de justice (greffiers). Il pourrait être recommandé que soient renforcés par la Chancellerie ces effectifs, selon les opérations d'infrastructures programmées. Les chefs de cour concernés sont ceux des cours d'appel de Paris (compétence 75, 91, 93, 94, 77, 89) et de Versailles (compétence 78, 92, 95, 28).

4.2.3 – Utiliser les procédures d'extrême urgence prévues par le code de l'expropriation

La procédure d'extrême urgence est prévue par le code de l'expropriation, dans ses articles L 15-6 s'agissant de travaux intéressant la défense nationale et L 15-9 pour la construction d'infrastructures linéaires.

Ainsi, l'article L 15-9 dispose : « *Lorsque l'exécution des travaux d'autoroutes, de routes express, de routes nationales ou de sections nouvelles de routes nationales, de voies de chemins de fer ou d'oléoducs régulièrement déclarés d'utilité publique risque d'être retardée par des difficultés tenant à la prise de possession d'un ou plusieurs terrains non bâtis, situés dans les emprises de l'ouvrage, un décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat pourra, à titre exceptionnel, autoriser la prise de possession de ces terrains* ».

Cette procédure, qui permet une prise de possession accélérée, dès la phase administrative, a été utilisée à plusieurs reprises ces dernières années, notamment pour la réalisation des aménagements nécessaires aux Jeux olympiques d'Albertville (loi 87-1132 du 31 décembre 1987); pour la réalisation du grand stade de Saint-Denis (Loi n°93-1435 du 31 décembre 1993) et celle l'itinéraire à très grand gabarit pour l'Airbus 380 entre le port de Bordeaux et Toulouse (Loi n°2001-454 du 29 mai 2001).

Il faut noter que cette procédure est étroitement encadrée afin de garantir les droits des personnes expropriées :

- elle ne peut s'appliquer qu'à des terrains non bâtis, situés dans l'emprise de l'ouvrage ;
- elle ne peut s'appliquer que si l'exécution des travaux risque d'être retardée par des difficultés tenant à la prise de possession de ces terrains ;
- la prise de possession doit être autorisée par un décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat; le projet motivé soumis au Conseil d'Etat doit comporter un plan parcellaire fixant les terrains que l'administration se propose d'occuper ;
- la prise de possession ne peut être réalisée qu'après paiement ou consignation d'une indemnité provisionnelle fixée par l'administration.

La loi relative à l'itinéraire à très grand gabarit (comme celle relative à la réalisation du grand stade) a étendu la procédure d'extrême urgence aux terrains bâtis et mis à la charge de l'Etat l'obligation d'assurer le relogement préalable des occupants en application des articles L 314-1 et L 314-8 du code de l'urbanisme, au cas où il serait procédé à l'expropriation de terrains bâtis.

Interrogée par la mission, la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature du MEEDDAT, a indiqué que l'emploi de cette procédure pour la construction de la route à très grand gabarit pour l'A 380 avait permis de gagner près de 18 mois sur les délais. Elle a par ailleurs souligné la nécessité de veiller à ce que les services des administrations déconcentrées disposent bien des agents capables de mettre en oeuvre les procédures extrêmement rigoureuses nécessaires.

Il convient de souligner que les dispositions de prise anticipée de jouissance des terrains intégrées dans le projet de loi de « transition environnementale » prévoient à son article 17 un ajout après le premier alinéa de l'article L. 15-9 du code de l'expropriation. Le projet dispose :

« *Lorsque l'exécution des travaux de voies de chemins de fer de desserte d'agglomération, de voies de tramways ou de transport en commun en site propre régulièrement déclarés d'utilité publique risque d'être retardée par des difficultés tenant à la prise de possession d'un ou plusieurs terrains non bâtis, situés dans les emprises de l'ouvrage, un arrêté préfectoral pourra, à titre exceptionnel, autoriser la prise de possession de ces terrains* ».

Cette disposition pourrait être mise en oeuvre très rapidement après le vote de la loi pour le tramway Aulnay/Bondy puisque l'alinéa II de cet article en dispose expressément, tout en élargissant le champ aux terrains bâtis.

Elle donnerait au préfet de département, pour des catégories d'ouvrages particulières, une compétence jusqu'ici réservée au gouvernement, sous le contrôle préalable du Conseil d'Etat. On peut cependant se demander si le droit existant ne permet pas, d'ores et déjà, de traiter de manière satisfaisante les situations exceptionnelles dans le cas des terrains non bâtis.

Proposition 12. La mission estime que les projets reconnus comme prioritaires dans le « plan de mobilisation pour les transports en Île de France » pourraient bénéficier des dispositions actuelles de l'article L 15-9 du code de l'expropriation permettant la prise de possession immédiate des terrains non bâtis .

La mission propose également qu'une disposition législative, d'application limitée dans le temps, puisse étendre cette prise de possession aux terrains bâtis, en veillant à la protection des occupants éventuels.

Cette exception au droit commun est justifiée par l'urgence à construire les infrastructures de transport de nature à améliorer dans les délais les plus brefs la qualité des services offerts aux franciliens et faire face aux menaces de saturation du réseau, pour compléter l'offre dans certains territoires mal desservis, pour garantir à long terme une mobilité satisfaisante dans une région dont la partie dense est promise à une densification dans les prochaines années; pour limiter les pollutions liées aux transports.

4.2.4 – Mettre en oeuvre une politique d'acquisition foncière dynamique

Au cours des auditions, la mission a pu examiner plusieurs techniques présentées par les partenaires pour résoudre cette difficulté.

L'AFTRP, Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne a instauré une technique de maîtrise foncière qui ne vise pas à l'acquisition de l'ensemble des parcelles concernées par un projet. Elle constitue, via l'acquisition de parcelles de petite taille situées au sein de l'opération, des prix de référence qui se révèlent très utiles tant à l'établissement public pour lui permettre de constituer ses offres ultérieures de prix qu'à France Domaine ou au juge de l'expropriation.

La région Île-de-France, de son côté, a manifesté le souhait de mobiliser le nouvel établissement public foncier régional en tant que de besoin. Elle a aussi rappelé tout l'intérêt d'utiliser la boîte à outils existante pour la maîtrise foncière. La procédure de Zone d'Aménagement Différé constitue dans ce cadre une approche intéressante pour assurer à une collectivité la maîtrise foncière échelonnée d'un secteur concerné par un projet à forts enjeux.

La recherche d'une maîtrise foncière par la puissance publique serait d'autant plus justifiée qu'un consensus existe sur la densification de l'urbanisation le long des grandes infrastructures.

Proposition 13. La mission propose d'associer très en amont les différents acteurs d'un projet dans le cadre d'une stratégie foncière. La mise en oeuvre de celle-ci pourrait être assurée à titre principal par les établissements publics fonciers (celui de la région Île-de-France, ceux des dé-

partements des Yvelines, des Hauts-de-Seine et du Val d'Oise) afin de marquer le lien entre développement du territoire et développement de l'offre de transport.

Par ailleurs, dans le cas où une commune ou un EPCI ayant compétence en matière d'aménagement serait concerné par un projet d'infrastructure, il serait souhaitable d'encourager le recours à la procédure de ZAD prévue par l'article L 212-1 du code de l'urbanisme.

4.2.5 – Maîtrise d'ouvrage et domanialité¹¹

La réalisation d'un système de transport en site propre nécessite la libération d'emprises sur la totalité du linéaire du projet. Si le problème peut être réglé au moyen de la DUP et du recours à l'expropriation lorsque l'emprise appartient à un propriétaire privé, tel n'est pas le cas lorsque le site propre, comme cela arrive souvent, emprunte tout ou partie d'un domaine public, en général une voirie.

Dans ce cas, la réalisation du site propre nécessite, en règle générale, l'accord de la collectivité propriétaire du domaine, cette dernière réalisant les travaux hors emprises du système de transport, voire plus largement les travaux d'urbanisme qui accompagnent souvent l'implantation du site propre. Par ailleurs, le site propre emprunte des emprises qui restent ouvertes à la circulation générale, comme les carrefours ou les places, ce qui implique pour ces emprises une superposition de gestion.

D'où la nécessité :

- d'organiser les relations entre les différentes maîtrises ouvrages au niveau des études et des travaux : interfaces entre le site propre et l'aménagement urbain, aléas des chantiers, coordination des plannings et des maîtrises d'œuvre ;
- de préciser les modalités de gestion du domaine public, notamment les règles de circulation et la priorité du système de transport en site propre par rapport à la circulation générale.

Les relations entre la ou les collectivités et le maître d'ouvrage du système de transport passent par la signature de conventions, qui portent sur la réalisation des études, la réalisation des travaux, l'exploitation et la maintenance du système de transport. Ces conventions définissant les relations entre les maîtrises d'ouvrages (article 2 de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique) ainsi que les modalités de gestion du domaine public emprunté par le TCSP ; elles peuvent prévoir un transfert de gestion d'une partie du domaine public.

Leur négociation est source de délais plus ou moins importants. Il peut également se produire des blocages, en cas de désaccords sur le tracé du site propre, les retards qui en résultent pouvant alors se compter en années.

Il est clair que l'identification des problèmes en amont, le dialogue entre le maître d'ouvrage, les élus et les associations d'habitants, sont de nature à prévenir ces blocages dans un certain nombre de cas.

La mission s'est interrogée sur les possibilités qu'offre le droit existant pour régler des situations où, l'absence d'entente entre les partenaires met en péril la réalisation d'un projet urgent.

¹¹ Ces questions ont fait l'objet dans le passé de développements intéressants dans plusieurs rapports du Conseil général des ponts et chaussées. Ainsi: le rapport établi par Emmanuel Bouis et Michel Gérard « Les transports en commun en site propre en Île-de-France: des méthodes et de l'organisation les plus efficaces pour les réalisations prévues au 12ème plan », juillet 1999 et du rapport du groupe de travail, présidé par Jean Jaouen, sur la maîtrise d'ouvrage des sites propres de transports collectifs dans la région Île-de-France, juillet 1985.

La loi a prévu la possibilité d'opérer un transfert de la gestion du domaine public entre personnes publiques distinctes, sans transfert de propriété, en l'absence d'accord de la personne publique propriétaire, selon deux types de procédures.

- la première fait appel à la théorie des mutations domaniales, c'est **le transfert de gestion pour un motif d'intérêt général**. L'article L 2123-4 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P, en vigueur depuis le 1er juillet 2006) consacre cette théorie, déjà mise en oeuvre pour la construction des lignes de chemin de fer au début du XXème siècle, en permettant à l'Etat exclusivement de prononcer, en l'absence d'accord d'une autre personne publique propriétaire, un transfert autoritaire de gestion du domaine public de cette dernière, en vue d'une nouvelle affectation et pour la durée de celle-ci. Ce transfert ne peut intervenir que pour des motifs liés à l'intérêt général de l'opération et la nouvelle affectation doit être compatible avec la continuité du service public initial. Jusqu'ici, l'Etat a essentiellement utilisé la théorie des mutations domaniales pour son compte, mais le transfert de gestion peut être opéré au profit d'une autre collectivité territoriale. L'application de cet article est subordonnée à l'intervention d'un décret d'application pris en Conseil d'Etat¹².

- la seconde procédure est **le transfert de gestion d'une dépendance du domaine public comprise dans le périmètre d'une DUP**¹³. Elle résulte de l'application de l'article L 11-8 du code de l'expropriation (dans sa rédaction issue de l'article 145 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité), qui dispose que « *l'arrêté de cessibilité emporte transfert de gestion des dépendances du domaine public de la personne publique propriétaire autre que l'Etat au profit du bénéficiaire de l'acte déclaratif d'utilité publique* ». Contrairement au cas précédent, le transfert de gestion ne peut intervenir qu'après la DUP du projet.

Dans les deux cas, le changement d'affectation s'accompagne d'une indemnisation à raison des dépenses ou de la privation de revenus qui peuvent en résulter pour la personne dessaisie (article L 2123-6 du CG3P).

La mission s'est également intéressée à une autre piste, inspirée de l'exemple des voiries d'intérêt communautaire dans les intercommunalités.

En effet, les transferts de voirie entre une commune et un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) sont fréquents et bien maîtrisés par les acteurs. Peu de problèmes se posent dans ces transferts, même si des débats ont lieu sur leur consistance, sur le transfert des dépendances, sur les coûts mis à la charge de la commune et sur les modalités d'entretien. La police reste celle du maire sur les voies ainsi transférées, mais les communes peuvent décider de transférer au président de la communauté tout ou partie des attributions de police qu'ils détiennent en matière de circulation et de stationnement. Le transfert est décidé par arrêté préfectoral après accord concordant de tous les maires des communes membres et du président de la communauté, les arrêtés de police sont pris conjointement¹⁴. Comme on le voit, ce « transfert » du pouvoir de police de la circulation reste étroitement encadré, puisqu'il nécessite l'accord du maire au coup par coup.

12 l'article R 2123-9 du CG3D, dont le projet a été porté à la connaissance de la mission, précise la procédure : le préfet adresse le projet de convention de transfert de gestion à la collectivité propriétaire, qui dispose de 4 mois pour rendre sa réponse, l'absence de réponse à l'issue de ce délai étant considérée comme une réponse négative. A l'issue des 4 mois, le préfet prend sa décision. Le transfert doit être justifié par des raisons d'intérêt général, qui doit faire partie du dossier mis à l'enquête publique.

13 article L 2123-5 et L 2123-6 du CG3P

14 Article L 5211-9-1 du code général des collectivités territoriales ; circulaire DGCL du 15 septembre 2004 relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi « libertés et responsabilités locales ».

Dans la mesure où l'émergence d'un statut de voirie d'intérêt communautaire est en voie de généralisation et qu'il y a lieu de faire de l'EPCI la structure de base de la gestion des transports, a fortiori si celle-ci s'est dotée d'un plan de déplacements urbains, il est nécessaire de prendre en compte cette évolution et d'intégrer de jure les portions de voirie concernées par le projet dans les voiries d'intérêt communautaire. Ainsi l'autorité organisatrice de transport pourra à terme n'avoir que deux interlocuteurs concernant les aspects voiries et dépendances, l'EPCI et le département.

Le projet de loi « de transition environnementale » propose un pas supplémentaire dans ce sens, en disposant dans son article 16 que dans les communautés d'agglomération exerçant la compétence création ou aménagement et entretien de voirie communautaire et dont le territoire est couvert par un plan de déplacements urbains, la circulation d'un transport collectif en site propre entraîne l'intérêt communautaire des voies publiques supportant cette circulation et des trottoirs adjacents à ces voies¹⁵.

Il paraît tentant d'envisager les possibilités d'adapter ces dispositions au cas de l'Île-de-France, au profit du STIF. Cela soulève cependant plusieurs types de questions au niveau juridique et notamment celle du champ de compétences du STIF, qui ne comporte pas la voirie.

Ces remarques conduisent la mission à ne pas retenir, pour l'instant, la possibilité de mettre en place un dispositif semblable à celui des EPCI, dans l'attente d'une expertise juridique sur sa faisabilité.

Proposition 14. La mission propose que les possibilités de transfert de gestion domaniale au profit du STIF, offertes par le code général de la propriété des personnes publiques, soient mises en œuvre pour régler les conflits qui pourraient bloquer ou retarder notablement la réalisation des projets inscrits au plan de mobilisation des transports d'Île-de-France.

4.2.6 Déplacement des réseaux

Le déplacement des réseaux lors d'une opération d'implantation d'un transport collectif en site propre peut se révéler relativement longue à négocier.

La réglementation est pourtant claire sur la prise en charge du coût des travaux : le bénéficiaire d'une autorisation temporaire d'occupation du domaine public doit supporter sans indemnité les frais de déplacement ou de modification des installations aménagées en vertu de cette autorisation, lorsque ce déplacement est la conséquence de travaux entrepris dans l'intérêt du domaine public occupé, et que ces travaux constituent une opération d'aménagement conforme à la destination de ce domaine.

Un TCSP réalisé sur une voirie bénéficie de ces avantages liés à la spécialité du domaine routier¹⁶.

Cette obligation est rappelée dans la jurisprudence. Ainsi, la jurisprudence du 23 février 2000 du Conseil d'Etat (req 179013 publié au recueil Lebon) dispose que « *les travaux de construction d'une ligne de tramway en site propre sur la voirie communale de Saint-Denis ont pour objet d'améliorer la circulation sur le domaine public routier, que cette opération constituait un aménagement réalisé dans l'intérêt de la voirie et conforme à la destination du domaine public routier* ».

15 Insertion d'un nouvel alinéa au II de l'article L 5216-5 du CGCT

16 cet avantage est bien lié au domaine public routier. Un TCSP réalisé en dehors de ce domaine doit prendre en charge le coût du déplacements des réseaux, sauf convention particulière.

Toutefois, l'absence de délais imposés par les textes au concessionnaire pour réaliser les travaux peut conduire à des dérives retardant les travaux du TCSP.

Proposition 15. La mission propose que le principe de délais soit posé par voie législative pour la réalisation des travaux de déplacement des réseaux, lors de la réalisation d'un transport collectif en site propre.

Ces délais seraient fixés par la personne publique compétente, le cas échéant le STIF en cas d'application de l'article 14, en référence au calendrier d'exécution des travaux

4.3 Procédures de sécurité

Les délais liés aux procédures de sécurité ont été évoqués de manière insistante par les maîtres d'ouvrage au cours des entretiens de la mission. La sécurité est évidemment un sujet majeur et très sensible pour l'opinion; les règles ont été renforcées ces dernières années à la suite de l'incendie du tunnel du Mont Blanc et l'accident de métro intervenu durant l'été 2000 à la station Notre Dame de Lorette. L'évolution récente de la réglementation peut expliquer, pour une part, les difficultés rencontrées, susceptibles d'entraîner dans certains cas des délais importants.

Les difficultés rencontrées semblent pouvoir être classées en plusieurs catégories:

- l'absence, ou tout au moins l'insuffisance, de doctrine écrite quant aux règles applicables dans la conception des projets, tant au regard de la réglementation des transports guidés que – et même surtout – des opérations de secours ;
- la place des procédures de sécurité, notamment du DPS, par rapport aux phases d'étude des projets ;
- le nombre de services et de structures impliqués dans l'instruction ;
- avec le cas particulier de certains ouvrages relevant de plusieurs réglementations, ayant chacune leur procédure et mal articulées.

4.3.1 – Mieux expliciter la doctrine des services intervenant dans les secours

Si aucun acteur ne conteste l'importance majeure des questions de sécurité, les maîtres d'ouvrage que la mission a interrogés soulèvent la variabilité des exigences formulées au niveau des solutions, selon le service, voire la personne qu'ils ont comme interlocuteur. Leur questionnement vise tout particulièrement les services de secours.

La mission a pu procéder à l'audition de l'adjoint au général commandant la brigade des sapeurs pompiers de Paris (BSPP, dont le champ d'intervention recouvre le territoire de Paris et des trois départements de la première couronne) et d'un lieutenant-colonel du SDIS de l'Essonne. La mission a pu constater des postures différentes dans leurs relations avec les maîtres d'ouvrage au cours de l'instruction d'un projet. De façon schématique, la BSPP considère qu'il n'est pas de sa responsabilité de participer à la recherche des solutions et qu'elle a avant tout à veiller à ce que les nouvelles installations respectent l'obligation de non dégradation du niveau global de sécurité existant, tel que formulé à l'article 5 du décret du 9 mai 2003¹⁷. Le SDIS se considère plus comme un partenaire,

¹⁷ En l'occurrence, les exigences posées par l'article 5 du décret du 9 mai 2003 relatif à la sécurité des transports publics guidés, lequel stipule que « tout nouveau système de transport public guidé, ou toute modification d'un système existant, est conçu et réalisé de telle sorte que le niveau global de sécurité à l'égard des usagers, des personnels d'exploitation et des tiers soit au moins équivalent au niveau de sécurité existant ou à celui des systèmes existants assurant des services comparables ». Il faut noter que la notion de niveau global équivalent laisse une large marge d'appréciation aux services instructeurs qui, dans une perspective d'efficacité de la gestion des projets, devraient pouvoir s'appuyer sur des textes techniques plus normatifs.

conseiller du maître d'ouvrage dans sa recherche de solutions.

La mission a pu évoquer également avec la BSPP un point particulier, à l'origine du blocage du tramway T1 à Asnières, celui de l'accessibilité des façades par la grande échelle, sujet de discordance opposant pendant de longs mois la BSPP au STIF et à la RATP, maître d'ouvrage: dans cet exemple, le problème est seulement en voie de règlement, alors que le maître d'ouvrage a déposé voici plus de 2 ans ses premiers dossiers.

Le débat portait sur la possibilité, pour les services de secours, de se servir d'un BEA (Bras Élévateur Articulé) plutôt que de la grande échelle pour accéder aux façades en cas de sinistre, solution retenue récemment dans la ville du Mans. La BSPP a objecté que les règles appliquées en province se situaient dans un contexte différent et que la solution du Mans n'était pas bonne, citant plutôt en exemple le choix opéré à Bordeaux de recourir à une alimentation par le sol. Elle a considéré que cette option caténaire dégradait la situation antérieure en matière de rapidité d'intervention des secours. La BSPP a mis également en avant sa responsabilité en cas de panne du matériel et les difficultés résultant de la nécessité de prévoir des lieux de stationnement pour les véhicules.

Il n'appartient évidemment pas à la mission de porter un avis technique sur le bien fondé de cette position.

En revanche, elle souhaite souligner l'intérêt qu'il y aurait de disposer de documents techniques, décrivant les règles applicables aux projets de TCSP. Ces documents, élaborés par des groupes de travail réunissant les différentes parties concernées, constitueraient des sortes de « porter à connaissance » à destination des maîtres d'ouvrage, permettant de régler les cas les plus courants. Naturellement, ils ne sauraient se substituer à l'avis des services instructeurs « préventionnistes ». Ceux-ci – la BSPP a insisté sur ce point - entendent à juste raison conserver leur capacité d'apprécier in concreto le projet soumis à leur avis ainsi que ses évolutions tout au long de son élaboration. La mission reconnaît que ce point de doctrine mérite attention.

Il faut noter que la nécessité d'élaborer des référentiels techniques écrits, qui fait l'objet de réticences de certains services de secours, progresse cependant. Comme l'a indiqué le Bureau inter-départemental des remontées mécaniques et des transports guidés (BIRMTG). Un premier guide, élaboré par un groupe de travail sous l'égide du ministère de l'intérieur (Direction de la sécurité civile) a été édité fin 2007 sur l'accessibilité des façades. D'autres guides sont en cours: implantation des obstacles fixes; dimension des ouvrages d'art accueillant des tramways; limite de la conduite à vue; fonctionnement des CCDSA.

Proposition 16. La mission recommande que les services de secours chargés de la prévision et de la prévention précisent les prescriptions de sécurité imposées à un projet. Ils devraient, à chaque phase d'un projet¹⁸ indiquer toutes les sujétions de sécurité non prises en compte par le maître d'ouvrage .

La mission souligne l'intérêt du travail engagé par la direction de la sécurité civile avec le BIRMTG, les représentants des maîtres d'ouvrage, des maîtres d'œuvre et les sapeurs-pompiers, en vue de produire des guides précisant la doctrine applicable aux projets.

18 Dossier de définition de sécurité, dossier préliminaire de sécurité, dossier de sécurité

4.3.2 – Mieux articuler les procédures de sécurité avec les phases définies par la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique

Comme on l'a vu, les procédures de sécurité se situent à chaque phase importante de la vie du projet: schéma de principe (dossier de définition de sécurité - DDS); avant-projet (dossier préliminaire de sécurité - DPS); mise en service (dossier de sécurité – DS).

Il apparaît que l'étape du DDS est souvent sous utilisée – peut-être parce qu'elle se conclut par un simple avis et qu'elle ne conditionne pas la poursuite du projet, alors qu'elle pourrait être utilement mise à profit, comme le propose le BIRMTG, pour anticiper et faire un arrêt sur les problèmes techniques futurs qui devront être traités lors du DPS.

L'importance des questions de sécurité et le souci d'assurer une bonne continuité dans l'instruction des projets¹⁹ conduit également la mission à préconiser que les échanges entre services ainsi que les prescriptions de sécurité soient consignées par écrit dans un document unique précisant au fur et à mesure de l'avancement du projet toutes les questions posées et les réponses apportées par le maître d'ouvrage.

Au dire des maîtres d'ouvrage, c'est le DPS qui concentre l'essentiel des problèmes. C'est, il est vrai, une étape stratégique, puisqu'elle conditionne le démarrage des travaux et la signature par l'Etat de la convention de financement. La principale critique des maîtres d'ouvrage porte sur le positionnement du DPS dans le processus d'étude du projet défini par la loi MOP, car un niveau de détail plus élevé est requis (approche par sous-système, exemple de matériel roulant) par les services de sécurité instructeurs pour pouvoir se prononcer: d'où des demandes de pièces complémentaires par la DREIF, avant que le dossier soit considéré comme complet et que l'instruction puisse commencer. Selon le BIRMTG, les compléments demandés pour que le dossier soit jugé recevable arrivent souvent au stade du projet.

Proposition 17. La mission a estimé que la délivrance des autorisations de sécurité devait être disjointe de la signature de la ou des convention(s) de financement, afin que le projet puisse voir ses études poursuivies ou ses acquisitions foncières entreprises sans attendre la validation définitive des autorisations relatives à la sécurité.

Les services de la DREIF ont signalé à la mission que la circulaire du 21 octobre 2008 avait supprimé cette corrélation²⁰, qui n'existait auparavant qu'en Île de France. La mission estime qu'il serait risqué d'aller au delà, en supprimant le lien entre l'approbation du DPS et le démarrage des travaux, aux risques du maître d'ouvrage. Elle encourage le recours à la réserve²¹, qui permet d'engager les travaux qui ne font pas l'objet de la réserve.

¹⁹ Les services de sécurité jouant un rôle très important dans la procédure, il conviendra de s'assurer qu'ils disposent de moyens suffisants pour traiter plusieurs projets en parallèle, dans le cadre du plan de mobilisation.

²⁰ Cette corrélation avait été introduite par la circulaire du 9 décembre 2003 relative à la sécurité des systèmes de transports publics guidés en application du décret n°2003-425 du même jour

²¹ Une réserve peut être émise sur le fondement du 7ème alinéa de l'article 1.2.2 de la circulaire « STPG » du 9 décembre 2003

4.3.3 - Simplifier les procédures d'instruction de la sécurité

La question de l'arbitrage des décisions en matière de sécurité est posée. La mission propose à cette fin qu'une autorité unique soit compétente pour délivrer l'ensemble des autorisations relatives à la sécurité pour les projets déclarés urgents, figurant dans une liste approuvée par décret en Conseil d'Etat, jusqu'à la mise en service des projets.

Cette proposition simplifierait les circuits, puisque, in fine, les avis techniques relatives aux opérations de secours émanent de la BSPP et des SDIS.

Proposition 18 *La mission propose de transférer au Préfet de région la délivrance de toutes les autorisations relatives à la police de sécurité, nécessaires à la réalisation des projets déclarés urgents. Ce transfert serait temporaire, jusqu'à la délivrance de l'autorisation d'exploitation.*

Cette « remontée » temporaire du pouvoir au préfet de région (jusqu'à la délivrance de l'autorisation d'exploitation) n'aurait pas pour but de dessaisir le préfet de département, qui reste compétent pour l'organisation des opérations de secours, mais de donner au niveau régional – notamment pour les projets qui concernent plusieurs départements – une maîtrise d'ensemble de la procédure, de nature à favoriser le respect des délais, en détectant plus rapidement les risques de blocage.

Cette proposition, ici développée dans le cas des procédures de sécurité, s'inscrit dans le cadre plus large de l'organisation de la gouvernance des projets déclarés urgents, présentée plus haut dans le chapitre « gouvernance ».

La mission s'est également interrogée sur une proposition formulée par le STIF, visant à ne plus lier dans l'instruction de la sécurité les procédures STPG et les procédures relatives à l'organisation des secours, qui pourraient intervenir plus en aval. L'exemple donné à l'appui de cette proposition est celui du prolongement du tramway T1.

La mission n'est pas convaincue par cette argumentation, qui tend à renvoyer à plus tard des choix qui seraient, dans le pire des cas certes, susceptibles d'avoir des incidences en termes de tracés. Elle considère de meilleure administration d'anticiper les problèmes plus en amont, de manière à rechercher les solutions au maximum « en temps masqué ». Le renforcement du rôle de coordination du préfet de région et de la DREIF devrait être de nature à favoriser une telle pratique.

4.3.4 – Articuler la mise en oeuvre des diverses réglementations

L'exemple du projet de tramway Villejuif-Juvisy a amené la mission à s'intéresser plus précisément à l'articulation des procédures de sécurité. Ce projet, qui cumule tous les problèmes, constitue un véritable cas d'école.

En effet, deux préfets étaient compétents compte tenu du tracé de la ligne. Au moment où la mission terminait le présent rapport, trois commissions nationales devaient être convoquées pour résoudre l'une la question du passage du TCSP sous les pistes d'Orly sous l'angle de la réglementation des transports guidés (CNESTG), l'autre celui du passage du TCSP dans un tunnel routier (CNESOR) et la dernière devait examiner la situation propre à ce TCSP, compte tenu de son cheminement dans un tunnel installé sous les pistes d'Aéroports de Paris. En outre, si la procédure de sécurité relative au transport guidé est pilotée par la DREIF, la mise en sécurité concomitante du tunnel routier relève de la DIRIF.

Les difficultés rencontrées se situent à plusieurs niveaux: multiplication des maîtrises d'ouvrage (le

tunnel appartient à ADP, comporte une voie de service d'ADP, l'ancienne RN7, une canalisation d'hydrocarbures) ; combinaison de plusieurs réglementations sur un même ouvrage, celle des tunnels routiers et celle des transports guidés ; multiplicité des services impliqués aux différentes étapes du projet ; diversité selon les lieux des exigences formulées par les pompiers en aval, avec en outre un déficit d'arbitrage qui conduit, lorsqu'un problème surgit, à des retards qui peuvent devenir très importants, personne n'étant en mesure de trancher.

La proposition faite ci-dessus de réunir les diverses compétences entre les mains du préfet de région paraît de nature à mieux assurer cette articulation d'ensemble des services de l'État, mais elle ne résout pas la question de la multiplicité des commissions, nationales et départementales, amenées à donner leur avis sur les différents aspects de ce qui constitue, en fait, une opération d'ensemble, ni l'instruction séparée des différents volets sécurité.

Pour le projet visé, la DREIF vient récemment de définir, avec l'accord de la RATP, maître d'ouvrage du TCSP, un dossier unique sur le tunnel, répondant à la fois aux exigences de la procédure routière et à celles de la procédure transports guidés (ce ne sont pas les mêmes), accompagné de l'avis de plusieurs experts (un expert routes, un expert transports guidés, un expert transports guidés à compétences routes). La réforme préconisée par la mission devrait au moins permettre que les modalités de constitution d'un dossier unique soient établies d'emblée.

Ce cas d'espèce est certes exceptionnel et, pour cette raison, ne justifie pas une modification de la réglementation.

5. Ingénierie

La modernisation et le développement des systèmes de transport guidés en Région Île-de-France reposent sur la mise en oeuvre, d'une part, de techniques modernes de génie civil, compte tenu des difficultés d'insertion des ouvrages dans des zones denses et, d'autre part, de techniques spécifiques aux équipements des réseaux de chemin de fer, de métro et de tramway.

La question des moyens en ingénierie chez le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre a été soulevée de manière assez systématique par les personnes auditionnées.

Le STIF lui-même, où l'équipe chargée de suivre les projets est compétente mais peu fournie, est en première ligne en tant qu'autorité organisatrice des transports urbains, ne semble pas pouvoir à la fois conduire les études prospectives, si elles se multiplient, et suivre les chantiers en cours.

Le problème pourrait devenir plus grave si le « plan de mobilisation », comme c'est son objectif, se traduisait par une accélération des programmes. Il serait nécessaire qu'un chiffrage des effectifs correspondant aux opérations soit réalisé.

La Région de son côté a fait part à la mission de sa crainte eu égard aux faiblesses des moyens d'ingénierie des maîtrises d'ouvrage, tant en amont des projets qu'à leur phase de réalisation.

La RATP déclare disposer d'équipes suffisamment étoffées, pour lesquelles la question semble plutôt d'éviter ou de s'adapter aux à-coups dans la commande. Ces moyens sont administrés en régie. Il conviendrait toutefois de veiller à maintenir la réactivité de ces équipes pour ne pas risquer de ralentissement du déroulement des projets du fait d'une réduction de leurs capacités.

La SNCF quant à elle, semble affecter l'essentiel de ses moyens en la matière aux études des LGV. Elle déclare ne pas pouvoir faire face à une commande forte d'études en Île-de-France, en tant que maître d'ouvrage délégué par RFF, notamment dans les domaines de la signalisation, des essais, de la sécurité. La SNCF met en oeuvre un plan de modernisation des dispositifs de signalisation, mais celui-ci accuse déjà un retard de deux ans. Elle vient seulement de commencer à étudier l'état du réseau francilien en matière de caténaires. Face à cette situation, le président de la SNCF a annoncé sa volonté de recruter plusieurs centaines d'ingénieurs. La mission appelle l'attention sur la nécessité que la SNCF, en sa qualité de gestionnaire d'infrastructure délégué sous le contrôle de RFF, fasse bénéficier les projets situés en Île-de-France d'une priorité cohérente avec celle que décidera le gouvernement.

RFF qui, dans le cadre de loi qui l'a créé, est le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et délègue l'entretien du réseau à la SNCF, ne s'est doté de moyens propres dédiés aux nouvelles lignes régionales ou aux contournements que récemment. L'établissement ne semble pas en mesure de faire face à un plan de mobilisation de forte ampleur.

Toutefois, le contrat de performance entre l'État et RFF signé le 3 novembre 2008 prévoit, dans son engagement n° 14, que « *Sur la partie du réseau qui connaît les plus forts trafics, le projet de commande centralisée du réseau (CCR) est engagé par phase, en justifiant les gains de productivité par phase* ». En 2009, une convention doit fixer les conditions selon lesquelles la SNCF s'engage sur les gains de productivité » permettant le déploiement de ce projet. La densité des circulations ferroviaires sur les réseaux d'Île de France conduisent à penser que RFF et la SNCF devraient être incités à mettre en oeuvre le projet de CCR en priorité dans cette région.

En effet si, comme c'est son objectif, le « plan de mobilisation », devait se traduire par une

accélération des programmes de développement des réseaux de transports guidés, il ne faudrait pas que celle-ci soit entravée par une insuffisance des capacités d'études des projets dans les domaines du contrôle-commande et de la signalisation.

L'actuel contrat de projet État-Région a prévu 300 millions d'euros pour les études. Il y aura également lieu de s'assurer que les crédits attribués dans ce cadre amènent les établissements publics concernés à mettre en place des équipes projets permettant de mener à leur terme dans les délais prescrits les projets inscrits au « plan de mobilisation ».

L'État devrait à ce titre, veiller à jouer son rôle d'orientation et de contrôle, notamment via ses représentants au sein des conseils d'administration de ces établissements publics.

Proposition 19 La mission considère qu'il y aurait lieu de s'assurer que les établissements publics concernés et leurs sous-traitants sont en mesure de mobiliser des équipes projets permettant de mener ceux-ci à leur terme, y compris dans les domaines techniquement spécifiques de la signalisation et du contrôle-commande des réseaux de transports guidés.

L'État devrait également veiller à ce que les établissements publics concernés qui relèvent de sa tutelle prennent les dispositions nécessaires à la conduite de tous les aspects des projets inscrits au « plan de mobilisation » dans les délais prescrits par ce plan.

6. Financements

6.1 Problèmes résultant de la mise en oeuvre des financements

La lettre de mission fixant les objectifs du présent travail ne demande pas un examen de la question du financement des infrastructures. Toutefois, au cours de ses travaux, la mission a constaté que cette question était posée de façon récurrente. Dans le cadre du plan de mobilisation, un groupe de travail mixte État/région a cherché à identifier les problèmes spécifiques à la mise en oeuvre des mécanismes de financement. Il semble y avoir un consensus des personnes rencontrées par la mission pour considérer que la complexité ou la difficulté de mobilisation des crédits a entraîné des conséquences parfois importantes sur les délais de réalisation des projets et que la lenteur des procédures d'autorisation administrative est parfois invoquée abusivement pour masquer la lenteur des procédures de mobilisation des financements.

Dès lors, plusieurs propositions de la mission s'apparentent à des règles de bonne conduite visant notamment à s'assurer de la concordance entre les programmes inscrits au CPER et les financements qui leur sont alloués, à organiser un suivi parallèle de l'avancement des projets et de la mise en oeuvre des financements (d'autant plus nécessaire qu'il s'agirait de projet dits prioritaires), à éviter les fausses tranches fonctionnelles dont le découpage ne serait justifié que par les financements réellement disponibles sur une période, à donner un peu plus de souplesse dans l'affectation des crédits pour « coller » à l'avancement réel des projets.

6.2 Éviter les à-coups

Lors des auditions de la mission, les à-coups budgétaires ont été signalés comme extrêmement pénalisant. Ainsi les projets du STIF en 2005 n'ont pu déboucher que de manière très partielle en raison des à-coups budgétaires qui ont conduit l'établissement à ne bénéficier que de 47 millions sur les 180 prévus au titre des autorisations de programme. Pour tout grand projet, il existe un rythme optimal de réalisation des travaux qui permet de minimiser les coûts de réalisation par la mobilisation du niveau approprié de moyens de chantier pendant la durée correspondante. Les à-coups budgétaires conduisent généralement à s'éloigner de ce rythme optimal. Les retards de paiement conduisent à une majoration des coûts d'objectif et se traduisent en fin de chantier par des surcoûts de réalisation conduisant à une mauvaise utilisation des fonds publics. Cette hausse des budgets est d'autant plus sensible dans les secteurs du BTP ou des matériels roulants, compte tenu des évolutions du prix des matières premières ces dernières années.

6.3 Prévoir dès l'origine des budgets réalistes et suffisants

Le retour d'expérience de l'application de l'article 14 de la LOTI, prescrivant l'établissement des bilans ex post pour les plus grands projets, fait apparaître que nombre d'entre eux sont freinés ou réalisés de façon moins efficace en raison d'insuffisances de crédits budgétaires.

Le 8 octobre 2008, la RATP avait organisé au Sénat un colloque destiné à dresser le bilan des 10 ans de la ligne 14 du métro. Les intervenants de la 3ème table ronde dont le thème était notamment l'accélération des procédures étaient unanimes pour conclure que la principale cause de ralentissement des projets était liée à leur financement.

Les rapporteurs ont acquis la conviction que plusieurs causes peuvent expliquer les insuffisances de financement qui se révèlent en cours de réalisation :

- le budget initial d'une opération a été volontairement sous-estimé
- en cours de réalisation du projet, un partenaire du montage financier cherche à renégocier pour obtenir une réduction de sa participation
- des décisions prises ultérieurement à la décision politique de principe engendrent des surcoûts qui pèsent lourdement sur le budget de l'opération.

La première cause résulte souvent du souci d'obtenir la validation politique d'un projet pour lequel la totalité des financements n'est pas obtenue. En minorant volontairement les coûts de certains aspects d'un projet, un maître d'ouvrage ou un opérateur peut chercher à obtenir une décision créant une situation d'irréversibilité pour ce projet, en imposant aux décideurs politiques une révision ultérieure des enveloppes budgétaires. De telles révisions se font alors évidemment au détriment des autres projets à financer dans la période et c'est l'ensemble du programme qui est affecté par des pratiques éventuellement localisées.

Le retour d'expérience montre également que dans certains projets, les crédits de paiement attendus par le maître d'ouvrage n'ont pu être affectés. Les causes peuvent en être multiples, mais le principe de l'annualité budgétaire a pour conséquence de pratiquer d'ultimes arbitrages budgétaires dans les crédits de paiement d'opérations alors même que la règle des AE/CP et le fonctionnement par programmes, renforcé par la LOLF, devaient permettre d'assurer les financements attendus.

Ainsi, une collectivité qui, en raison de ses difficultés budgétaires, viendrait à retarder un projet se retrouverait quelque temps après face à un maître d'ouvrage qui lui demanderait de consentir à une majoration du budget de la tranche suivante de travaux. Sans cette réévaluation, le redémarrage des travaux apparaît impossible. Ce mécanisme est d'autant plus inefficace en terme de maîtrise de la dépense publique que la libération par tranches des financements peut ne pas correspondre à une phase de marché public identifié.

Au moment où la mission a auditionné les responsables du STIF, ceux-ci ont fait part du blocage de l'extension d'une ligne de métro. Les financements dégagés pour celle-ci ne peuvent permettre d'assurer le lancement des marchés initialement prévus (signalisation, rails, stations). Le STIF choisira donc la part des travaux qui sera réalisée en attendant qu'une nouvelle part de la subvention attendue permette de lancer les marchés préparés pour l'ensemble de la tranche de travaux.

Proposition 20 *La mission considère qu'il conviendrait d'inscrire la totalité des autorisations d'engagement d'un projet afin que son coût global soit correctement évalué et de ventiler les crédits de paiement par année dès le démarrage du projet. Le suivi de cette procédure serait assuré par le comité de pilotage dont la mission préconise par ailleurs la création.*

Le principe de fongibilité des crédits inscrits dans un Contrat de Projet État Région ou dans un plan de mobilisation doit également être pris en compte afin de s'assurer d'une certaine souplesse dans l'emploi des crédits

6.4 Un principe à retenir, maîtriser les croisements afin de les limiter

Lorsque l'on s'interroge sur le caractère anormalement long des délais de réalisation des opérations d'infrastructures en Île-de-France, il convient de constater que le nombre des acteurs intervenant dans le cadre d'un projet est notablement supérieur en Île-de-France qu'en province. Ce constat vise entre autres les questions de financement qui peuvent faire intervenir l'Etat, la région, le STIF, un conseil général, une commune, un EPCI, etc.

L'article 72 de la constitution alinéa 5 issu de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 dispose : « *Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune* ». Cette disposition permet d'asseoir la notion de collectivité chef de file, dont la mise en œuvre se révèle plus difficile.

Pourtant cette notion a vu le jour à l'article 65 de la loi d'orientation du 4 février 1995. Ce texte prévoyait une intervention législative ultérieure pour clarifier " *les conditions dans lesquelles une collectivité pourra assumer le rôle de chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant de plusieurs collectivités territoriales.* " Ce besoin reste intact. Le Sénat, dans le rapport rédigé par le sénateur Michel Mercier dressant en 1999 le bilan de la décentralisation, appelait de ses vœux cette clarification tout en souhaitant que la loi détermine la collectivité chef de file. Si la notion de chef de file signifie bien que la collectivité « rassemble et organise », on mesure tout l'intérêt de faire trouver corps à cette notion dans le cadre des financements en réduisant le nombre d'intervenants.

Les infrastructures de transports constituent des projets ne pouvant être réalisés sans le concours de plusieurs collectivités, les conventions de financement en témoignent.

Et pourtant, les financements d'un projet sont à eux seuls une source de complexité des procédures. La signature d'une même convention par l'ensemble des parties nécessite de longues discussions en amont et des mécanismes correcteurs en cas de dépassement. Les périodes de négociation de convention s'avèrent longues, celle des signatures qui lui fait suite également puisque, lorsqu'elle exige l'examen de la convention ou de l'avenant par une collectivité territoriale, celle-ci doit respecter des saisines internes parfois nombreuses.

Le rappel du besoin de rationalisation des niveaux d'administration, sur la nécessité de mieux spécialiser les collectivités pour leur attribuer compétences et financements idoines est récurrent, même si la mission confiée par le Président de la République à M. Edouard Balladur créée par décret du 22 octobre 2008 intitulée « *Comité pour la réforme des collectivités locales* » montre l'urgence accordée au traitement de cette question.

En matière de financements, la question posée peut être celle de la réduction du nombre de financeurs pour un même projet. L'usage des politiques contractuelles peut permettre d'intégrer cette préoccupation en supprimant le saupoudrage au profit d'un financement plus important des opérations par des acteurs moins nombreux. Il est ainsi possible de conserver les niveaux de financements, mais de ventiler les subventions, notamment entre la région, l'Etat et les départements de manière à ne conserver, au final qu'un ou deux financeurs principaux. Chaque partenaire financerait un nombre plus réduit de projets, mais chacun de ceux-ci le serait à un niveau plus élevé par les collectivités retenues.

La mission considère qu'en matière de transport, l'Île-de-France se prête particulièrement à la mise en place d'une recherche de limitation du nombre de financeurs.

Proposition 21. La notion de collectivité locale chef de file devrait ainsi être mise en application pour faire, le plus souvent de la région Île-de-France, parfois d'un conseil général le chef de file d'un projet.

6.5 Renforcer le rôle de l'AFITF pour sécuriser les contributions de l'État et éviter les à-coups

Par ailleurs, le rôle de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) mérite également d'être précisé. Le rapport d'information du Sénat publié en février 2008 et portant sur le fonctionnement et le financement des infrastructures de transports terrestres, exprime clairement que: « *Il est en effet indispensable que les investissements en infrastructures de transport ne soient pas soumis aux aléas bien connus de la régulation budgétaire.* ». Ce rapport rappelle que c'est d'ailleurs pour cette raison que l'AFITF a été constituée sous la forme d'un établissement public administratif, c'est-à-dire d'une entité disposant de la personnalité morale et d'un budget distinct de celui de l'État. Le principe d'autonomie financière est explicitement mentionné dans l'article 1er du décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004 portant création de l'agence. Les ressources, expressément prévues à l'article 5 du décret portant création de l'AFITF, sont directement affectées à l'agence, visant ainsi à exclure tout risque de régulation budgétaire.

La création de l'AFITF a été décidée lors du Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire du 18 décembre 2003 à la suite du débat parlementaire de mai-juin 2003 consacré à la politique des transports à l'horizon 2020. Le Parlement avait alors affirmé la nécessité de développer une politique ambitieuse d'équipement pour renforcer la place des régions françaises dans l'Europe élargie et pour construire une politique de transport durable en privilégiant les modes ferroviaires, fluviaux et maritimes. Depuis lors, l'agence s'est vue confier d'autres missions supplémentaires, au premier rang desquelles le développement des transports collectifs de personnes.

La mission d'information sénatoriale avait donc estimé que la sanctuarisation des crédits d'infrastructures de transport sous la forme d'une agence spécifique constituait un excellent dispositif qui devait être conservé. A cet effet la loi de finances pour 2009 prévoit de porter les crédits de l'AFITF à 2,5 milliards d'euros pour 2009 et 13,8 milliards d'euros sur 2009-2013. Cette orientation positive laisse cependant planer des incertitudes sur les modalités de financement futures de l'AFITF. En 2009, ce financement reposera pour une large part sur une subvention budgétaire de 1,2 milliard d'euros. A plus long terme, la loi de finances pour 2009 indique que les besoins de l'AFITF seront financés par les recettes liées aux redevances autoroutières et à la taxe « poids lourds » généralisée sur l'ensemble du territoire. En effet, les prévisions de recettes de la taxe « poids lourds » ne sont estimées qu'à environ 900 millions d'euros.

Proposition 22. La mission considère que l'AFITF pourrait constituer un vecteur efficace des participations de l'Etat permettant d'éviter les à-coups, si :

- a) le niveau des ressources affectées à l'AFITF permet de couvrir également la part de l'État dans le financement du « plan de mobilisation »;***
- b) les conditions de gestion de l'AFITF permettent de garantir l'absence de risque de régulation budgétaire comme le recommande le Sénat ;***
- c) l'AFITF est mise en situation de procéder à un suivi détaillé des opérations « plan de mobilisation » au financement desquelles elle serait conduite à participer.***

6.6 A défaut, mettre en place une solution alternative : le recours aux fonds de concours

L'évolution organique de la principale structure en charge des transports, le Syndicat des transports parisiens devenu Syndicat des transports d'Île-de-France désormais piloté par la région Île-de-France confère à cette structure un rôle prépondérant dans la mise en oeuvre des projets à réaliser sur son territoire.

Dans ce cadre, la région a proposé une solution reposant sur la mise en place de fonds de concours. En effet, les fonds de concours permettent à une collectivité publique d'apporter un financement en fonctionnement mais aussi en investissement dans la limite de 50 % du montant total et dans une enveloppe qui ne peut être supérieure à celle que la collectivité maître d'ouvrage affecte elle-même à l'opération.

La généralisation du recours à des fonds de concours permettrait un suivi par opération. La région Île-de-France rappelle qu'elle a déjà eu recours à ce type de fonds de concours lorsqu'elle abondait le budget d'une opération routière menée sous maîtrise d'ouvrage de l'État. Selon la région, une évolution de la position de l'État dans ce domaine permettrait une avancée significative du partenariat opérationnel. Une programmation qu'elle qualifie de « plus industrielle » des opérations pourrait être menée avec le STIF. Toutefois le recours à la méthode du fonds de concours envisagée par la région Île-de-France répond à des exigences légales un peu différentes, selon que l'on se situe du côté d'un acteur territorial ou de l'État

Le code général des collectivités territoriales prévoit explicitement ces fonds de concours (dispositions de l'article 186 de la loi du 13 août 2004 incluse dans le CGCT, voir notamment les articles L 2331-8 et L 5214-16).

Les dispositions de l'article L 5214-16 précisent : « le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée hors subventions par le bénéficiaire du fonds de concours ». Cette disposition aurait pour conséquence de cibler les fonds de concours de manière systématique sur le principal financeur des projets (la région) même s'il serait probablement souhaitable de renforcer le rôle du STIF dans la mise en oeuvre des grands projets franciliens.

Proposition 23. Le recours aux fonds de concours peut constituer une solution de repli si le renforcement et la sécurisation du rôle de l'AFITF ne peuvent être obtenus.

Marc d'AUBREBY



Jean LAFONT



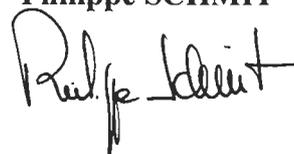
Alain LHOSTIS



Michel MASSONI



Philippe SCHMIT



ANNEXES



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

DOCUMENT DIFFUSÉ À
M. BELOTTE
MME DE FLEURIEU
M. PARENT
M. GRESSIER
M. SANTEL
M. JAQUARD
M. CHANTEREAU
M. BARBAROUX
M. JUFFÉ

**Le secrétaire d'État
chargé du Développement de la région capitale**

Paris, le 16 JUIN 2008

Monsieur le Vice-Président,

Afin de maîtriser la croissance urbaine et démographique de la Région Ile-de-France et de promouvoir une utilisation rationnelle de son espace, il convient de corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de son territoire et, en particulier, d'améliorer l'accessibilité de certaines zones y compris par le développement de nouvelles infrastructures.

Un tel développement passera par la réalisation d'opérations généralement complexes et coûteuses impliquant la coordination de nombreux acteurs publics et privés dans le cadre de procédures qui doivent être menées avec la plus grande diligence pour permettre la meilleure utilisation des ressources publiques mobilisées à cet effet.

La complexité croissante des nouvelles infrastructures rendrait hasardeux le choix de réduire les délais d'études des projets par les candidats à leur réalisation et ceux des candidats retenus pour cette réalisation. Par ailleurs, il n'est pas rare de voir s'écouler une dizaine d'années entre la révélation d'un besoin à satisfaire par une nouvelle infrastructure et l'intervention de l'acte de déclaration d'utilité publique de cette infrastructure.

On constate ainsi une tendance constante à l'allongement de la durée des phases de décision administrative. Les études d'opportunité et la mise au point du dossier support du débat public dont la possibilité de généralisation a été ouverte par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité durent de trente à quarante mois.

Le débat public qui intervient généralement assez tôt dans le processus d'élaboration du projet, c'est à dire en amont des études préliminaires d'avant projet sommaire destinées à préciser les caractéristiques très générales du projet, peut durer de 18 à 24 mois, nonobstant les relances de débat qui peuvent résulter des modifications substantielles des circonstances de fait ou de droit qui peuvent intervenir durant la vie du projet.

Monsieur Claude MARTINAND
Vice - Président
du Conseil Général des Ponts et Chaussées
Tour Pascal B
92055 LA DEFENSE CEDEX

Présent
pour
l'avenir

Infrastructures, transports et mer

L'étude préliminaire, les concertations locales et l'approbation du dossier d'étude préliminaire peuvent durer de trente à quarante huit mois qui sont suivis par la mise au point et l'approbation du dossier d'avant projet sommaire et la mise au point du dossier de déclaration d'utilité publique qui peuvent encore demander de vingt quatre à trente mois.

La loi précitée sur la démocratie de proximité a, en outre, disposé que la concertation administrative serait menée préalablement à l'enquête d'utilité publique ce qui conduit à nouveau à un délai de vingt quatre à trente mois, compte tenu du délai maximum de dix huit mois entre l'ouverture de l'enquête et la signature de décision de déclaration d'utilité publique. Après cette déclaration, les procédures d'enquête parcellaire, de loi sur l'eau, d'autorisation de pénétrer sur les terrains pour les sondages, le cas échéant de remembrement et de prise de possession anticipée peuvent conduire à de nouveaux délais.

Il apparaît donc nécessaire de rechercher des méthodes permettant de réduire les délais d'études préliminaires, de concertation et d'autorisation administrative pour les projets particulièrement prioritaires visant à résoudre les problèmes d'accessibilité les plus graves.

A cet effet nous vous demandons de conduire un audit du déroulement des procédures concernant les projets d'infrastructures récemment réalisées ou en cours de réalisation dans la Région Île-de-France et d'identifier les difficultés liées à l'organisation des projets et à leur cadre juridique qui ont pu ralentir l'aboutissement de ces procédures et l'engagement effectif des travaux de construction.

Dans un second temps, vous chercherez à définir des modalités d'organisation des projets et d'évolution de leur cadre juridique permettant d'améliorer l'efficacité de l'action administrative et d'accélérer la mise en œuvre des projets particulièrement prioritaires.

Vous examinerez l'opportunité qu'une loi permettant une accélération des procédures pour certains projets d'infrastructures soit présentée au Parlement.

Pour mener à bien cet audit, vous pourrez bénéficier du concours des directions d'administration centrale du MEEDDAT et de la DIACT. Nous souhaitons obtenir les résultats de cet audit et vos propositions pour octobre 2008.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Vice-Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Bien cordialement,

Christian BLANC



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Conseil général des ponts et chaussées

Le Vice-Président



Référence CGPC n° 005902-01

La Défense, le - 4 JUL. 2008

Note

à

Monsieur Marc D'AUBREBY,
Monsieur Jean LAFONT,
Monsieur Michel MASSONI,
ingénieurs généraux des ponts et chaussées

Monsieur Alain LHOSTIS,
Monsieur Philippe SCHMIT,
inspecteurs généraux de l'équipement

Par lettre du 16 juin 2008, le Secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale a demandé au Conseil général des ponts et chaussées de diligenter une **mission d'audit sur le déroulement des procédures concernant les projets d'infrastructures dans la région Ile-de-France et de formuler des propositions permettant d'accélérer leur mise en oeuvre.**

Je vous confie cette mission enregistrée sous le n° 005902-01 dans le système de gestion des affaires du CGPC.

J'attire votre attention sur le souhait du ministre de disposer du rapport final pour le 31 octobre 2008.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande d'adresser votre rapport de fin de mission au président de la 4ème section et de m'en faire parvenir simultanément un exemplaire, aux fins de transmission au Secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale.

Claude MARTINAND

Copies : M. le Président et Mme la Secrétaire de la 4ème section
Mme la Présidente et Mme la Secrétaire de la 2ème section
M. le Président et Mme la Secrétaire de la 5ème section

Listes des personnes rencontrées

Auditions

- 5/09/2008 audition de la direction générale du STIF (Mme Sophie MOUGARD, directrice générale, MM. Emmanuel GRANDJEAN, responsable des « affaires juridiques, marchés publics et patrimoine », Jean FONTVIELLE, chef de la division des tramways/TCSP, Maurice PIERRON, chef de la division contrôle et suivi des projets)
- 12/09/2008 audition de l'unité aménagement de la région Île-de-France (Jean-Claude GAILLOT, directeur général adjoint, Olivier MOULIN, directeur des transports en commun)
- 22/09/2008 audition de la Fédération nationale des travaux publics (MM. Michel SANFAUTE, directeur de cabinet, Nicolas LELEU, directeur des Affaires économiques, Dominique DEVILDER, directeur des Affaires juridiques, Mme Marie EILLER, directeur-adjoint et charge des affaires européennes)
- 23/09/2008 audition de M. Francis OZIOL, directeur départemental de l'Équipement du Val-de-Marne
- 26/09/2008 audition de Réseau Ferré de France (Jean-Marc DELION, directeur général délégué, Bernard CHESNEAU, directeur régional Île-de-France, François TAINURIER, directeur du développement)
- 29/09/2008 audition de France domaine, M. Daniel DUBOST, directeur, M. GOURAUD
- 1/10/2008 audition de l'Association des usagers des transports d'Île-de-France (M. BOUTRY, M. PELISSIER)
- 7/10/2008 audition de l'association Île-de-France Environnement (M. HANNOTIAUX, président, C. LOISEAU, Gérard DELATTRE)
- 8/10/2008 audition de la Commission Nationale du Débat Public (M. DESLANDES, président, Philippe MARZOLF, Patrick LEGRAND, vice-présidents)
- 8/10/2008, audition de la DREIF: MM. Pascal LELARGE, Préfet, directeur régional de l'équipement, Eric LADEGAILLERIE directeur de la division POD (Division Etudes et Stratégie des Déplacements), Mmes Soizick BESSALEM département projet de transports collectifs, Juliette FLORI département PTC
- 9/10/2008 audition de la RATP : MM. MORSY directeur du département du développement et de l'action territoriale (DAT) , CHAPON, M. VENTEJOL délégué du directeur , M. GAILLARD département juridique
- 9/10/2008 audition de la SNCF (MM. Philippe de SAINT-VICTOR, directeur de la stratégie du développement, Bernard CRUMEYROLLE chef du département investissements, Richard DELEPIERRE chargé de mission Grand Paris auprès du secrétaire général de la SNCF ,)

- 10/10/2008 participation au colloque organisé par la RATP au Sénat à l'occasion des 10 ans de la ligne 14
- 13/10/2008 audition du colonel THIBAUT, brigade des sapeurs pompiers de la ville de Paris
- 16/10/2008 audition de la Compagnie Nationale des commissaires enquêteurs (Mme SEVRAIN, présidente Île-de-France, MM. CHAUSSEBOURG et LE BUHAN)
- 17/10/2008 audition de M. Philippe BAFFERT, chef du bureau législation de l'urbanisme à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (MEEDDAT)
- 20/10/2008 audition de M. Daniel DAVISSE, vice-président du conseil général du Val de Marne en charge des transports et des déplacements, MM. Jacques BAUDRIER, cabinet de la Présidence, Stéphane LECLER directeur adjoint transport, voiries et déplacements
- 22/10/2008 audition du secrétaire général de la préfecture du Val de Marne, M. Jean-Luc NEVACHE, assisté de Mmes AUGIER et PELLET, M. BROSSAIS, chef du service de l'environnement et de la réglementation à la DDE 94
- 24/10/2008 audition de la RATP (M. Yves RAMETTE, directeur général adjoint, M. Philippe VENTEJOL, délégué du directeur du département du développement et de l'action territoriale, M. MARTRES, directeur de département)
- 29/10/2008 audition du lieutenant-colonel GROSJEAN - SDIS 91, chef du service prévision
- 6/11/2008 audition de M. Jérôme MARTRES, directeur de département à la RATP, MM. Henri LUC et Thierry BLACHET, département de la maîtrise d'ouvrage du transport
- 7/11/2008 audition de Mme Odile SEGUIN, DREIF division PoD et de M. Jean-Pascal LESOT, directeur du BIRMTG
- 12/11/2008 audition de Mme Christine MAUGUE, conseillère d'Etat.
- 4/12/2008 audition de M. François DUVAL, conseiller juridique auprès du directeur des infrastructures de transport, Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (MEEDDAT)

Participation aux réunions du plan de mobilisation des transports

- 3/09/2008 réunion plénière plan de mobilisation des transports d'Île-de-France
- 11/09/2008 réunion plénière plan de mobilisation des transports d'Île-de-France
- 17/09/2008 réunion du groupe 3 du plan de mobilisation des transports d'Île-de-France
- 8/10/2008 participation au groupe 3 procédures du plan de mobilisation des transports en Île-de-France
- 30/09/2008 audition de la RATP dans le cadre du plan de mobilisation des transports

Déroulement des procédures transports collectifs

ANNEXE 3

Déroulement des procédures TC												
projet	date	SD	Dépose	SDP	Quotif	AvP	TS	MPS	durée	année	coût	Commentaires
	décl. d'intentions et de caractéristiques principales	schéma directeur	débat public préalable (date de clôt.)	schéma de principe	déclaration d'utilité publique (ou déclaration de projet)	approbation avant-projet	début des travaux	mise en service	durée de la concertation à la mer	travaux du projet (en km)	coût du projet (en M€)	Commentaires
Durée moyenne cumulée depuis la concertation												
				1,5 ans	3,6 ans	4,6 ans	8 ans	10 ans				
tramways	T1 Bobigny / Noisy-le-Sec		sept.-06	avr.-07	avr.-09	déc.-09	déc.-00	déc.-03	7,25 ans	3	81M€ (ca01/06)	
	T1 Noisy-le-Sec / Val-de-France		sept.-01 (1) puis oct.-05 (1b)	2002				mi-2015	(14 ans)	5,2 (jusqu'à Marolles-Pières)	105M€ (ca 01/02) jusqu'à Marolles-Pières	
	T1 Saint-Denis / Les Courtilles		févr.-00	juil.-00 et jan.-05 (2P compl.)	déc.-06	déc.-06	oct.-07	fin-2011	12 ans	4,9	150M€ (ca01/06)	calendrier valable si DPS fin 2006. Un A.O. instructeur sur les travaux de confortement du pont du Grand Bras pourrait allonger quelque peu les délais.
	T2 La Défense / Porte-de-Sevres		déc.-09	avr.-03	déc.-05	déc.-06	juil.-07	fin-2011	12 ans	4,2	22M€ (ca01/06)	
	T3 Port du Cailly / Porte d'Ivry		juil.-01	déc.-01	?	déc.-03	mai-04	déc.-06	5,5 ans	7,9	214M€ (ca01/03)	
	CVV		juil.-01	oct.-02	févr.-06	10c-06(1a) puis déc-07(1b)	avr.-08	2012	11 ans	13,6	32M€ (ca01/06)	
	TVAM tramway Villetailland-Mont		janv.-01	oct.-02	févr.-05	déc-06(1a) puis jan-06(1b)	fin-2008	avr.-13	12 ans	11,2	207M€ (ca01/06)	
TCSP	TVM ouest		janv.-08	déc.-08	oct.-00	déc.-02	mars-05	juil.-07	9,5 ans	6,8	45M€ (ca01/02)	
	Massy / Satory		avr.-00	juil-06(1a) puis oct-03(1b)	sept.-04	avr.-06	déc.-06	fin-2008	8,5 ans	6,3	35M€ (ca07/06)	
métros	M13 Gabriel Péri / Les Courtilles		juil.-09	janv.-00	janv.-02	déc.-02	févr.-04	juin-08	9 ans	1,9	150M€ (ca 01/02)	
	M12		mai-01	févr.-02	juin-04	avr.-05	sept.-07	avr.-12	11 ans	1,4	190,5 (ca01/04)	
	M14 Madeleine / STM		juin-00	avr.-00	mai-01 août-03	oct.-01	nov-06 travaux prep puis jan-03	oct.-08	8,5 ans	?	?	
pôles-gares	nouvelle gare RER C de STM		1990	févr.-02	?	déc.-03	1994	déc.-00	10 ans	so	?	
	aménagement du pôle de Noisy-le-Grand		juil.-01	avr.-02	juil.-05	nov.-06	début 2009	2011	10 ans	so	31M€ (ca 01/06)	planning prenant en compte les délais liés aux problèmes de DPS mais qui pourrait néanmoins être encore ajusté(1a) malgré d'1 an minimum (CF bloquée en attente du DPS)
	aménagement du pôle de Massy		juin-09	févr.-00	?	févr.-05	juin-07	fin-2010	11,5 ans	so	63M€ (ca 01/04)	
ferroviaire léger	T4 Aubray / Bondy		janv.-01	déc.-01	?	nov.-03	juin-04	nov.-08	5,75 ans	7,9	55M€ (ca 01/03)	
	Tangente à nord Episy / Le Bourget		mai-06 puis nov-03	déc-01 puis sept-04	mai-08	2009	2010	2015	16 ans	8 ?	450M€ (ca 01/07)	
ferroviaire lourd	RER E nord + modernisation		oct.-03	juil.-04	fév-05 puis sept-05	sept-05 puis fév-08 (phas. Forêt)	mi-2007	début-2013	10 ans	36 ?	245M€ (ca 01/06)	
	ODD express		déc.-03	2005	déc.-08	mai-10	févr.-11	début-2016	13 ans	32	600M€ (ca 01/06)	modification complète du tracé après le débat public, planning incluant la signature du contrat de concession en 2009
internationaux	TGV Est Européen		1993		mai-06	2000	mars-02	juin-07	14 ans	?	?	

	avancement constaté
	avancement prévisionnel

Source: DREIF – ces données ont un caractère indicatif, mais offrent globalement une image correcte de la réalité

ANNEXE 4

Causes de dérives de délais (format A3)

STIF
Direction des Projets d'Investissement

Plan de mobilisation des transports en Ile-de-France - Goupe 3 Projets du CPER 2000-2006 Causes de dérives des délais

Les impacts, en termes de délais, sont donnés à titre indicatif car ils sont en général le résultat de multiples causes.
Par ailleurs, une partie de certains retards (sur des opérations qui ne sont pas sur le chemin critique) peuvent être relativement "absorbés".

	Causes de dérives des délais	Liste non exhaustive des projets concernés	Impacts en termes de délais		
Contexte local	Politiques	- blocage local (souvent du fait d'une seule commune) : o soit opposé fermement au projet (A1d, A3, A7b) o soit utilisant la pression du blocage du projet pour d'autres motifs (A1f, A2b) - projet non porté politiquement (A5e)	A1d Tramway Noisy-le-Sec - Val de Fontenay A2f TVS - Allongement des quais A2b Erment Saint-Lazare / Noudet d'Erment A2f TVM Est jusqu'à Champigny Boulevaris A7b Liaison Massy - Valenton (Intercan TGV et RER C) A5e RER D - RER B Soisy - Barreau raccord Gonesse	Généralement des blocages longs (temps d'un mandat électoral) 1 an pour TVS allongement des quais, > 5 ans pour T1 à Noisy le Sec > 5 ans pour le Barreau de Gonesse	
		- Révision de l'opération (A2a, A6b) - demandes de modifications de programme nécessitant des reprises d'études (A1b, A5a, A5c, A5d, A6d, A6h)	A6h Pôle de Châteaufort A1b Tram St-Denis - Gennevilliers - Le Luth - Colombes A2a Tangentielle Nord Sartrouville - Noisy-le-Sec A3b Tramway Villijouff - Juvilly A5a Liaison Sénart - Evry A5c Site Propre Plateau de Saclay - Reilly-Épi A6b Pôle Ecole Evangile (ISP modificatif, SNVS) A6c Pôle de Juvilly-Orge A6d Pôle de Nanterre Université	Impact de quelques mois (6 à 12 mois pour Liaison Sénart - Evry) à plusieurs années (3 ans pour TGN A2a, 4 ans pour le pôle Ecole Evangile A5b)	
		- report conduite EUP pour causes élections (A3b)	A3b Tramway Villijouff - Juvilly	2 mois	
		Autres acteurs locaux	- concessionnaires : dévoiement de réseaux (A1b, A3b, A3g)	A1b Tram St-Denis - Gennevilliers - Le Luth - Colombes A3b Tramway Villijouff - Juvilly	Quelques mois (environ 5 mois sur Tram St-Denis A1b) Difficultés en cours sur RN1-RN18 A3g
			- autres acteurs locaux (procédures administratives et accords financiers) : SEM (A3f)	A3f TSCP RN 1 - RN 16 Saint-Denis / Sarcelles	Environ 2 ans
	Caractéristiques des terrains	- pollution des terrains	A2f TVS - Antenne jusqu'à Porte de Versailles A4b Ligne 8 - Prolongement à Critéri Sud A6d Pôle de Nanterre Université	Impact de 5 à 24 mois (environ 5 mois sur TVS - Antenne jusqu'à Porte de Versailles, 6 mois sur Pôle Nanterre U)	
	Procédures	Concertation préalable	- soit la concertation est reportée pour cause d'élections, d'études pas assez avancées... (A2e, A6c) - soit, suite à la concertation, nécessité de reprendre les études (A2a) - soitive CNDP et débat public pour projet (A3d)	A1d Tramway Noisy-le-Sec - Val de Fontenay A2a Tangentielle Nord Sartrouville - Noisy le Sec A2e Tangentielle Ouest A6c Pôle de Juvilly-Orge A3c Croix du Sud - Châtillon - Vitry - Vitrolles A3g TSCP RN 1 - RN 16 Saint-Denis / Sarcelles A4a Ligne 4 - Prolongement à Montrouge Bagneux A4c Ligne 12 - Prolongement au Port de Stains A4d Ligne 13 - Prolongement à Gennevilliers - Le Luth	1,5 an (TGO A2e, Pôle de Juvilly A6c) 3 ans (TGN A2a) simple saisine CNDP : 2 à 4 mois Débat public : Impact de 18 à 24 mois
		Dossier Préliminaire de Sécurité (voir nos DRUFQCS de 4/04/2006)	- niveau de détail exigé par les services de l'Etat pour constitution DPS souvent incompatible avec le niveau de détail (au stade de l'APP) des études des MOE pour certains sous systèmes (exemple du matériel roulant sur CVVVV) - multiplicité des acteurs dans le cadre de l'instruction des dossiers de sécurité	A3b Tramway Villijouff - Juvilly	Impacts variables mais substantiels (3 à 18 mois) Impact fort : 3 ans (pour TVAM, retard aussi dû à remise en sécurité des tunnels routiers d'Orly par DDE et DRIF)
		→ Services de secours	- absence d'instruction par l'Etat du DPS et DS (5 mois dans la procédure classique). Problème : délais suspendus dans l'attente avis Préfets concernés - l'approbation du DPS conditionne la signature de la convention de financement par l'Etat et l'absence d'application du décret du 9 mai 2000	A3c Croix du Sud - Châtillon - Vitry - Vitrolles A2b Tram St-Denis - Gennevilliers - Le Luth - Colombes A3g TSCP RN 1 - RN 16 Saint-Denis / Sarcelles A4d Ligne 13 - Prolongement à Gennevilliers - Le Luth A6g Pôle de Noisy-le-Grand	Impact moyen de quelques mois (2 à 6 mois) Les retards dépendent des délais d'approbation du DPS : de quelques mois (5 mois) à quelques années (DPS pôle de Noisy A6g bloqué pendant près de 2 ans)
		Acquisitions foncières	- chaque préfet de département concerné par le projet s'abstient un grand nombre de ses services quant à la sécurité d'un projet (par exemple SAMU, CRS,...) - approbation du DPS conditionnée pour l'Etat par les services de secours : o validation du tracé du tramway dans des rues étroites (A1b, A3g) ; o les normes de désenfumage (A5g)	Majorité des projets tramway hors Ville de Paris A1b Tram St-Denis - Gennevilliers - Le Luth - Colombes A3g TSCP RN 1 - RN 16 Saint-Denis / Sarcelles A6g Pôle de Noisy-le-Grand	Impact moyen de quelques mois (2 à 5 mois) Impact sur les délais pas encore estimé. Difficultés en cours de résolution.
- disponibilité des Juges de l'expropriation (A3g, A3h) - négociations foncières (majorité des projets de tramway) - domanialité : multiplicité des domaines (multiples conventions à mettre au point pour les études, les travaux, l'exploitation/maintenance, l'occupation du domaine,...) - RATP ne réalise pas d'AF amiable (attente procédures administratives) : manque de moyens humains - MDA des AF liées au système de transport (dépôt, postes de redressement) STIF/RATP			A3b Tramway Villijouff - Juvilly A3g TSCP RN 1 - RN 16 Saint-Denis / Sarcelles A3b Tramway Villijouff - Juvilly A3i TVM Ouest Rangis - Croix de Berny	Impact moyen de quelques mois (2 à 13 mois) pour la disponibilité des Juges Impact de quelques mois (2 à 6 mois) Impacts quelques mois (3 à 8 mois)	
Enquête d'utilité publique et Bouchardeau		- pour une enquête d'utilité publique, la commission d'enquête doit donner son rapport 3 mois après la fin de l'enquête publique. Problème : pas de sanction si délais dépassés - pour une enquête Bouchardeau : contradiction quant aux délais (1 ou 6 mois?) et pas de sanction en cas de délais non respectés (inscrubde sur date de sortie du rapport)	A3a Tram St-Denis (Pte Paris) - Ixmay - Villeneuve A3b Tramway Villijouff - Juvilly extension de T3 à l'Est	Impact sur les délais pas encore estimé. Difficultés en cours. Impact de 1 à 6 mois Impact sur les délais encore inconnu à ce jour	

Les impacts, en termes de délais, sont donnés à titre indicatif car ils sont en général le résultat de multiples causes.
Par ailleurs, une partie de certains retards (sur des opérations qui ne sont pas sur le chemin critique) peuvent être relativement "absorbés".

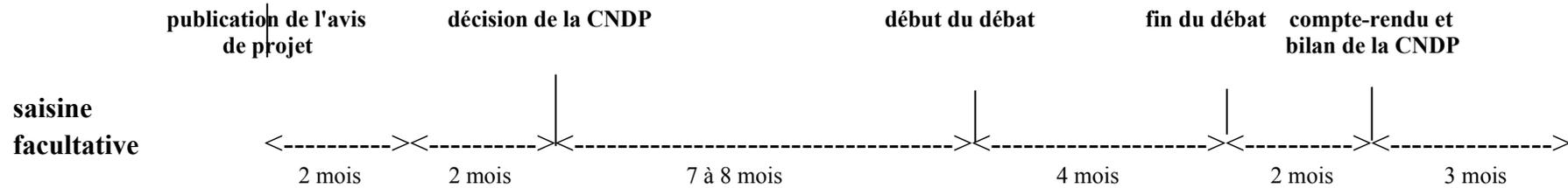
		Causes de dérives des délais	Liste non exhaustive des projets concernés	Impacts en termes de délais	
Contexte local	Politiques	- blocage local (souvent du fait d'une seule commune) ; o soit opposé fermement au projet (A1d, A3, A7b) o soit utilisant la pression du blocage du projet pour d'autres motifs (A1f, A2b) - projet non porté politiquement (A5e)	A1d Tramway Noisy-le-Sec - Val de Fontenay A3f TVS - Allongement des quais A2b Erment Saint-Lazare / Noeud d'Erment A3j TVM Est jusqu'à Champigny Bouleaux A7b Liaison Massy - Valenton (interon TGV et RER C) A5e RER D - RER B Roissy - Barreau raccord Gonesse	Généralement des blocages longs (temps d'un mandat électoral) 1 an pour TVS allongement des quais, > 5 ans pour T3 à Noisy le Sec > 5 ans pour le Barreau de Gonesse	
		- révision de l'opération (A2a, A6b) - demandes de modifications de programme nécessitant des reprises d'études (A1b, A5a, A5c, A6c, A6d, A6h)	A6h Pôle de Châteaufort A1b Tram St-Denis - Genevilliers - Le Luth - Colombes A2a Tangentielle Nord Sannoisville - Noisy-le-Sec A3b Tramway Villejef - Joinville A5a Liaison Sénart - Evry A5c Site Propre Plateau de Saclay - Noisy-REX A6b Pôle EOLE Evangile (S4P modificatif, (RNV5) A6c Pôle de Joinville-Orge A6d Pôle de Nanterre Université	Impact de quelques mois (6 à 12 mois pour Liaison Sénart - Evry) à plusieurs années (3 ans pour TGN A2a, 4 ans pour le pôle EOLE Evangile A6b)	
		- report conduite EUP pour causes élections (A3b)	A3b Tramway Villejef - Joinville	2 mois	
		Autres acteurs locaux	- concessionnaires : dévoiement de réseaux (A1b, A3b, A3g)	A1b Tram St-Denis - Genevilliers - Le Luth - Colombes A3b Tramway Villejef - Joinville A3g TCSF RN 1 - RN 16 Saint-Denis / Sarcodis	Quelques mois (environ 5 mois sur Tram St-Denis A1b) Difficultés en cours sur RN1-RN16 A3g
			- autres acteurs locaux (procédures administratives et accords financiers) : SEM (A3f)	A3f TVM Ouest Rungis - Croix de Berry	Environ 2 ans
			Caractéristiques des terrains	- pollution des terrains	A3f TVS - Antenne jusqu'à Porte de Versailles A4b Ligne 6 - Prolongement à Créteil Sud A6d Pôle de Nanterre Université
	Procédures	Concertation préalable		A1d Tramway Noisy-le-Sec - Val de Fontenay A2a Tangentielle Nord Sannoisville - Noisy le Sec A2e Tangentielle Ouest A6c Pôle de Joinville-sur-Orge	1,5 an (TGO A2e, Pôle de Joinville A6c) 3 ans (TGN A2a) simple saïone CNDP : 2 à 4 mois Débat public : impact de 18 à 24 mois
		Dossier Préliminaire de Sécurité (voir note DR/FUC/SS du 4/24/2006)		- niveau de détail exigé par les services de l'Etat pour constitution DPS souvent incompatible avec le niveau de détail (au stade de l'AVP) des études des MOE pour certains sous systèmes (exemple du matériel roulant sur CVVVV)	A3c Croix du Sud : Châillon - Villety - Vitrolles A3g TCSF RN 1 - RN 16 Saint-Denis / Sarcodis A4a Ligne 4 - Prolongement à Montrouge Bagneux A4c Ligne 12 - Prolongement au Port de Stains A4d Ligne 13 - Prolongement à Genevilliers - Le Luth
			- multiplicité des acteurs dans le cadre de l'instruction des dossiers de sécurité	A3b Tramway Villejef - Joinville	Impact fort : 3 ans (pour TVAM, retard aussi dû à remise en sécurité des tunnels routiers d'Orly par DDE et DRF)
			- réelles instruction par l'Etat du DPS et DS (5 mois dans la procédure classique). Problème : délais "suspendus" dans l'attente avis Préfets concernés	A3c Croix du Sud : Châillon - Villety - Vitrolles	Impact moyen de quelques mois (2 à 6 mois)
			- l'approbation du DPS conditionne la signature de la convention de financement par l'Etat circulaire d'application du décret du 9 mai 2003	A1b Tram St-Denis - Genevilliers - Le Luth - Colombes A3g TCSF RN 1 - RN 16 Saint-Denis / Sarcodis A4d Ligne 13 - Prolongement à Genevilliers - Le Luth A5g Pôle de Noisy-le-Grand	Les retards dépendent des délais d'approbation du DPS : de quelques mois (5 mois) à quelques années (DPS pôle de Noisy A5g bloqué pendant près de 2 ans)
		→ Services de secours	- chaque préfet de département concerné par le projet sait un grand nombre de ses services quant à la sécurité d'un projet (par exemple SAMU, CRS,...)	Majorité des projets tramway hors Ville de Paris	Impact moyen de quelques mois (2 à 6 mois)
- approbation du DPS conditionnée pour l'Etat par les services de secours : o validation du tracé du tramway dans des rues étroites (A1b, A3g) ; o les normes de désenfumage (A5g)			A1b Tram St-Denis - Genevilliers - Le Luth - Colombes A3g TCSF RN 1 - RN 16 Saint-Denis / Sarcodis A5g Pôle de Noisy-le-Grand	Impact sur les délais pas encore estimé. Difficultés en cours de résolution.	
Acquisitions foncières			- disponibilité des juges de l'expropriation (A3g, A3b) - négociations foncières (majorité des projets de tramway)	A3b Tramway Villejef - Joinville A3g TCSF RN 1 - RN 16 Saint-Denis / Sarcodis	Impact moyen de quelques mois (2 à 13 mois) pour la disponibilité des juges
		- domaniaité : multiplicité des domaines (multiples conventions à mettre au point pour les études, les travaux, l'exploitation/maintenance, l'occupation du domaine,...)	A3b Tramway Villejef - Joinville A3f TVM Ouest Rungis - Croix de Berry	Impact de quelques mois (2 à 6 mois)	
		- RATP ne réalise pas d'AF amiable (attente procédures administratives) : manque de moyens humains - MOA des AF liées au système de transport (dépôt, postes de redressement) STIF/RATP	Tous projets de TCSF A3a Tram St-Denis (Pte Paris) - Epigny - Villeneuve	Impacts quelques mois (3 à 8 mois) Impact sur les délais pas encore estimé. Difficultés en cours.	
Enquête d'utilité publique et Bouchardou		- pour une enquête d'utilité publique, la commission d'enquête doit donner son rapport 3 mois après la fin de l'enquête publique. Problème : pas de sanction si délais dépassés	A3b Tramway Villejef - Joinville	Impact de 1 à 6 mois	
		- pour une enquête Bouchardou : contradiction quant aux délais (1 ou 6 mois?) et pas de sanction en cas de délais non respectés (incertitude sur date de sortie du rapport)	extension de T3 à l'Est	Impact sur les délais encore inconnu à ce jour	

Délais d'organisation d'un débat public par la CNDP

saisine obligatoire

saisine de la CNDP

décision du maître d'ouvrage



Il s'agit de délais maximaux, sauf pour le délai entre la décision de la CNDP et le début du débat, qui n'est pas encadré réglementairement

Extension du T3

saisine CNDP	18/04/2005	-
décision CNDP	11/05/2005	1 mois
début du débat	30/01/2006	9 mois
fin du débat	15/05/2006	1 an 1 mois
bilan CNDP	12/06/2006	1 an 2 mois

soit en tout 14 mois

CDG Express

saisine CNDP	12/12/2002	-
décision CNDP	08/01/2003	1 mois
début du débat	25/08/2003	8 mois
fin du débat	15/12/2003	1 an
bilan CNDP	13/02/2003	1 an 2 mois

soit en tout 14 mois

La Commission Nationale d'Évaluation de la Sécurité des Ouvrages Routiers (CNESOR)

La CNESOR a été constituée auprès du ministre chargé de l'équipement par le décret n°2005-701 du 24 juin 2005. Ses missions consistent notamment à :

- donner un avis sur les dossiers de sécurité des tunnels du réseau routier, tous maîtres d'ouvrages confondus, dont la longueur est supérieure à 300 mètres ; cet avis est obligatoire pour les dossiers préliminaires aux travaux de construction ou de modification substantielle, et il est facultatif pour les dossiers de demande ou de renouvellement d'autorisation de mise en service ;
- donner un avis sur les demandes et retraits d'agrément d'expert en matière de sécurité des ouvrages routiers (EOQA).

La commission est composée de 23 membres comprenant, outre son président, six représentants de l'Etat, quatre représentants des collectivités territoriales et dix personnalités qualifiées dont huit nommées en raison de leur compétence technique en matière de tunnels routiers ou de sécurité, et deux nommées en qualité de représentants respectivement des transporteurs routiers et des associations oeuvrant pour la sécurité routière. Le secrétariat est assuré par le CETU.

La Commission nationale d'évaluation des systèmes de transports guidés (CNESTG)

La CNESTG a été créée par le décret modifié n° 2003-425 du 9 mai 2003 relatif à la sécurité des transports publics guidés.

Elle connaît de l'ensemble des questions relevant de la compétence des ministres chargés des transports et de la sécurité civile relatives aux règles de sécurité, à l'organisation des secours et au contrôle technique applicables aux systèmes de transport public guidé.

Elle est saisie pour avis de toute demande de délivrance ou de renouvellement des agréments des experts ou organismes qualifiés souhaitant procéder à l'évaluation de la sécurité de la conception, de la réalisation ou de l'exploitation de systèmes de transport public guidé.

Elle peut être saisie pour avis, par les ministres chargés des transports et de la sécurité civile, de toute question portant sur :

- les projets de réglementations relatives à la sécurité des transports guidés ;
- les demandes de dérogation à ces réglementations ;
- les approbations préalables aux travaux ou les autorisations de mise en exploitation commerciale de systèmes de transport ;
- les dossiers de sécurité actualisés des systèmes de transports guidés prévus aux articles 35 et 44 ;
- toute question relative à la sécurité des systèmes de transports guidés.

La commission est composée de quatre représentants désignés par le ministre chargé des transports, de deux représentants désignés par le ministre chargé de la sécurité civile, de trois membres désignés par une association représentative des autorités organisatrices des transports, de deux membres désignés par une association représentative des exploitants de transports urbains, d'un membre désigné par une association représentative des exploitants de systèmes de transport public guidés à

vocation touristique ou historique et de six personnes qualifiées désignées conjointement par le ministre chargé des transports et par le ministre chargé de la sécurité civile, dont une au moins désignée sur proposition d'une association représentative de défense des intérêts des usagers des transports.

Les membres de cette commission sont nommés par arrêté du ministre chargé des transports. La durée de leur mandat est de trois ans. Le président est nommé par le ministre chargé des transports parmi ses représentants.

Le secrétariat de la commission est assuré par la direction des transports terrestres.

La Commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA)

La CCDSA a été instituée par le décret n°95-260 du 8 mars 1995. Créée par arrêté préfet de département, elle est chargée de donner des avis aux préfets et aux maires dans les domaines suivants :

- sécurité contre les risques incendie ;
- accessibilité aux personnes handicapées ;
- dérogation aux règles de prévention d'incendie ;
- homologation des enceintes destinées à recevoir des manifestations sportives ;
- prescription d'information, d'alerte et d'évacuation permettant d'assurer la sécurité des occupants des terrain de campings.

Le préfet peut en outre consulter la commission sur des questions relatives à la sécurité civile telles que prévention et prévision des risques de toute nature, élaboration des plans ORSEC ou des plans d'urgence.

L'autorité de police prenant la décision n'est pas liée par l'avis de la commission, sauf si il existe une obligation légale ou réglementaire liant avis et décision.

Tramway Villejuif Athis-Mons (TVAM)

Point d'avancement

CR de la réunion du 14 octobre 2008

Version validée

❖ Participants

Voir annexe jointe.

❖ Rappel du contexte

Voir CR des réunions des 10 janvier 2008, 17 avril 2008, 13 juin 2008 et 19 septembre 2008

❖ Point sur l'état d'avancement des différents dossiers :

➤ *DGR (via DIRIF) et DDSC (via PP) : la désignation d'un préfet coordonnateur*

L'arrêté interministériel désignant le préfet du Val de Marne comme autorité administrative chargée de la sécurité du tunnel d'Orly sur la RN7 a été signé le 4 octobre 2007 et publié au journal officiel le 12 octobre 2007.

Il conviendra de préciser si cette décision emporte également la responsabilité opérationnelle de la direction des opérations de secours.

Il est précisé que la répartition des pouvoirs de police n'est pas modifiée et qu'en conséquence, les arrêtés de circulation (travaux, mise en service aménagement...) relèveront toujours de la compétence du préfet de l'Essonne (RN 7).

➤ *ADP : APD issues de secours*

L'APS officiel de référence est toujours celui transmis le 24 mai 2007 à la RATP et à la DIRIF. Les plans officiels et de principe de l'APD avaient été transmis à la DIRIF et à la RATP (sans évolution). L'approbation officielle et définitive est désormais acquise (septembre 2008), la phase PRO est en cours de réalisation.

Certains plans seront à inclure dans le dossier préliminaire de sécurité « route 1 ».

➤ *DIRIF et ADP: établissement du dossier préliminaire de sécurité (DPS) « route 1 » (fonctionnement sans prise en compte du tramway)*

- Etat des lieux :

Le mémoire concernant la tenue au feu des tunnels doit être réalisé et fourni par ADP.

Une incohérence a été relevée entre les informations fournies à la RATP (tenue au feu N1 pour les ponts 5, 7 et la TC, N2 sur une bande de 20m pour les ponts 5,7) et les éléments contenus dans l'état de référence (N0).

Les résultats de ce mémoire seront à intégrer dans l'état de référence et ensuite en annexe du PIS (déclinaison des process d'intervention en cas d'incident). Ce mémoire doit intégrer les calculs de tenue au feu HCM pour l'ensemble des 2 couvertures afin que les

L'annexe du PIS relative au diagnostic de l'actuelle tenue au feu des structures sera indispensable pour le passage du dossier en CNESOR. (cf état des lieux à préciser par ADP quant à l'étude de tenue au feu).

En revanche, l'évocation PIS du DPS « route 2 + tram » devra - quant à lui - préciser les principes organisationnels futurs lors de la cohabitation des circulations routières et ferroviaires.

Pour l'établissement de ce document, la DIRIF avait indiqué que les données d'entrée à prendre en compte étaient celles mentionnées dans le dossier « route 1 » soumis au CESTR le 1^{er} février 2006.

En conclusion, le dossier de sécurité « route1 » porté par la DIRIF et ADP devrait être complet **fin octobre 2008** (hors PIS validé mi novembre 2008 et confirmation par ADP de l'état des lieux relatif à la tenue au feu) pour pouvoir être soumis simultanément à l'expert route (Marc Habart de CA ingénierie) dans une version minute et à l'IGOA (Evelyne Humbert) dans un second temps.

La RATP a disposé d'un certain nombre de ses données d'entrées début 2008 (état de référence et ESD avec prise en compte des remarques ADP), hors état des lieux (tenue au feu) et hors rapport du maître d'ouvrage.

La RATP demande à avoir des informations sur le retour de l'accidentalité PL sur les voies de service ADP ainsi que des informations sur les dispositifs de détection incendie implantés sur les aires de service ADP.

La RATP pourra opportunément être conviée aux réunions à programmer avec l'expert route sur le DPS « route 1 ».

La DIRIF précise que le rapporteur CNESOR sur le DPS « route 1 » semble être d'ores et déjà identifié (** il est demandé à la DIRIF d'informer au plus tôt la CNESOR que l'objectif est de faire examiner dans une séance commune les 2 dossiers DPS en version routière « route 1 » et « route 2 + tram » afin que la date retenue pour le passage en CNESOR (prévision mars 2009) soit compatible avec les 2 calendriers de constitution des dossiers et que la charge de travail du rapporteur pressenti soit compatible avec l'examen de 2 dossiers.*)

Le préfet 94 devrait donc pouvoir être saisi de ce dossier afin de lancer la procédure sécurité au titre des procédures routières **mi décembre 2008/janvier 2009** .

➤ ***DDE 91 (+ DIRIF) : établissement du projet routier « route 2 » (fonctionnement avec prise en compte du tramway)***

Schématiquement, entre les dossiers « route 1 » et « route 2 », les dispositions concernant l'implantation de la piste cyclable diffèrent ; la largeur des voies de circulation a été diminuée.

L'APS routier porté par la DDE 91 a été soumis à instruction interne au MOA Etat mi-2006 (ex circulaire 1994 d'approbation des projets).

La DDE 91 s'est rapproché de la DIRIF/DC/MAR afin de caler les circuits d'instruction route et OA du dossier route 2.

DDE 91 et DIRIF solliciteront un conseil intégré auprès de l'IG « ouvrage d'art » sur le projet « route 2 » ; il pourrait être envisagé un conseil intégré commun avec l'IGOA sur les 2 dossiers routiers « route 1 » et « route 2 ». La DDE 91 prendra l'attache de l'IGOA en ce sens, le BIRMTG préparera le terrain en amont (fait). L'IG route a été saisi du dossier.

L'annexe du PIS relative au diagnostic de l'actuelle tenue au feu des structures sera indispensable pour le passage du dossier en CNESOR. (cf état des lieux à préciser par ADP quant à l'étude de tenue au feu).

En revanche, l'évocation PIS du DPS « route 2 + tram » devra - quant à lui - préciser les principes organisationnels futurs lors de la cohabitation des circulations routières et ferroviaires.

Pour l'établissement de ce document, la DIRIF avait indiqué que les données d'entrée à prendre en compte étaient celles mentionnées dans le dossier « route 1 » soumis au CESTR le 1^{er} février 2006.

En conclusion, le dossier de sécurité « route 1 » porté par la DIRIF et ADP devrait être complet **fin octobre 2008** (hors PIS validé mi novembre 2008 et confirmation par ADP de l'état des lieux relatif à la tenue au feu) pour pouvoir être soumis simultanément à l'expert route (Marc Habart de CA ingénierie) dans une version minute et à l'IGOA (Evelyne Humbert) dans un second temps.

La RATP a disposé d'un certain nombre de ses données d'entrées début 2008 (état de référence et ESD avec prise en compte des remarques ADP), hors état des lieux (tenue au feu) et hors rapport du maître d'ouvrage.

La RATP demande à avoir des informations sur le retour de l'accidentalité PL sur les voies de service ADP ainsi que des informations sur les dispositifs de détection incendie implantés sur les aires de service ADP.

La RATP pourra opportunément être conviée aux réunions à programmer avec l'expert route sur le DPS « route 1 ».

La DIRIF précise que le rapporteur CNESOR sur le DPS « route 1 » semble être d'ores et déjà identifié (** il est demandé à la DIRIF d'informer au plus tôt la CNESOR que l'objectif est de faire examiner dans une séance commune les 2 dossiers DPS en version routière « route 1 » et « route 2 + tram » afin que la date retenue pour le passage en CNESOR (prévision mars 2009) soit compatible avec les 2 calendriers de constitution des dossiers et que la charge de travail du rapporteur pressenti soit compatible avec l'examen de 2 dossiers.*)

Le préfet 94 devrait donc pouvoir être saisi de ce dossier afin de lancer la procédure sécurité au titre des procédures routières **mi décembre 2008/janvier 2009**.

➤ ***DDE 91 (+ DIRIF) : établissement du projet routier « route 2 » (fonctionnement avec prise en compte du tramway)***

Schématiquement, entre les dossiers « route 1 » et « route 2 », les dispositions concernant l'implantation de la piste cyclable diffèrent ; la largeur des voies de circulation a été diminuée.

L'APS routier porté par la DDE 91 a été soumis à instruction interne au MOA Etat mi-2006 (ex circulaire 1994 d'approbation des projets).

La DDE 91 s'est rapproché de la DIRIF/DC/MAR afin de caler les circuits d'instruction route et OA du dossier route 2.

DDE 91 et DIRIF solliciteront un conseil intégré auprès de l'IG « ouvrage d'art » sur le projet « route 2 » ; il pourrait être envisagé un conseil intégré commun avec l'IGOA sur les 2 dossiers routiers « route 1 » et « route 2 ». La DDE 91 prendra l'attache de l'IGOA en ce sens, le BIRMTG préparera le terrain en amont (fait). L'IG route a été saisi du dossier.

La DDE 91 a fourni une 1^{ère} version des études PRO fin janvier 2008, complétées par certains éléments complémentaires en septembre 2008. Ce dossier PRO a été transmis à ADP, DIRIF/district, CG 91, les communes Athis Mons et Paray Vieille Poste **mi septembre 2008** ; il est en cours de transmission à la RATP **mi octobre 2008**.

L'expert route (Michel Pérard) a effectué une visite du site courant de l'été 2008.

➤ ***RATP et DDE 91: établissement du dossier préliminaire de sécurité (DPS) « route 2 +tram » au titre des procédures routières de sécurité.***

Les données d'entrée permettant à la DDE 91 et à la RATP de poursuivre et finaliser l'établissement du dossier préliminaire de sécurité « route 2+tram » sont les suivantes :

- la désignation du préfet comme autorité administrative chargée de la sécurité du tunnel (octobre 2007);
- l'APS d'ADP concernant la création des issues de secours (mai 2007) ; les plans de principe de l'APD ont été transmis à la RATP;
- l'état de référence (début octobre 2008 hors paragraphe sur alimentation électrique et cheminements);
- l'ESD de la DIRIF (début octobre 2008) et le rapport d'expert route afférent (fin novembre 2008) ;
- le PIS (février 2006); il s'agit au niveau du DPS d'identifier les principes organisationnels, évocation à intégrer dans l'ESD ;
- un exemple de pièce 7 en version DPS procédure route (demandé à la CNESOR, fourni par la DIRIF début octobre 2008 sur l'exemple du tunnel de Nogent).
- le dossier « route 2 » (septembre 2008) ;
- l'état des lieux - tenue au feu - fin octobre 2008 ;
- la mise à jour de l'état de référence - fin novembre 2008 ;
- le rapport du maître d'ouvrage - début novembre 2008.

L'établissement du DPS « route 2 + tram » est donc en cours, délai de finalisation (hors avis experts) **mi décembre 2008**.

Ce dossier sera ensuite soumis à l'évaluation d'un expert « route » et d'un expert « double compétences » (tramway et interface tramway/route) qui devrait être en mesure de rendre leurs avis pour **janvier 2009**.

Il devrait en ce sens pouvoir être officiellement transmis pour instruction **fin janvier 2009**.

Pour ce faire, la RATP a missionné, un expert agréé sécurité transports publics guidés et un expert à compétences reconnues en matière routière (appréhension des interfaces) en sus de l'expert agréé route missionné par la DDE 91 sur le projet de tunnel en version « route 2 + tram ».

Toutefois, la RATP réitère ses craintes concernant le choix de son expert à compétences reconnues en matière route mais qui ne possède pas le double agrément. Après demande par mel au secrétariat de la CNESOR, une réponse positive avait été formulée (mel CETU 2006). La RATP a désormais passé un avenant de mission à ce sujet et précise qu'il est désormais trop tard pour modifier ce schéma sans impacter le calendrier du projet.

Sans confirmation officielle, il semble que si le dossier tunnel comprend l'ensemble des éléments attendus par la procédure routière (avec prise en compte des conséquences de la

présence d'un tramway), l'expression d'un expert agréé route pourrait suffire. Le schéma y adjoignant un avis d'expert transports guidés et un avis d'expert transports guidés à compétence routière semble renforcer le dispositif. La DREIF précise quand même que le nom d'un expert à double compétence (route et transports guidés) a été fourni à la RATP il y a 6 mois.

La DDE 91, quant à elle, a missionné un expert agréé route pour son dossier « route 2 » dont elle assure la maîtrise d'ouvrage.

➤ ***RATP : établissement du dossier préliminaire de sécurité (DPS) TVAM au titre des procédures de sécurité transports publics guidés***

Le DPS « TVAM » au titre de la procédure STPG pourra être déposé en même temps que le DPS « route 2 + tram » au titre de la procédure routière donc **fin janvier 2009**.

Le dépôt du DPS STPG lancera l'étape d'analyse de complétude du dossier. L'instruction technique de l'ensemble de l'itinéraire non impacté par la problématique tunnel d'Orly pourra être lancée.

Le DPS aura un niveau AVP jusqu'à Orly Sud et un niveau PRO à partir du tunnel et ce jusqu'au terminus Athis Mons.

➤ ***RATP : établissement du dossier tunnel à intégrer dans le DPS TVAM au titre des procédures transports publics guidés de sécurité et constituant le DPS « route 2 + tram » au titre des procédures routières de sécurité***

Afin de permettre une prise en compte intégrée et réciproque des problématiques et réglementations « tunnel » en version route et transport public guidé, d'assurer une cohérence d'instruction et une vision globale de la sécurité (pouvant conduire à un examen commun par les commissions nationales CNESTG/CNESOR), il a été retenu de constituer un dossier tunnel comprenant 2 sous-dossiers :

- un sous-dossier tunnel par déclinaison de la procédure route (avec prise en compte des impacts du tramway et des interfaces réciproques) ;
- un sous-dossier tunnel par déclinaison de la procédure transports publics guidés (avec prise en compte des impacts de la route et des interfaces réciproques) ;

Ces sous-dossiers seront accompagnés par :

- un document chapeau d'entrée de description des ouvrages ;
- un document de conclusion de sortie comprenant l'ensemble des 3 avis d'experts : 1 expert agréé route sur le sous-dossier route, 1 expert agréé transports guidés sur le sous-dossier transports publics guidés, 1 expert agréé STPG à compétences routières reconnues.

Pour information, la DIRIF précise le déroulé d'une séance CNESOR :

40 mn de présentation + 15 mn d'expression de l'expert + 15 mn d'expression préfectorale + 15 mn d'expression du rapporteur + 15mn de questions/réponses + 15mn pour la formulation de l'avis + 5mn pour lecture de l'avis.

Les membres de la CNESOR n'ont pas le dossier complet constitué mais seulement le rapport du rapporteur.

Le BIRMTG précisera le déroulé d'une séance CNESTG . Une CNESTG est programmée pour le 24 mars 2009.

➤ **STIF : AVP modificatif du projet TVAM**

La présentation de l'AVP modificatif est passée en séance du CA du STIF du 9 juillet 2008.

❖ **Esquisse de calendrier recalé :**

ADP précisera les échéances de fournitures des différents éléments les concernant.

Le préfet du Val de Marne devrait avoir en sa possession - afin de pouvoir en lancer l'instruction routière - le **DPS « route 1 » en décembre 2008/janvier 2009 et le DPS mixte « route 2+tram » dans les mêmes échelles de calendrier (fin janvier 2009).**

Cette transmission fait partir le délai normal de 4 mois imparti au préfet pour solliciter les avis de ses services (CCDSA facultative en DPS version routière) et celui de la CNESOR et en notifier les résultats.

Il faudrait donc viser une CNESOR en **mars 2009**.

L'avis sécurité issu des procédures routières devrait donc pouvoir être connu en **mai 2009**.

Le préfet de la région Île-de-France devrait avoir en sa possession - afin de pouvoir lancer l'instruction transports publics guidés - le DPS du tramway TVAM **fin janvier 2009 (à confirmer)**.

La RATP précise en séance que cette date semble pouvoir être tenue en ce qui concerne le dossier tunnel mais que la prise en compte des dernières modifications concernant la partie en surface du projet pourrait retarder la transmission au préfet de région du DPS complet en version procédure transports publics guidés.

Ce dépôt lance le délai de 7 mois (2 mois de complétude + 5 (3+1+1) mois d'instruction) imparti au préfet de région pour solliciter les avis du BIRMTG et des préfectures de départements (avec passage CCDSA obligatoire pour la partie en tunnel) ainsi que de la CNESTG et en notifier les résultats.

Sous réserve de la finalisation de la procédure routière, de ses conclusions et de l'intégration des éléments tunnels dans le dossier transports publics guidés, le DPS pourrait donc être approuvé **août 2009** par application des délais réglementairement affichés (et hors gain potentiel d'une part sur la phase de complétude et d'autre part sur l'éventuelle mutualisation des procédures).

Valant autorisation de débiter les travaux, ces derniers pourraient commencer à partir de **septembre 2009** (hors gain potentiel).

Il semble incontournable de prévoir la saisine de la CNESTG. La possibilité d'une commission nationale mixte (routière CNESOR et transports publics guidés CNESTG) ou parallèle et dans le même calendrier devra être recherchée (gain délais calendrier et cohérence d'approche de ce dossier mixte route et transport public guidé), d'autant que certains des membres en sont communs (la représentation des services de secours par exemple).

Sans acter ce schéma, le président de la CNESTG a d'ores et déjà donné son accord de principe à sa participation à la CNESOR correspondante.

Les éléments relatifs à la coordination des travaux (tunnels, route, tramway) seront abordés ultérieurement lors de la prochaine réunion programmée le vendredi 21 novembre 2008.

Par rapport à une mise en servie de TVAM aujourd'hui affichée à avril 2013, les différents calendriers et état d'avancement des projets sont à surveiller de près.

❖ Relevé de décisions :

La DREIF/PoD chargera de solliciter officiellement les 2 administrations centrales de rattachement des CNESOR (DGR) et CNESTG (DGMT) - avec copie aux présidents de commissions - afin de faire avancer le schéma d'une commission nationale mixte et à double détente (route et transport public guidé) maintenant que les calendriers semblent s'être stabilisés.

ADP se charge des questions relatives au diagnostic « amiante » en anticipation et dans un calendrier compatible avec le début projeté des travaux.



La prochaine réunion, dans la même configuration, est fixée au **vendredi 21 novembre 2008 après-midi** afin de faire le point sur l'avancement des différentes étapes.

Elle se tiendra en salle B 400 de 14h00 à 17h30,

dans les locaux de la DREIF sise 21/23 rue Miollis 75 732 Paris cedex 15

(accès métro ligne 6 (Cambronne), ligne 10 (Séguir), ligne 8 (La Motte-Piquet Grenelle))

En attendant, il est demandé de tenir la DREIF informée soit du passage de chaque étape identifiée, soit de l'éventuel retard constaté.

Glossaire des acronymes

AFITF	: Agence pour le financement des infrastructures de transport de France
AVP	: avant-projet
BAPE	: Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
BIRMTG	: Bureau interdépartemental des remontées mécaniques et des transports guidés
BSPP	: Brigade des sapeurs-pompiers de Paris
CCDSA	: Commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité
CNCE	: Compagnie nationale des commissaires enquêteurs
CNESOR	: Commission nationale d'évaluation de la sécurité des ouvrages routiers
CNESTG	: Commission nationale d'évaluation des systèmes de transports guidés
CNDP	: Commission nationale du débat public
DOCP	: dossier d'orientation et de caractéristiques principales
DDS	: dossier de définition de sécurité
DPS	: dossier préliminaire de sécurité
DS	: dossier de sécurité
DUP	: déclaration d'utilité publique
EOQA	: expert de l'organisme qualifié agréé (en matière de sécurité des transports guidés)
FNTP	: Fédération nationale des travaux publics
RFF	: Réseau ferré de France
SDIS	: Service départemental d'incendie et de secours
STIF	: Syndicat des transports d'Île-de-France
STRMTG	: Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation
Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex
Tél. (33)01 40 81 68 12/45