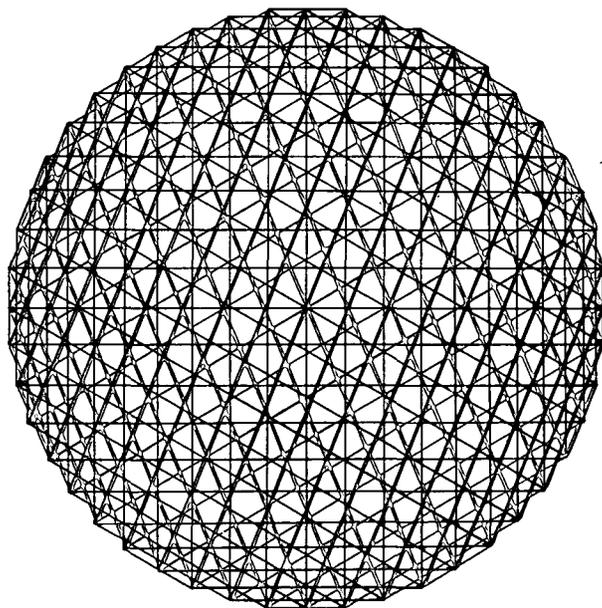


orientations pour les transports terrestres

Rapport de la commission d'étude
présidée par Pierre GUILLAUMAT



CDAT
5121

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE



**ORIENTATIONS
POUR LES TRANSPORTS TERRESTRES**

**RAPPORT A M. LE PREMIER MINISTRE
PRÉSENTÉ PAR M. PIERRE GUILLAUMAT**

Février 1978

Paris, le 11 mai 1977

Monsieur le Président,

Des moyens de transport puissants et diversifiés sont indispensables à la vie économique d'une nation industrialisée. Dans cette optique, le pays soutient, depuis longtemps, un effort régulier pour se doter de transports terrestres aussi performants que possible.

Le chemin de fer, grâce à un réseau très étendu, assure la desserte directe d'un grand nombre de localités ; la reprise d'une politique vigoureuse de modernisation a permis d'augmenter la vitesse, le confort et, d'une façon générale, la qualité du service : cet effort d'équipement et de gestion est maintenant partout visible.

Simultanément, le réseau routier national et local a été largement renforcé ou redessiné pour faire face à la montée de l'automobile. Ces investissements ont permis le développement spectaculaire du transport par route des marchandises qui, grâce à ses vertus propres, est devenu indispensable à la vie économique du pays.

Enfin, l'effort accompli pour développer le réseau navigable à grand gabarit et moderniser l'ensemble des voies navigables a permis au transport par eau de maintenir ses positions et d'améliorer ses possibilités.

*
**

Mais l'abondance des modes de transport ne peut masquer les incertitudes qui pèsent sur la gestion économique du secteur.

Les choix ambitieux effectués en matière ferroviaire nécessitent des contributions croissantes de la collectivité nationale qui visent notamment à maintenir des tarifs modérés, des avantages sociaux ou des lignes à faible trafic.

Le coût du développement du réseau navigable à grand gabarit par le franchissement des seuils est considérable, de même que la poursuite du programme autoroutier et la construction d'infrastructures nouvelles.

On peut aussi s'interroger sur les avantages, pour la collectivité, de la concurrence entre modes de transport sur certains itinéraires. La façon dont sont fixés les tarifs, choisis et financés les investissements, mérite

un éclaircissement et une harmonisation. Il convient aussi d'apprécier la répercussion de la croissance automobile sur les transports collectifs ferrés ou routiers. De même, l'évolution des transports de marchandises doit être appréhendée en fonction des infrastructures existantes et de la répartition future du trafic entre le fer, la route et la voie d'eau. Enfin, la consommation d'énergie des transports terrestres doit contribuer à guider les options à prendre.

*
**

Le nombre et la diversité des questions posées montrent bien qu'il ne suffit pas de procéder à un ajustement plus précis de la coordination entre le rail et la route.

C'est en fait à une réflexion sur l'avenir des transports terrestres qu'il faut se livrer. Cette perspective devra permettre d'éclairer les décisions immédiates ou futures et faciliter une gestion plus sûre et plus harmonieuse de ce secteur clé de l'économie.

Je souhaite vous confier le soin de mener cette réflexion en lui donnant un horizon suffisamment lointain (1990) de façon à ce que les évolutions lentes des infrastructures ou des pratiques puissent être prises en compte.

Je vous demande de présider, à cet effet, une Commission qui sera placée auprès du ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire : cette Commission qui sera composée de personnalités choisies en raison de leur compétence ou de leur expérience en ce domaine, devra conclure ses travaux avant la fin de 1977.

Je vous prie de bien vouloir accepter, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Raymond BARRE.

Monsieur Pierre Guillaumat
Président de l'Entreprise de Recherches
et d'Activités pétrolières
15, rue Nélaton
75015 PARIS

Paris, le 8 février 1978

Monsieur le Premier ministre,

J'ai l'honneur de vous adresser le rapport de la Commission d'étude sur l'avenir des transports terrestres.

Malgré ses imperfections, il nous paraît constituer une réponse convenable aux préoccupations que vous aviez exprimées. Les nombreux services de l'État qui ont bien voulu nous prêter leur collaboration poursuivront notre étude et amélioreront nos conclusions.

Le fonctionnement de l'appareil des transports terrestres selon les règles de l'économie de marché est possible. Il est socialement préférable. Le jeu de la concurrence peut corriger un excès regrettable et mal connu des déplacements et transports. Elle suppose une libération complète mais progressive des prix.

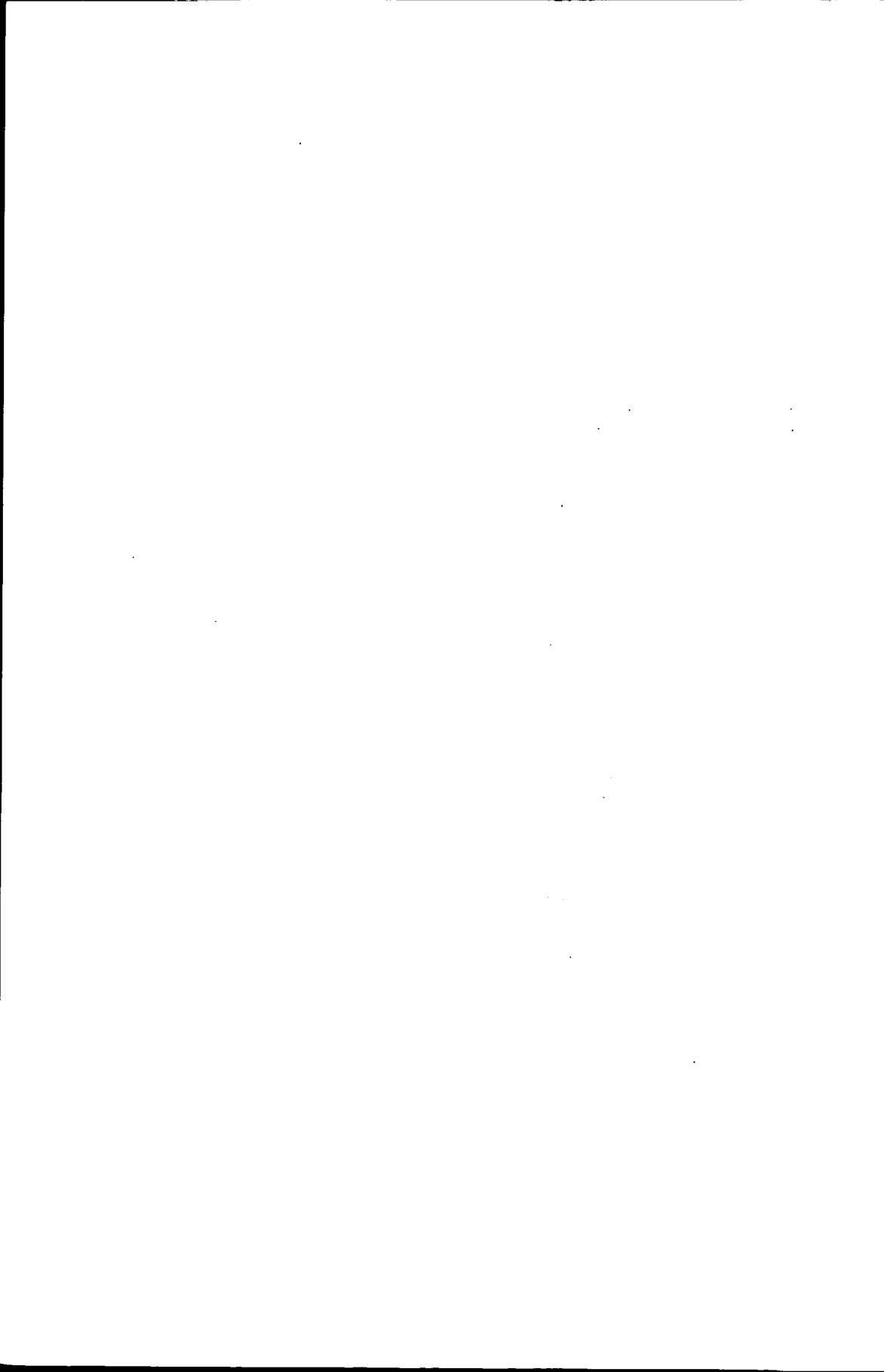
Le maintien de prix élevés du carburant est un stimulant pour l'efficacité globale de notre système de transport qui recèle encore des marges d'économie de consommation importantes.

L'échéance de 1982, fin de la concession de l'État à la S.N.C.F., est assez lointaine pour permettre d'étudier un remodelage de la Société nationale. Ce remodelage lié à une refonte de l'appareil de transport collectif dans son ensemble pourrait s'appuyer très largement sur les instances régionales et locales dont les responsabilités et les ressources financières gagneraient à être accrues.

En vous remerciant de m'avoir fait pénétrer dans un secteur nouveau, ce qui m'a aussi permis de connaître de nombreux hommes et services de qualité, je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier ministre, l'assurance de ma haute considération.

Pierre GUILLAUMAT.

Monsieur le Premier ministre
57, rue de Varenne
75007 PARIS



SOMMAIRE

	Pages
Introduction	9
Première partie : Le secteur des transports	11
I. — La politique des transports terrestres - Historique sommaire	13
II. — Aperçus quantitatifs sur les transports en 1990	17
Deuxième partie : Les orientations	27
I. — Concurrence et efficacité économique	31
II. — Une contrainte interne : La prise en charge des infrastructures	33
III. — Une contrainte extérieure : Les économies d'énergie	39
IV. — Un impératif de société : La sécurité des personnes	45
V. — Un conflit apparent : L'aménagement du territoire	48
Troisième partie : Premières mesures d'application	56
I. — L'unification des obligations des transporteurs de marchandises vis-à-vis de leur clientèle	58
II. — Assouplir la réglementation du transport routier mais veiller à son respect	63

	Pages
III. — La mutation de la voie d'eau	68
IV. — Les transports combinés	71
V. — La diversification du transport des personnes dans les zones de faible densité démographique	73
VI. — Adaptation des structures tarifaires voyageurs de la SNCF	81
VII. — Le transport des marchandises et l'émergence d'un nouvel opérateur : L'entrepreneur de transport	88
VIII. — Le redécoupage de la structure administrative	92
IX. — Les centres de gestion des infrastructures	94
X. — La recherche d'une plus grande efficacité des investissements	95
 Conclusion	 97
 Annexes	 101

INTRODUCTION

Le présent rapport est la synthèse des réflexions de la Commission d'étude sur l'avenir des transports terrestres créée par lettre du Premier ministre en date du 11 mai 1977.

Compte tenu du délai imparti, il convenait de limiter l'étendue du champ à examiner. Il a été ainsi clairement entendu que les transports urbains, où les problèmes sont d'une autre nature, n'en faisaient pas partie (*).

De même, il n'était pas possible d'examiner les rapports entre le secteur des transports et les industries qui lui sont liées telles la construction automobile, le matériel ferroviaire et les travaux publics. Tout en ayant conscience des répercussions que peuvent avoir sur ces secteurs les différentes options de la politique des transports, la Commission a estimé que, en règle générale, il revenait à ces industries de s'adapter aux besoins des transports et non l'inverse.

En tout état de cause l'avenir de ces secteurs qui laisse transparaître certains motifs d'inquiétude mériterait une attention particulière. Définissant des perspectives d'évolution pour le secteur transport, principal utilisateur de leur production, ce rapport devrait permettre de mieux mesurer la nature et l'ampleur des problèmes.

L'existence de nombreuses études de qualité, dans le domaine des transports interurbains, a permis à la Commission, qui a pu en tirer parti, de ne pas s'enfermer dans des problèmes sectoriels ou de détail.

(*) Le fait de distinguer les transports urbains des autres ne signifie pas que la Commission considère que les déficits des transports de banlieue de la région de l'Île-de-France et bientôt de quelques autres grandes villes, mis à la charge de tous les contribuables français, ne soient pas de même nature que les déficits des transports régionaux de voyageurs.

Elle a donc abordé le sujet de façon globale en s'efforçant de dégager l'alternative fondamentale qui lui paraissait gouverner l'avenir de la gestion des transports interurbains, le maintien dans l'économie de marché ou la centralisation autoritaire. Elle en a choisi le premier terme — l'économie de marché — et s'est interrogée sur les conditions à mettre en œuvre pour que la meilleure combinaison possible des modes de transport apparaisse progressivement, compte tenu de l'environnement prévisible du système de transports.

Sans doute, le rapport n'engage-t-il complètement que la Commission. Elle a cependant le sentiment, ayant procédé à un certain nombre d'auditions, qu'au-delà des manifestations liturgiques, un certain consensus pourrait être obtenu.

Constituée d'un petit nombre de personnalités du monde économique non spécialistes du secteur des transports, la Commission s'est appuyée sur des études faites à sa demande par le ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire, en particulier par le Conseil général des Ponts et Chaussées et le ministère de l'Économie et des Finances (direction de la prévision).

Le rapport comprend trois parties. Dans la première partie sont analysées à la fois les évolutions passées de la politique des transports terrestres et ses effets sur la situation actuelle du secteur, et la situation prévisible à l'horizon de l'étude. Le choix d'hypothèses de croissance de l'économie délibérément pessimistes révèle les problèmes d'adaptation et clarifie les enjeux.

Dans la deuxième partie, la Commission fait le choix fondamental du maintien du système de transports interurbains dans une économie de concurrence, précise les conditions à créer à cet effet et montre que l'évolution prévisible de l'environnement du système de transports ne conduit pas à renoncer à l'arbitrage du marché, même si quelques inflexions doivent lui être apportées.

La troisième partie enfin définit des premières mesures d'application, en particulier au niveau de la répartition des pouvoirs entre l'État et les autorités locales et des mécanismes administratifs à mettre en place pour garantir la permanence et la durée de l'action de l'État.

Première partie

LE SECTEUR DES TRANSPORTS



I. — LA POLITIQUE ACTUELLE DES TRANSPORTS TERRESTRES : HISTORIQUE SOMMAIRE

Avant d'en venir aux problèmes posés par l'avenir des transports terrestres, il n'est pas inutile de procéder à une rétrospection même sommaire de la politique suivie jusqu'ici en France par les pouvoirs publics.

On peut dire que celle-ci évolue depuis plus d'un siècle entre deux courants de pensée. Le premier met l'accent sur le développement des interventions de l'Etat et fait confiance aux mesures dirigistes. Le second se rattache au libéralisme, souvent perdu et difficile à retrouver.

Avant 1930, c'est le règne incontestable des compagnies de chemin de fer, tant dans le domaine du transport de marchandises que du transport de voyageurs. Les interventions de l'Etat sont limitées à quelques grands domaines et au contrôle du respect des traités de concession et de cahier des charges.

Mais le développement de l'automobile et les répercussions de la crise mondiale ainsi que le comportement des compagnies viennent modifier les données du problème. En effet, automobile et camion, vers les années 1930, se répandent à travers le territoire. Face à un transport ferroviaire, handicapé par une tarification « ad valorem », subissant le poids d'obligations de service public et de dessertes des relations les moins rentables et supportant la charge de ses infrastructures, le transport routier peut « écrémer » les relations les plus rentables.

La France est également touchée par la crise économique. La situation financière des chemins de fer se détériore gravement. Le Gouvernement suscite en 1934 une étude du Conseil national économique, qui propose un certain nombre de mesures, dites de « coordination des transports ».

L'Etat assainit la situation financière des réseaux de chemin de fer et crée la SNCF ; il intervient dans le secteur du transport routier, cristallisant la situation existante et restaurant un régime d'autorisation administrative et un contingentement du transport. Une véritable politique dirigiste des transports est ainsi mise en place, sous couvert de mesures conçues comme des mesures de circonstances.

Le problème se pose vraiment à nouveau, après la guerre, alors que des réactions se manifestent contre le dirigisme. Une évolution plus libérale est alors recherchée, s'appuyant sur de meilleures justifications économiques. C'est ainsi qu'est conçue et votée la loi du 5 juillet 1949. Elle fixe un nouvel objectif à la politique générale des transports, indiquant

que celle-ci doit tendre à assurer « l'utilisation du mode de transport, qui compte tenu de la valeur des services rendus aux usagers et des servitudes imposées par la condition de service public, entraîne pour la nation le coût de production réel minimum ».

Elle traduit sans doute la volonté d'abandonner progressivement le régime de contingentement en faveur d'une répartition des trafics faite, non plus au gré des décisions administratives, mais par le jeu des facteurs économiques. Elle invite le Gouvernement à faire une évaluation des prix de revient réels des transports et à fonder sa politique de coordination sur la base de cette évaluation.

Pourtant, la loi du 5 juillet 1949 maintient et même renforce les possibilités d'intervention de l'État dans l'organisation du marché des transports. Et les décrets d'application de 1949 maintiennent pour les transports de voyageurs le régime de l'inscription au plan de transports et, pour les transports de marchandises, le contingentement.

C'est dire que le retour progressif au libéralisme s'avère des plus difficiles. Et dix ans après, le comité Rueff-Armand ne manque pas de dénoncer les nombreuses distorsions existant entre les principes, notamment de véracité des coûts et des prix, et leur application.

Leurs recommandations ne restent pas toutefois complètement « lettre morte ». En particulier, les tarifs marchandises des chemins de fer sont « déperqués » dès 1962 ; la tarification devient, comme pour la route, fonction du coût réel de chaque relation, conformément aux préoccupations économiques de la loi de 1949.

La création de la Communauté économique européenne, instituée par le Traité de Rome qui consacre un titre entier à une politique commune des transports, d'inspiration nettement libérale, entraîne de ce fait un assouplissement de la réglementation. Mais l'intervention de l'État, tant à travers l'entreprise publique chargée du transport ferroviaire, qu'au moyen des multiples réglementations encadrant le transport routier, ou plus simplement par le biais des décisions relatives à la réalisation des infrastructures, reste essentielle.

Avant la fin des années 1970, a pu s'établir un système de transport qui satisfait, dans ses grandes lignes, les besoins du pays tant en matière de marchandises que de voyageurs. Il offre de manière générale un ensemble puissant et varié de moyens d'acheminement.

Toutefois, certaines de ses dispositions essentielles sont largement inadaptées.

Dans un environnement largement concurrentiel et soumis aux règles de l'économie de marché et de la concurrence, il n'apparaît pas possible de maintenir en autarcie et sous un régime réglementaire étroit, bien qu'assoupli, une activité aussi essentielle que les transports terrestres. Les usagers réclament le libre choix de leurs transports et la libre dis-

cussion du prix du transport. Nombre de transporteurs reprochent le caractère contraignant et la lourdeur de la réglementation. Pour d'autres, l'égalisation des charges fait trop peu de progrès et, face à la liberté dont jouissent nombre d'activités du transport, la gestion de service public, soumise à des obligations extracommerciales et à une tutelle étroite, devient de plus en plus difficile.

C'est à cette même conclusion, concernant la SNCF, qu'aboutit de rapport du « groupe de travail sur les entreprises publiques » présidé par M. Nora, qui suggère que désormais « la vocation essentielle des entreprises publiques soit d'abord de satisfaire leur marché au moindre coût pour elles et pour la collectivité ».

Il s'agit bien d'un renouvellement de la notion de service public alors que de multiples alternatives se présentent à l'usager — voyageur ou marchandise — éventuel client du chemin de fer. La SNCF doit retrouver sa faculté de compétition et d'initiative, pour conserver sa place sur un marché devenu, dans les faits, concurrentiel.

Les inflexions qui sont alors apportées à la politique des transports tiennent compte du phénomène de concurrence qu'il n'est plus possible d'ignorer, elles répondent d'ailleurs aux principes de la loi de 1949.

L'intervention de l'Etat vise donc à organiser un véritable marché des transports et à faire respecter les règles de la concurrence. Liberté de choix des usagers, égalité de traitement des transporteurs au regard des charges et des réglementations qui frappent les entreprises, autonomie de gestion des entreprises, tels sont les principes qui sont mis en œuvre.

Cette grande réforme touche évidemment la SNCF : un contrat de programme est conclu en 1969 entre l'Etat et l'entreprise nationale, qui prévoit que l'entreprise retrouve son autonomie commerciale et qu'elle doit rétablir son équilibre financier, les sujétions de service public lui étant compensées.

Le transport routier de marchandises voit disparaître le contingentement en zone courte. Le contingentement de zone longue est adapté en fonction de la croissance économique dès lors qu'aura pris fin (en 1973-1974) la période de mutation du chemin de fer.

Enfin le transport routier de voyageurs voit reconnaître — indirectement — ses mérites pour le transport à courte distance, où il doit se substituer à 10.000 kilomètres de lignes ferroviaires omnibus ; il avait déjà remplacé toutes les voies ferrées d'intérêt local, que les collectivités locales responsables avaient progressivement fermées.

Quel jugement porter aujourd'hui sur cette réforme ? Elle est d'inspiration libérale et vise à placer sans aucune hésitation la plus grande partie des transports dans le cadre et les règles de l'économie du marché, au nom de l'efficacité économique et de la gestion au moindre coût pour la collectivité du système de transport.

Accompagnée d'un important développement des infrastructures, cette réforme a permis la forte croissance du transport en France jusqu'en 1974 ; la productivité s'est également accrue de façon spectaculaire (+ 7 % par an pour la SNCF entre 1969 et 1974), permettant de maintenir une évolution tarifaire, inférieure à l'évolution du coût des salaires. Un des objectifs de la réforme — le retour à l'équilibre financier de la SNCF — a été presque atteint en 1974.

La crise économique, liée au quadruplement du prix du pétrole, qui a touché la France à la fin de 1974 a largement compromis cette situation, a repoussé jusqu'à sembler les rendre inaccessibles les objectifs que s'étaient fixés les responsables de la réforme de 1969.

La récession intervenue en 1975, la croissance ralentie enregistrée depuis, ont mis en évidence la fragilité des perspectives envisagées largement fondées sur les problèmes de productivité qui ne sont possibles qu'en période de forte croissance du trafic.

Fin 1977, la SNCF connaît une insuffisance d'exploitation qui est de l'ordre de 4.500 millions de francs. Le transport routier de marchandises, qui souffre d'une stagnation de trafic et de prix en moyenne médiocres malgré l'existence d'une tarification obligatoire, voit se détériorer sa situation financière et diminuer ses investissements. Il ne progresse que lentement sur la voie du progrès social. Le transport fluvial traverse une crise prolongée. Le transport routier de voyageurs fait face à une baisse du trafic des lignes régulières, que ne compense plus l'évolution des services spéciaux, et à un décalage de plus en plus accentué entre l'évolution de ses coûts et celle de ses tarifs.

L'intervention de fait de l'Etat depuis 1974 n'est sans doute pas une remise en cause des principes libéraux de la réforme de 1969. En dépit de conditions sensiblement détériorées, la concurrence entre les modes de transports demeure, de même que la liberté de choix des usagers. La crise de l'énergie ne s'est pas traduite, comme certains le demandaient, par le renouveau d'une politique de répartition arbitraire du trafic. Il n'en reste pas moins qu'une évolution a été stoppée, sans que l'on puisse discerner si cela a été clairement décidé. L'autonomie de la SNCF, et notamment son autonomie commerciale, a été réduite, à la fois par des contraintes tarifaires (dont on jugera les effets dans ce rapport) et par des restrictions plus insidieuses en matière de dessertes imposées sous le couvert d'une notion de service public réinventée.

De même le contingentement du transport routier à longue distance demeure inchangé, apparaissant à la fois comme une mesure de protection du chemin de fer, mais aussi comme un moyen de maintenir dans des limites acceptables une concurrence qui pourrait s'exacerber à l'intérieur même du transport routier.

Aussi ces difficultés conduisent-elles à s'interroger sur le caractère toujours valide des orientations adoptées et des mesures prises.

II. — APERÇUS QUANTITATIFS SUR LES TRANSPORTS EN 1990

En 1978 la capacité du système de transport est suffisante et n'apparaît pas comme une contrainte au développement de l'activité. Cette situation a été acquise au prix d'un engagement considérable de l'Etat et des collectivités locales justifié par la conviction que le maintien d'une offre de transport excédentaire était un facteur éminemment favorable à la croissance économique qu'a connue la France depuis la fin de la guerre. Au moment où une situation de pénurie est devenue, en raison des investissements réalisés, hautement improbable, la Commission s'est interrogée sur les évolutions prévisibles du secteur et des contributions que l'Etat devra continuer de fournir. Cette réflexion nécessite qu'une appréciation soit portée sur les perspectives de croissance de l'économie nationale jusqu'en 1990. Considérant que dans une perspective de forte croissance le chemin de fer pourrait conserver un niveau de trafic suffisant pour masquer ses déséquilibres financiers, une hypothèse de ralentissement de l'expansion (+ 3 %) a été retenue de manière à mieux révéler les enjeux et la marge d'action de la politique des transports à mettre en œuvre. En effet, en cas de croissance ralentie, la compétition pour la conquête d'un surplus réduit de trafic serait plus rude et le chemin de fer qui, dans la décennie précédente, n'a pu capter qu'une part faible de l'expansion, ne pourrait éluder un ajustement de ses moyens provoquant ainsi un nécessaire réexamen de la politique suivie par les Pouvoirs publics.

Le transport des personnes est, pour une part importante, une consommation finale des individus qui contribue à la satisfaction de leurs besoins. Celui des marchandises est une consommation intermédiaire des entreprises et à ce titre une demande liée à l'activité économique générale. Un déséquilibre dans chacun de ces secteurs n'a pas en conséquence les mêmes implications sur le fonctionnement de l'économie. Aussi la distinction entre la demande de transport de voyageurs et celle de transport de marchandises apparaît-elle à la fois comme la plus intuitive et la plus opératoire, mais l'indépendance de ces demandes trouve ses limites dans la solidarité des offres résultant de l'utilisation conjointe des mêmes infrastructures par les deux trafics. Sans que l'on puisse prévoir avec certitude la forme que prendra d'ici la fin du siècle la demande de transport, il est légitime d'estimer son niveau général à partir des tendances du passé et en prenant en compte les modifications attendues de la structure de la production intérieure et des revenus.

1. Le déplacement des personnes.

Le trafic des voyageurs, marqué par l'essor de l'automobile, a évolué de façon spectaculaire depuis vingt-cinq ans. Les raisons en sont à l'évidence la croissance démographique (+ 0,9%/an entre 1950 et 1975), l'urbanisation (56% de la population résidaient dans des agglomérations de plus de 2.000 habitants en 1954 contre 73,3% en 1975) et l'élévation du niveau de vie (la consommation/habitant des ménages a crû entre 1950 et 1975 de 4,2% en volume par an) mais la fourniture de moyens de transport a été la condition permissive de ce phénomène. Le taux de motorisation des ménages a été multiplié par 3,5 en vingt-cinq ans et le réseau routier a été adapté à cette explosion de l'usage de l'automobile.

a) Le transport interurbain des personnes est dominé par la voiture individuelle. La part du chemin de fer dans les déplacements a plus de 100 kilomètres n'atteindrait pas 25% selon des études de marché menées par la SNCF, résultats en accord avec ceux de l'OCDE sur l'avenir des transports de voyageurs en Europe.

Répartition modale des voyages selon le motif de déplacement (à plus de 80 kilomètres).
(En pourcentage.)

Modes de transport	Motif de déplacement (*)			
	Affaires	Vacances	Déplacements de courte durée	Tous motifs
Automobile	63,2	68,5	86,8	76,4
	20,3	22,7	57,0	100
Train, 1 ^{re} classe	10,1	3,1	1,3	3,9
	63,4	19,7	16,9	100
Train, 2 ^e classe	11,2	13,8	6,8	9,7
	28,4	36,3	35,3	100
Avion, vol régulier	9,2	4,9	0,6	3,8
	59,2	32,8	8,0	100
Avion, affrété	0,5	3,6	0,1	1,1
	11,4	82,2	6,4	100
Autocar	1,6	4,8	3,7	3,5
	11,6	35,1	53,3	100
Divers (bicyclette...)	4,1	1,3	0,7	1,7
	59,6	19,7	20,7	100
Total	100	100	100	100
	24,5	25,3	60,1	100

(*) Sous chaque titre, la première colonne donne le pourcentage des déplacements pour un motif déterminé de déplacements et pour chaque mode; la seconde colonne, le pourcentage des déplacements, pour chaque mode, effectués pour le motif donné du déplacement.

Source : OCDE (l'avenir des transports de voyageurs en Europe).

Cette prépondérance de l'automobile se retrouve dans toutes les économies occidentales à l'exemple des USA dont le trafic interurbain se répartissait en 1973 entre :

Automobile	Transports aériens	Autocar	Chemin de fer
86,5 %	10,6 %	1,9 %	0,7 %

Les déplacements liés aux loisirs sont de loin les plus importants (85 % du total) et ils sont commandés par l'usage de l'automobile. Une inflexion sensible de la croissance des trafics routiers ne peut être attendue de l'amélioration de l'offre des autres transports. Si des infléchissements doivent être apportés il conviendra, soit de décourager directement l'usage de l'automobile, soit d'agir à l'origine sur les composantes de la motivation des voyages. De toute manière on se heurtera à la rigidité des comportements.

b) Les déplacements de personnes ont augmenté à un rythme plus rapide que le taux de croissance du niveau de vie, dans la proportion d'environ 1 à 1,8. Le ralentissement du rythme de la croissance économique devrait ainsi se traduire par un ralentissement plus sensible de la progression des trafics : ceux-ci ne feraient, au plus, que doubler d'ici à 1990 avec les hypothèses retenues, alors qu'ils avaient pratiquement triplé au cours de la période des années 1961 à 1974.

Le trafic interurbain devrait atteindre 500 milliards de voyageurs-kilomètres (v-km) en 1990. Cette évaluation est toutefois très sensible aux hypothèses faites sur l'évolution du prix relatif des consommations de transports individuels des ménages, c'est-à-dire en gros des prix de l'essence et des automobiles par rapport au niveau général des prix. Un renchérissement permanent de 2 % au lieu de 0,6 % par an du prix des transports individuels entraînerait une diminution des trafics de près de 120 milliards de v-km.

A contrario, la baisse constante de ce prix entre 1959 et 1975 a largement contribué à l'expansion de la mobilité pendant toute cette période.

Ce prix se révèle ainsi un moyen d'action privilégié, à la disposition de l'Etat, pour contrôler le développement des transports.

Cette rupture du rythme de croissance du trafic devrait trouver un écho dans les programmes d'infrastructure. Pour assurer une qualité de service équivalente ou même supérieure les investissements routiers et auto-routiers en rase campagne pourraient être, sur la période 1980-1990, inférieurs en volume à ceux de la période 1970-1980.

2. Le transport interurbain des marchandises à l'horizon 1990.

a) La principale difficulté d'appréhension du transport des marchandises est d'ordre statistique. Autant les données concernant le trafic du fer et de la voie d'eau sont exhaustives et détaillées, autant celles qui se rapportent aux transports routiers sont incertaines car elles résultent de sondages eux-mêmes incertains. La marge d'erreur des statistiques est inconnue, mais son sens est constant : les tonnages déclarés sont toujours inférieurs à la réalité. Il en résulte une sous-estimation des activités routières.

Afin de se raccorder aux statistiques du ministère des Transports et aux études de prévisions de la SNCF, le marché des transports de marchandises pris en compte recouvre la totalité des trafics du fer et de la voie d'eau, le trafic par oléoducs de produits finis et le trafic routier pour autrui et pour compte propre à plus de 150 kilomètres, sauf en ce qui concerne les transports de combustibles minéraux solides, d'hydrocarbures, et de matériaux de construction, où le seuil est abaissé à 50 kilomètres. Cette définition du marché exclut le trafic de camionnage pour lequel aucune substitution n'est réellement possible.

En se référant aux relations observées entre le produit intérieur brut et le volume des transports de marchandises, le potentiel transportable ne devrait pas être inférieur en 1990 à 210 milliards de tonnes-kilomètres, soit une augmentation de 35 % par rapport à 1974. La progression annuelle moyenne correspondante ne dépassant pas 2 % alors qu'elle avait pratiquement atteint 5 % entre 1966 et 1974.

L'importance du transport de voyageurs par rapport au trafic des marchandises continuera de croître. Le rapport du nombre de voyageurs-kilomètres à celui des tonnes-kilomètres, qui était passé de 1,5 en 1966 à 1,6 en 1974, pourrait atteindre 2,3 en 1990. L'influence déjà déterminante de la demande voyageurs sur les orientations de la politique des transports ne s'altérera pas.

La comparaison du déplacement d'un voyageur sur un kilomètre à celui du transport d'une tonne sur la même distance n'a rien d'artificiel. D'un point de vue économique les coûts de transports correspondants sont sensiblement équivalents. Physiquement il faut déplacer à peu près la même masse en raison du poids mort important des automobiles et des voitures de la SNCF.

b) La répartition du potentiel transportable entre les différents modes peut être, en raison de leur spécialisation de fait, approchée à partir d'une décomposition du marché selon la nature des produits.

Le tableau ci-dessous, issu du rapport de la Commission des comptes des transports de la Nation, de l'année 1975, met en évidence la suprématie du chemin de fer et de la voie d'eau pour les transports des pondéreux (charbon, minerai, engrais) et celle de la route pour les produits manufacturés — inclus dans les divers — et les produits agricoles et alimentaires.

La part importante des matériaux de construction revenant à la route s'explique par le fait que ce tableau se rapporte aux trafics toute distance et que le transport des matériaux de construction se fait surtout à moins de 50 kilomètres.

(En pourcentage de tonnes-kilomètres.)

1975

	SNCF	Route	Voies navigables	Part du produit dans le trafic total
Produits agricoles et alimentaires	31,7	60,9	7,4	25,1
Combustibles minéraux solides .	74,8	11,7	13,5	3,2
Produits pétroliers (*)	35,3	45,3	19,4	8,3
Minerals + produits métallurgiques	69,8	25,1	5,1	13,5
Matériaux de construction	28,7	59,2	12,1	20,5
Engrais + produits chimiques	56,5	39,4	4,1	11,2
Divers	29,3	70,4	0,3	18,2
Total	40,2	52,2	7,6	100,0

(*) Compte tenu des transports par oléoducs qui représentent près de la moitié du marché.

La SNCF a récemment réalisé des études stratégiques « scénarios pour 1990 » portés à la connaissance de la Commission

De ces études découlent deux répartitions extrêmes du trafic entre les modes. Les estimations du trafic ferroviaire correspondant à des conditions très contrastées, mais toutes deux peu réalistes, d'exploitation du chemin de fer, déterminent une fourchette de 30 Gtkm (*) qui apparaît comme l'enjeu maximal de la concurrence rail-route dans le cadre d'une gestion libérale de l'économie.

(*) Gtkm : milliards de tkm.

Parts de marché (%)	Route	Fer	Voie d'eau (*)	Oléoducs (*)	Total
Situation en 1974	41,5	47,1	8,8	2,5	100
Projections 1990 :					
1° « Concentration » SNCF	61,9	28,6	7,1	2,4	100
2° « Maintien » SNCF	47,6	42,9	7,1	2,4	100

(*) La voie d'eau et les oléoducs n'ont pas fait l'objet d'un examen aussi détaillé.

En valeur absolue.

^{Milliards} Trafic en tonnes-kilomètres	Route	Fer	Voie d'eau (*)	Oléoducs (*)	Total
Situation en 1974	73	64	14	4	155
Projections 1990 :					
1° « Concentration » SNCF	130	60	15	5	210
2° « Maintien » SNCF	100	90	15	5	210

(*) La voie d'eau et les oléoducs n'ont pas fait l'objet d'un examen aussi détaillé.

Avec le maintien d'une sidérurgie intérieure, la limite inférieure de 60 Gtkm paraît un plancher presque absolu pour le chemin de fer en 1990. L'évaluation supérieure 90 Gtkm pourrait, sans doute, être dépassée par des actions dirigistes qui retireraient aux industriels et aux commissionnaires les libertés de chargement dont ils disposent et prévoiraient des affectations autoritaires de trafic.

La limite inférieure de 60 Gtkm résulte de l'abandon de tout le trafic par wagons isolés transitant par des triages. Elle correspond à un désengagement du chemin de fer très important dans le secteur des produits alimentaires, des produits finis de la sidérurgie, des automobiles, des produits chimiques et des marchandises (scénario de « concentration » SNCF).

La limite supérieure (90 Gtkm) découle d'une diversification de l'offre technique et commerciale visant à mettre un terme à la dégradation des chargements isolés dans le secteur alimentaire et les marchandises diverses (scénario de « maintien » SNCF).

La stagnation du trafic ferroviaire entre 1974 et 1990 mettrait la France dans une situation comparable à celle de la Grande-Bretagne où la part du fer n'atteint pas 25 % du trafic total.

Le maintien des positions du chemin de fer conférerait, au contraire, à notre pays une structure des transports originale dans le monde occidental même si en Allemagne fédérale et aux Etats-Unis la part du fer dépasse également 40 %. En République fédérale l'existence de la voie d'eau naturelle, constituée par le Rhin et ses affluents, donne à la voie d'eau un poids considérable (25 %) que les conditions géographiques ne lui permettent pas d'atteindre en France. Aux Etats-Unis, l'étendue du territoire et l'importance des trafics lourds de charbon et de céréales font du chemin de fer un moyen de transport peu substituable.

c) La marge de trafic entre les deux projections représente pour la SNCF la perspective de développement de son activité marchandise d'ici à 1990. Elle est sensiblement égale à l'accroissement de trafic qui lui serait aujourd'hui nécessaire pour atteindre l'équilibre financier aux conditions tarifaires actuelles.

En effet, par suite de l'évolution divergente des prix de vente et des coûts salariaux, tous deux étroitement contrôlés par l'Etat, l'insuffisance d'exploitation a atteint, en 1977, 4,5 milliards de francs, soit l'équivalent selon les termes de référence :

- des charges salariales de 60.000 agents, soit 22 % des effectifs ;
- d'une insuffisance tarifaire de 26 % ;
- des recettes de 35 Gtkm.

L'entreprise ne peut donc espérer restaurer sa situation financière et réduire ses appels au budget de l'Etat par les seuls effets d'une expansion de son trafic marchandises qui lui procure pourtant la majorité de ses recettes commerciales directes (8.140 millions de francs hors taxes en 1977 contre 6.100 millions de francs hors taxes pour les voyageurs).

L'assainissement financier aurait pu être envisagé dans une perspective de croissance de la production intérieure plus forte, les trafics en suspens entre le rail et la route dépassant alors le volume strictement nécessaire pour combler le déficit actuel et offrant à l'entreprise des opportunités plus nombreuses d'intervention.

Dans les hypothèses de croissance économique retenues, le rétablissement de l'équilibre financier de la SNCF ne pourra donc être atteint sans

recourir aux deux seules autres voies d'action possibles : l'élévation des tarifs et l'amélioration de la productivité. Ces points devraient être évoqués à l'occasion d'une concertation entre l'Etat et la Société nationale sur les conditions d'exploitation de la concession du chemin de fer, le rythme des modernisations et l'évolution des effectifs.

Des suggestions sur les orientations qui pourraient être retenues sont faites dans le corps du rapport, notamment pour l'organisation du service marchandises et les obligations de service public.

d) Le secteur routier est beaucoup moins sensible aux diverses hypothèses de répartition du trafic. Le grand nombre des entreprises permet en effet d'absorber sans heurt toute variation suffisamment progressive du trafic. Les infrastructures routières étant, à de très rares exceptions près, dimensionnées pour l'écoulement des véhicules particuliers, l'incidence des circulations supplémentaires de poids lourds, sur la capacité du réseau serait faible. Le trafic supplémentaire susceptible de revenir à la route en cas de désengagement du chemin de fer (30 Gtkm) ne représente que 5 % du trafic routier total, voyageurs et marchandises réunis, soit l'équivalent de dix-huit mois à deux ans de croissance.

Les répercussions sur les consommations d'énergie et la sécurité ne seraient pas négligeables en valeur absolue, mais resteraient de toute manière largement inférieures à celles qui résulteraient d'une politique plus rigoureuse d'exploitation de la route.

Les économies d'énergie attendues d'un transfert de 30 Gtkm du rail vers la route n'excéderaient pas 700.000 tonnes. Selon une estimation du Conseil général des Ponts et Chaussées, citée dans le rapport Merlin sur les économies d'énergie dans les transports, la différence de consommation entre route et rail, pour un milliard de tonnes-kilomètres serait en effet en moyenne de 22.000 tonnes.

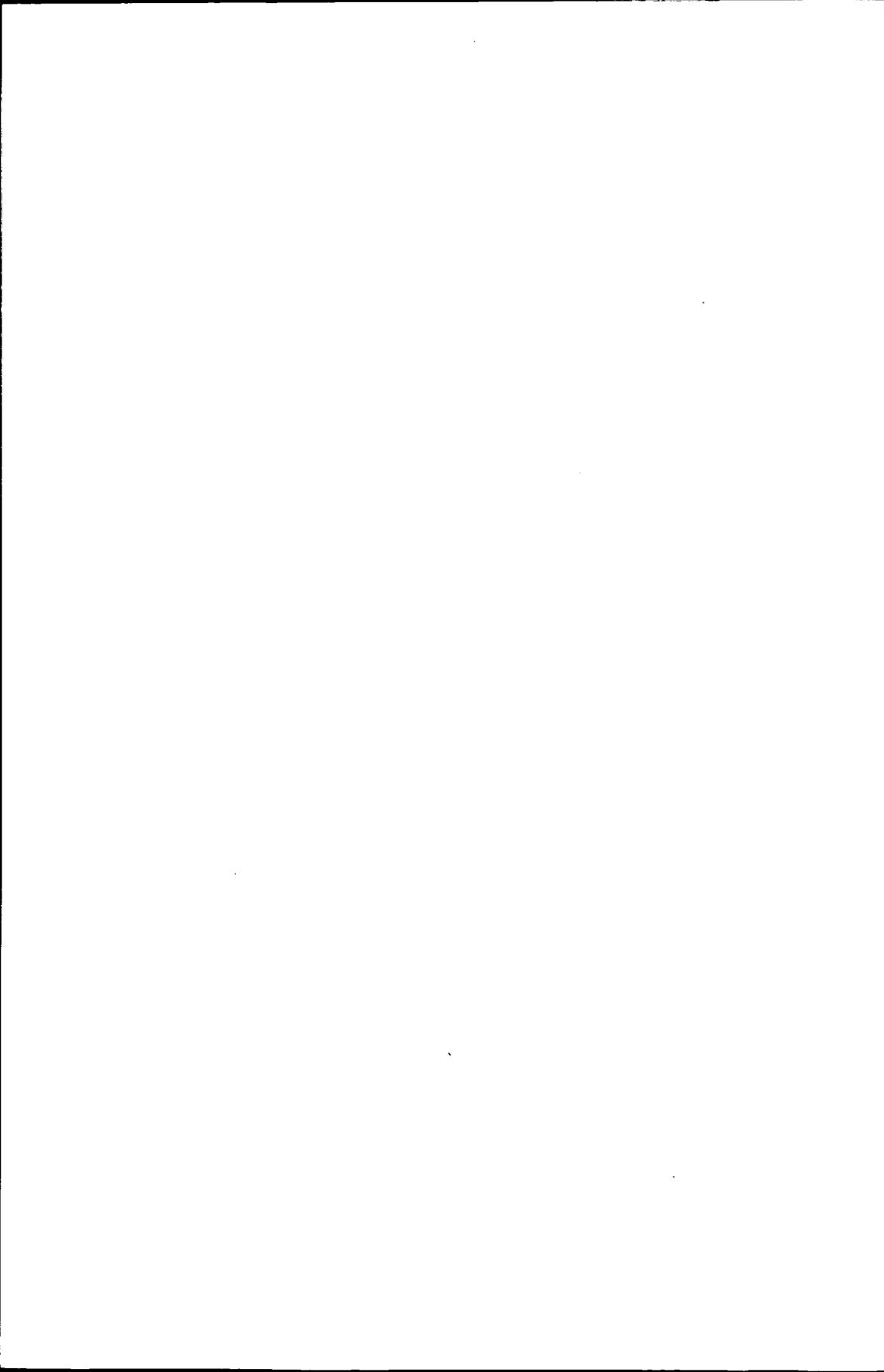
La détérioration des conditions de sécurité sur la route resterait très marginale (+ 1 % du nombre total des accidents) comparée aux bénéfices attendus de l'adoption et du respect d'une réglementation adaptée (- 40 %). Le nombre des accidents dans lesquels les poids lourds longue distance sont impliqués passerait de 8.500 en 1975 à près de 12.500 en 1990, dans l'hypothèse de la constance des taux d'accident pour chaque type de véhicules, alors que des réductions réalistes de 30 % de ces taux sur les autoroutes et de 50 % sur le reste du réseau réduiraient ce chiffre à 7.000.

L'effet sur le parc de poids lourds serait, par contre, plus important. Près de 100.000 véhicules supplémentaires de charges utiles supérieures à 6,5 tonnes seraient nécessaires, soit près de 30 % du parc de cette catégorie, mais à cette époque circuleront plus de 20 millions d'automobiles

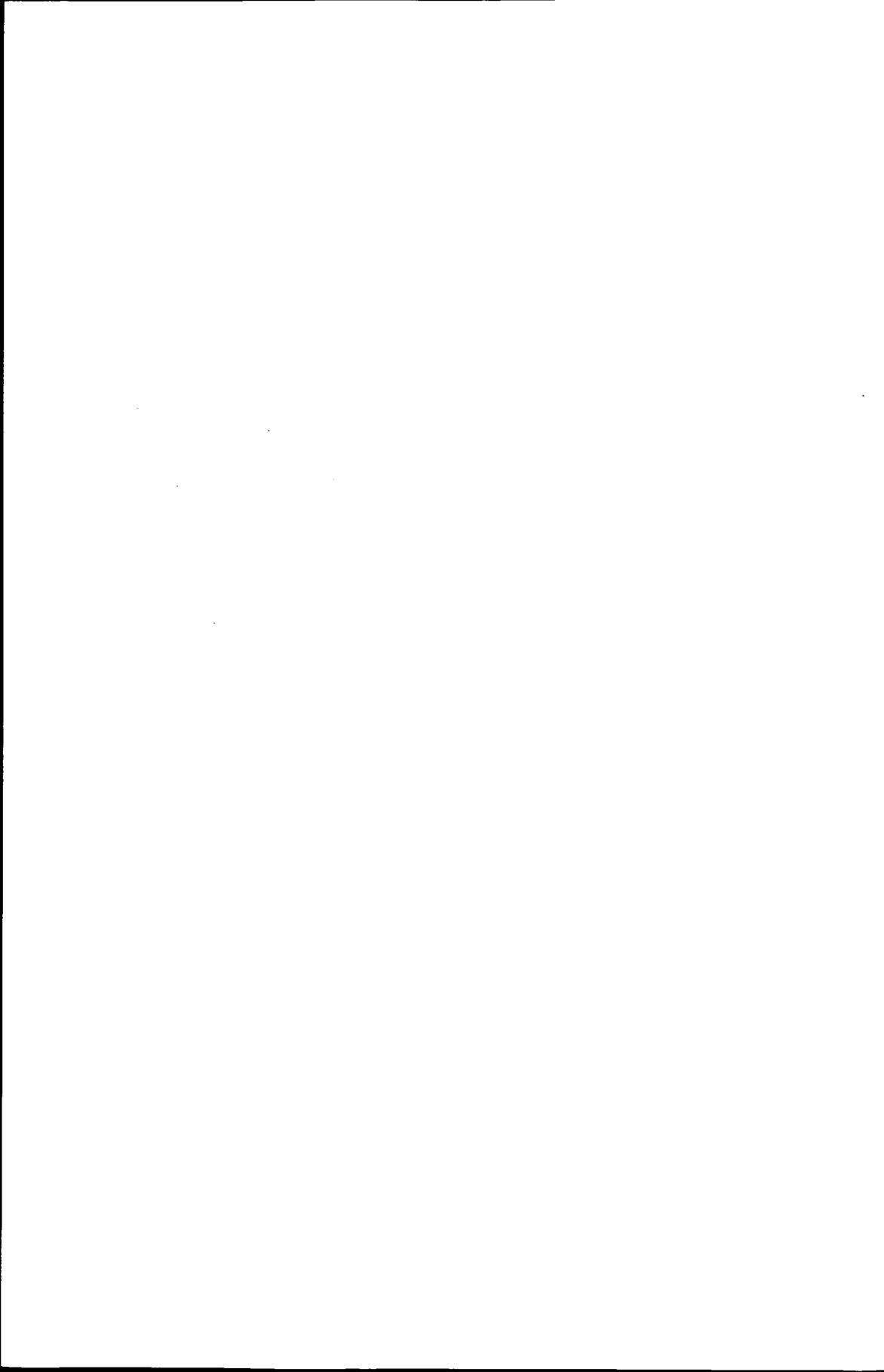
et près d'un million de véhicules utilitaires de moins de 6,5 tonnes de charges utiles.

Cette estimation est toutefois très sensible aux hypothèses faites, d'une part sur la répartition du trafic entre transport pour compte d'autrui et transport pour compte propre et, d'autre part, sur la capacité unitaire des véhicules. Une augmentation du poids total en charge admissible, de légères modifications concernant le gabarit des véhicules et des mesures visant à ne plus encourager le développement du transport pour compte propre, générateur de retours à vide, limiteraient le nombre de poids lourds en circulation sans restreindre la capacité de transport offerte.

Il ressort clairement de ces quelques indications relatives au marché des transports en 1990 des enseignements majeurs qui devraient influencer sur la politique des transports terrestres : le passage au second plan des problèmes de capacité du système de transport, le poids considérable des transports de voyageurs comparé à celui des marchandises, enfin le déséquilibre du compte d'exploitation de la SNCF.



Deuxième partie
LES ORIENTATIONS



Depuis un demi-siècle, comme on l'a vu au début de ce rapport, la politique des transports a été caractérisée par une volonté affichée de faire évoluer le secteur dans le sens d'un fonctionnement plus conforme aux mécanismes de marché et à la réalité des coûts économiques, mais des événements extérieurs l'ont bouleversée à intervalles réguliers : crise économique des années 30, guerre et période de reconstruction. Plus récemment, la crise de 1974 a marqué un coup d'arrêt à l'évolution vers un plus grand libéralisme, amorcée par la construction européenne et l'ouverture de notre économie.

Malgré les intentions maintes fois proclamées, le secteur des transports a été pendant toute cette période — et demeure — étroitement soumis aux interventions réglementaires et tarifaires de la puissance publique. La question qui se pose alors est de savoir s'il existe des raisons de fond, propres au secteur et autres que la politique de l'indice des prix de le faire échapper aux mécanismes de marché et aux règles de la concurrence.

Lorsqu'elle parle de concurrence entre les entreprises et les modes de transports, la Commission a bien conscience qu'il s'agit d'une concurrence dont les conditions doivent être harmonisées. Elle présente d'ailleurs dans la troisième partie de ce rapport des mesures propres à améliorer cette harmonisation.

C'est ainsi que les obligations de service public, que l'Etat ou les collectivités locales imposent aux transporteurs, au-delà de leur intérêt commercial doivent faire l'objet de compensations financières spécifiques. Mais il ne peut pas s'interdire, du fait de l'existence de ces compensations, de s'interroger sur la notion de service public. Comme on le verra par la suite, il est regrettable que soient indéfiniment cultivés les mêmes mythes, bloquant toute évolution vers des solutions plus satisfaisantes.

De même, une entreprise comme la SNCF ne peut supporter, placée en situation de concurrence, les charges d'une évolution passée que sont l'ensemble des charges de retraites ; et il est normal que la collectivité prenne à sa charge ce qui dépasse les charges habituellement supportées par une entreprise augmentées pour la SNCF de ce qui se rapporte aux avantages spécifiques des cheminots. Le financement des avantages spécifiques dont bénéficient les cheminots en matière de retraite (âge de départ et quotité de retraite par rapport au salaire d'activité) est donc supporté par le compte d'exploitation de l'entreprise ; il représente près de deux milliards de francs (alors que la contribution de l'Etat à la caisse de retraite atteint cinq milliards de francs).

Enfin une concurrence n'est réelle que si les entreprises sont libres des moyens d'équilibrer leurs comptes et si cet équilibre est une obligation — sanctionnée — pour elles. La Commission n'a pas manqué de poser ce problème — comme celui du respect des conditions de travail — dans ce rapport.

Ce contexte étant précisé, l'examen auquel a procédé la Commission l'a convaincue qu'aucune des raisons habituellement avancées ne justifiait de recourir à une gestion administrative du secteur, que la recherche d'une plus grande efficacité économique requerrait, comme dans les autres secteurs, un fonctionnement plus concurrentiel. Ceci ne signifie pas pour autant que la puissance publique doive se désintéresser de l'évolution du secteur : elle reste un partenaire essentiel, du fait de ses responsabilités dans la gestion des infrastructures et dans les activités de pur service public, de la tutelle qu'elle exerce sur l'entreprise nationale, plus généralement en raison de l'importance des transports dans le développement économique d'ensemble. Mais davantage que sur un plan réglementaire ses interventions doivent s'exercer, autant que faire se peut, sous forme d'incitations et dans un cadre contractuel.

I. — CONCURRENCE ET EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE

Tant le raisonnement théorique que l'observation des faits montrent le rôle essentiel de la concurrence dans la recherche de l'efficacité économique. Dans le secteur des transports comme dans les autres activités, seul l'arbitrage du marché est susceptible d'inciter tous les modes à des efforts de compétitivité — c'est-à-dire de compression de coûts — et d'en faire bénéficier les usagers ; d'assurer à chacun d'eux la place qui lui revient, compte tenu de ses performances et des avantages qui lui sont propres.

Renoncer à la concurrence comme mécanisme régulateur dans le secteur des transports ne peut, dans ces conditions, que résulter de motifs impérieux. Deux catégories de raisons sont habituellement avancées :

- *D'une part des considérations techniques propres au secteur.*

Dans un passé qui est déjà ancien, elles trouvaient leur fondement dans la situation de monopole que connaissait le chemin de fer et dans les risques d'abus de position dominante qui pourraient en découler. Avec le fort développement qu'ont connu, depuis l'entre-deux-guerres, l'usage de l'automobile individuelle et le transport routier, de tels risques n'existent plus.

C'est l'existence de coûts fixes, ou de coûts faiblement croissants avec le volume du trafic (phénomène dit de « rendements croissants »), liée principalement à l'usage d'infrastructures, qui sert actuellement de justification « technique » à l'intervention de la puissance publique. Or la recherche d'une utilisation optimale des infrastructures réelles qui passe par une coordination des décisions d'investissement, découle aussi de l'application de principes de tarification qui permettent de faire ressentir à l'utilisateur les coûts qu'il entraîne pour la collectivité.

Un tel système de tarification est en vigueur en France depuis 1971. Il n'a été ni mis à jour — alors que le contexte économique s'est fortement transformé — ni conduit à son terme, qui est une imputation complète des dépenses d'infrastructures aux usagers. Une telle évolution, condition indispensable d'un fonctionnement concurrentiel et décentralisé des entreprises de transport, pose des problèmes, notamment de nature institutionnelle, mais dont chacun paraît pouvoir recevoir une solution satisfaisante avec un délai d'adaptation.

◦ *D'autre part la réalisation d'objectifs extérieurs au secteur.*

Le transport joue un rôle très important dans les sociétés développées, tant du point de vue de l'activité productive que des conditions de vie de la population. Il constitue de ce fait un instrument au service d'autres politiques, qu'elles visent à l'obtention de résultats économiques ou à la correction de déséquilibres et d'inégalités sociales. La tentation est donc grande de subordonner la politique des transports aux politiques menées dans les autres domaines, en en distordant, si besoin est, les mécanismes fondamentaux. La hausse des prix de l'énergie, et la nécessité de réaliser des économies importantes dans un secteur qui en consomme une quantité appréciable, est venue renforcer cette tendance.

L'examen auquel a procédé la Commission lui a montré que ni la mise en œuvre d'une politique d'économies d'énergie, ni la réalisation d'un meilleur aménagement du territoire, ni l'obtention d'un niveau accru de sécurité pour le déplacement des personnes, qui constituent trois préoccupations majeures liées à l'environnement des transports, n'étaient incompatibles avec un fonctionnement du secteur selon les mécanismes du marché ; que souvent même les incitations indirectes, de nature fiscale par exemples, seraient plus efficaces que des interventions directes ou des allocations autoritaires.

Intégrer la contrainte interne que constitue la prise en charge des infrastructures, assurer les inflexions nécessaires liées à l'environnement des transports, représentent ainsi les orientations majeures d'une politique visant à obtenir, par la concurrence entre les entreprises et entre les modes, la plus grande efficacité économique.

II. — UNE CONTRAINTE INTERNE : LA PRISE EN CHARGE DES INFRASTRUCTURES

Diverses activités économiques marchandes placées en situation de concurrence, telles la production et la distribution d'énergie, dépendent de réseaux de caractéristiques analogues aux infrastructures de transport, et présentant des coûts fixes importants, mais n'ont pas entraîné de la part de la puissance publique des interventions tarifaires et réglementaires persistantes comparables à celles qui régissent les entreprises de transport.

En fait, une différence fondamentale apparaît : alors que pour ces activités les opérations de production et de distribution sont intégrées, et dépendent d'un même centre de décision, le secteur des transports met en concurrence un mode intégré (le transfert ferroviaire) et des modes (route et voie d'eau) pour lesquels la gestion de l'infrastructure est dissociée de la gestion des entreprises. La tarification de l'usage des infrastructures est ainsi un point de passage obligé pour imputer aux usagers les dépenses que consent la collectivité en leur faveur.

1. La « phase intérimaire » de tarification des infrastructures.

Mis en place à partir de 1971 à la suite des travaux d'un groupe d'étude sur les « coûts d'usage des infrastructures de transport » institué en 1966, le système actuel, dit de « phase intérimaire » repose sur le principe de tarification au coût marginal social. Ces coûts sont de natures et d'importances relatives très différentes selon les infrastructures : pour les infrastructures ferroviaires — ainsi que pour les infrastructures de navigation — les dépenses concernent principalement l'entretien et la part marginale (c'est-à-dire variant en proportion du trafic) est faible. Pour les infrastructures routières, les coûts d'entretien sont relativement faibles (*) par rapport aux coûts de gestion (police, insécurité) et surtout aux coûts

(*) Ils permettent cependant une certaine discrimination entre les véhicules routiers selon leur charge à l'essieu, c'est-à-dire leur « agressivité » à l'égard de la chaussée.

de congestion. Ils traduisent ainsi la différence de situation entre le réseau ferroviaire, où la situation habituelle est la surcapacité, et le réseau routier où, du fait d'une capacité plus faible de chaque infrastructure linéaire et d'un trafic plus important (et se développant plus rapidement), un certain ajustement se réalise entre offre et demande.

Financièrement, l'application de la phase intérimaire de tarification s'est traduite : pour la route, par l'institution d'une « taxe spéciale sur certains véhicules routiers » dite « taxe à l'essieu » dont le produit actuel est d'environ 400 millions de francs ; pour la SNCF par le versement d'une compensation de l'Etat pour charges d'infrastructures couvrant la part des coûts fixes imputables au trafic marchandises, d'un montant actuel de l'ordre de 2 milliards de francs. L'actualisation du barème de la « taxe à l'essieu » et de la « compensation de l'Etat pour charges d'infrastructures » aux conditions économiques présentes (avant les dernières hausses de la taxe intérieure sur les carburants) pourrait conduire à accroître l'une et l'autre, améliorant donc la situation relative du fer par rapport à la route.

Si la tarification au coût marginal social a représenté un progrès important, sur le plan méthodologique et sur le plan concret, dans le repérage et dans l'imputation des coûts d'infrastructure, elle apparaît néanmoins insuffisante pour fonder de manière stable et efficace les conditions de concurrence entre les différents modes de transports. Celles-ci ne peuvent être assurées, selon l'avis de la Commission, que par une tarification qui permette de faire supporter aux usagers de chaque catégorie d'infrastructures *la totalité des charges qu'elles entraînent pour la collectivité*. Par rapport à la tarification au coût marginal, une telle tarification requiert la perception, en sus, de péages d'équilibre couvrant les charges fixes d'infrastructures.

2. Considérations sur les apports des théories économiques.

La position de la Commission procède des considérations de fait ou des argumentations rationnelles suivantes :

— les coûts fixes ne sont pas l'apanage des activités faisant appel à des infrastructures ou à des réseaux de distribution, mais se retrouvent dans la quasi-totalité des activités de production. Dans le domaine du transport, d'ailleurs, il y a des coûts fixes importants en dehors de ceux liés à l'usage des infrastructures, puisque, dans le cas de la SNCF par exemple, ces derniers ne représentent qu'environ la moitié des coûts fixes totaux ;

— les coûts fixes ne sont pas des coûts fatals ou inéluctables : ils peuvent être réduits par une meilleure organisation du réseau, à coup sûr par des modifications dans sa configuration, notamment dans ses frais généraux ;

— la justification du principe de tarification au coût marginal réside dans la « perte sociale » liée à l'exclusion d'usagers potentiels prêts à payer un prix au moins égal à la dépense supplémentaire qu'entraînerait, pour la collectivité, la satisfaction de leur demande. Il ne permet toutefois pas de vérifier le bien fondé du maintien d'une activité économique donnée. Or dans le cas où il existe des coûts fixes ou des rendements croissants, il peut devenir plus économique de recourir à d'autres techniques ou à d'autres filières de production, même si les biens ou les services produits ne sont pas des substituts parfaits ;

— les incertitudes dans la détermination des coûts marginaux, notamment des coûts de congestion, et donc l'impossibilité d'aboutir à des évaluations objectivement fondées, rendent difficile d'assurer l'auto-régulation d'un système reposant sur la tarification au coût marginal social. En effet la revendication, a priori légitime, d'une amélioration de la qualité du réseau d'infrastructures n'est pas sanctionnée par une augmentation du coût mais au contraire par une baisse puisqu'alors la congestion diminue : du fait qu'elle n'engage pas la responsabilité financière des usagers, il n'est pas possible d'en vérifier le bien-fondé.

A la différence de la tarification au coût marginal social, la tarification à l'équilibre budgétaire :

— incite à la compression de l'ensemble des coûts et à la recherche de la meilleure configuration des réseaux ;

— établit sur des bases moins discutables le montant des charges à imputer aux usagers ;

— sanctionne financièrement les revendications que ces derniers peuvent formuler.

Elle présente donc les caractéristiques qui la qualifient pour permettre une gestion décentralisée des infrastructures, et par suite un meilleur fonctionnement concurrentiel du marché des transports.

3. L'équilibre budgétaire.

Une décision en date du 23 mars 1972, du Premier ministre, a confié à un groupe de travail interministériel l'étude des conséquences sur les modes de transport et sur l'économie française dans son ensemble d'une

mise en œuvre de la tarification à l'équilibre budgétaire. Elle fait suite à une décision du Conseil des ministres de la Communauté économique européenne de décembre 1971 qui préconise l'adoption d'un tel système de tarification par l'ensemble des pays européens.

Les travaux ont été retardés par les difficultés statistiques rencontrées et par la complexité des discussions auxquelles a donné lieu à Bruxelles la généralisation aux pays de la Communauté de la « phase intérimaire » déjà appliquée en France, discussions qui viennent à peine d'aboutir. Toutefois, un projet de « rapport intérimaire » a pu être établi.

Les difficultés statistiques précédemment évoquées ont conduit à retenir des années de référence déjà anciennes et, de plus, différentes selon les modes (*). Pour la SNCF, l'année considérée se trouve être celle où elle a dégagé les meilleurs résultats et approché de plus près l'équilibre conventionnel de son compte d'exploitation.

Les difficultés d'ordre méthodologique ont porté sur la définition des unités de gestion au niveau de chacune desquelles puisse être établi et vérifié l'équilibre budgétaire, et sur les règles d'imputation des charges fixes aux différentes catégories de trafic. Elles sont apparues pour recevoir des solutions satisfaisantes dans l'hypothèse où seraient institués dans le secteur différencié des « centres de gestion des infrastructures » dont il est difficile de définir avec précision le statut (agence, établissement public, simple compte spécial du budget) mais disposant de l'autonomie budgétaire, et liés à l'Etat par un contrat de programme pluri-annuel fixant les objectifs en termes d'évolution des trafics à prévoir et d'amélioration de la qualité de service à assurer (chacun étant caractérisé par un montant d'investissement correspondant, « investissement de capacité » et « investissement de progrès »).

Dans un tel contexte, les résultats obtenus ont été les suivants, en ce qui concerne les différents modes de transport :

— la tarification à appliquer aux différentes catégories de circulation dépend peu du type d'équilibre budgétaire visé : il n'y a donc pas lieu de bouleverser les modes actuels de financement (avec ou sans recours à l'emprunt) de chacun des modes ;

— l'imputation aux véhicules routiers de marchandises de la part des charges fixes qui leur reviennent nécessiterait une augmentation sensible du barème de la « taxe à l'essieu » (en moyenne un quintuplement) et entraînerait une hausse du coût de revient du transport de 8 à 10 % (pour les catégories de véhicules qui entrent directement en concurrence avec

(*) 1971 pour les voies navigables, 1972 pour les infrastructures routières, 1974 pour les infrastructures ferroviaires.

les autres modes de transport). Parallèlement, la suppression de la compensation de l'Etat à la SNCF pour charges d'infrastructures aurait nécessité en 1974, année d'équilibre, une augmentation moyenne des tarifs marchandises de 20 à 25 % ;

— en ce qui concerne la voie navigable, l'augmentation du coût de revient du transport serait d'un ordre de grandeur à peu près comparable pour le réseau à grand gabarit (de 20 à 35 %), beaucoup plus élevé pour le réseau Freycinet (supérieur à 50 %). Les caractéristiques particulières de ce dernier posent en tout état de cause un problème spécifique, qui sera évoqué ultérieurement ; elles excluent que ce réseau soit maintenu dans sa totalité dans une économie de marché.

Il est plus difficile d'évaluer les incidences de ces augmentations de coût sur le marché du transport. Globalement, la demande de transport serait peu affectée, en raison de la faible élasticité du transport marchandises. Les transferts de trafic sont plus incertains, tant sont mal connues les relations de concurrence et de complémentarité entre les modes. En retenant des hypothèses assez contrastées — aux limites de la plage de vraisemblance — il est apparu qu'en particulier la perte de trafic du fer, à réseau inchangé, au profit de la route pourrait être comprise dans une fourchette allant de 3 à 8 %.

Enfin, la perte sociale liée à l'exclusion d'usagers marginaux du transport qu'entraîne la tarification à l'équilibre budgétaire se révèle faible (inférieure à 100 millions de francs), comparée au transfert de charges opéré entre la sphère non marchande et la sphère marchande (de l'ordre de 3,5 milliards de francs) ou à l'importance du secteur des transports interurbains de marchandises et de voyageurs (130 milliards de francs environ).

Sur l'économie dans son ensemble, outre le transfert de charges entre les contribuables et les utilisateurs du transport, le principal effet mesurable concerne le niveau général des prix : l'incidence mécanique est faible (de l'ordre de 0,4 %), négligeable dans l'hypothèse d'un passage progressif de la « phase intérimaire » à la tarification à l'équilibre budgétaire.

Appréciées donc sur la situation d'avant crise, les conséquences économiques et financières du passage à la tarification à l'équilibre budgétaire des infrastructures apparaissent supportables pour chacun des modes de transport — à l'exclusion peut-être du réseau de voies navigables à petit gabarit — et propres à améliorer le fonctionnement du secteur.

Depuis lors, la SNCF a enregistré un retard tarifaire important alors que le transport routier a connu un accroissement de ses charges d'infrastructures par le biais d'un relèvement de la taxe intérieure sur les pro-

duits pétroliers. L'équilibre budgétaire (*) impliquerait donc une augmentation des tarifs plus élevée pour le transport ferré (de l'ordre de 35 %), une augmentation du prix de revient plus faible pour le transport routier (environ 5 %).

Ces évolutions ne remettent pas en cause l'intérêt que présente une tarification à l'équilibre budgétaire, même si elles en repoussent les possibilités de mise en œuvre à plus long terme, après qu'ait été réalisé l'assainissement des comptes financiers de la SNCF.

Elles ne condamnent pas non plus l'entreprise nationale à la régression. Le transport ferroviaire demeure un outil performant, susceptible même d'être sensiblement revalorisé par la hausse du prix de l'énergie. Les simulations globales effectuées dans la première partie du rapport ont fait apparaître le rôle important qu'il devrait continuer à jouer, au prix certes d'évolutions et d'adaptations dont il est possible d'entrevoir les grandes lignes, mais dont les ajustements progressifs ne pourront émerger que de la confrontation de la concurrence ; concurrence dont l'État doit faire respecter les règles sans en déformer les mécanismes comme il le fait par exemple en agissant directement au niveau de la gestion de la SNCF, en limitant ses tarifs.

(*) Aux conditions économiques de 1976.

III. — UNE CONTRAINTE EXTÉRIEURE : LES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE

1. La crise de 1973 et ses répercussions sur la situation énergétique mondiale ont fixé comme limites à l'indépendance nationale notre aptitude à régler la facture pétrolière. Au début d'une ère d'énergie chère et face à d'inquiétantes incertitudes sur les approvisionnements lointains en produits pétroliers, la réduction du taux de croissance de la consommation d'énergie est alors apparue comme une nécessité impérieuse. Cette réduction, qui doit intervenir dans tous les secteurs de l'économie, ne saurait épargner les transports qui consomment essentiellement des hydrocarbures. Mais le risque est grand qu'une surestimation de l'importance relative de ce secteur (*) ne serve de justification à un renoncement immédiat au maintien de la concurrence entre les modes de transport, tant s'affaiblit, en période de crise, la confiance dans l'efficacité d'une régulation par le marché.

Il est certain qu'en période de crise grave, allant jusqu'à une pénurie physique, le recours à des répartitions de caractère autoritaire et administratif s'impose. Une telle situation n'a pas été retenue par la Commission, car ses incidences sur l'ensemble des activités seraient telles, qu'elle nécessite une approche trop différente des conditions normales de fonctionnement de l'économie nationale.

2. S'il existe, selon les appréciations convergentes de nombreux experts, un très grand risque de déséquilibre temporaire de l'offre et de la demande de pétrole lors de la prochaine décennie en raison du ralentissement actuel du rythme de mobilisation des ressources, une stabilisation du marché pourrait intervenir sur la base d'un *doublément d'ici à 1990 du prix en dollars constants, du pétrole brut à la tête de puits*. Ce niveau de prix permettrait probablement de mobiliser des ressources que les cours actuels de l'énergie n'incitent pas à développer et de mettre en place des substituts au pétrole.

Un tel doublement aura une importance considérable dans les échanges internationaux ; par contre, et à condition que la production d'électricité ne fasse plus massivement appel au fuel, il pourrait n'avoir qu'une faible incidence sur le marché intérieur tant les relations de ce dernier avec celui du brut sont distendues par le poids de la fiscalité intérieure.

(*) La part des transports dans la consommation finale d'énergie est de 22 %, dans celle des produits pétroliers elle est de 33 %.

Dans une période d'augmentation constante du coût des approvisionnements énergétiques, il est indispensable que les comportements naturels des consommateurs soient orientés vers une utilisation plus rationnelle de l'énergie par une pression permanente des prix. A cet égard, il serait souhaitable que les prix des carburants croissent à un rythme plus rapide que celui de l'ensemble des prix pour profiter des effets favorables des élasticités de la consommation de carburant et des trafics par rapport aux prix, qui sont respectivement de — 0,3 et — 0,25 selon les estimations communément retenues. Ainsi, à titre d'exemple, une augmentation de 15 % du prix relatif du carburant entraînerait, toutes choses égales par ailleurs, une diminution en 1990 de 4,5 % du volume de carburant consommé et de 3,8 % de la circulation.

De toute manière, une répercussion intégrale des hausses extérieures s'impose, car rien ne justifie que l'Etat en atténue, par le biais d'une diminution de ses recettes, les effets sur le consommateur. Ces répercussions dans l'hypothèse du doublement ne seraient pas excessives et ne représenteraient que 15 % du prix du supercarburant et 26 % de celui du gasoil.

Ces renchérissements ne bouleverseraient pas l'économie, car si le prix du carburant peut atteindre sur la route 25 % du coût du transport, la valeur du transport ne représente, pour les produits élaborés, pas plus de 2 à 3 % de leur coût total. Seuls les transports de pondéreux pourraient être influencés par les possibilités d'utiliser le rail ou la voie d'eau, dont la dépense énergétique par tonne transportée est nettement moins forte. Un renforcement de la tendance à la localisation des industries lourdes sur les sites portuaires et les grands axes de transport s'ensuivrait.

3. Les moyens dont dispose globalement le secteur du transport, pour faire face à un renchérissement progressif du prix de l'énergie, se rattachent aux cinq orientations suivantes :

- augmenter le facteur de charge de tous les véhicules, c'est-à-dire le rapport des tonnes-kilomètres nettes transportées aux kilomètres-véhicule par une augmentation de la charge moyenne et la diminution des retours à vide ;
- modifier les conditions de fonctionnement et d'utilisation notamment par réduction des vitesses et par une conduite plus souple ;
- diminuer la qualité de service en abaissant la fréquence des départs programmés ;
- améliorer, grâce à des progrès techniques, l'efficacité énergétique ;
- transférer du trafic vers les modes ayant la meilleure efficacité énergétique.

Les mesures immédiatement efficaces concernent les conditions de fonctionnement et d'utilisation des véhicules qui peuvent être infléchies à la suite de campagnes d'information et de formation théorique et pratique.

Sous l'effet de la concurrence et d'une hausse régulière du prix relatif des carburants, les mesures visant à améliorer la productivité de chacun des modes et à diminuer leur consommation spécifique de carburant se développeront avant que des transferts significatifs d'un mode à l'autre, qui supposent une modification structurelle profonde du secteur des transports, ne se produisent. L'Agence pour les économies d'énergie n'a pas, pour ces raisons, retenu comme objectif prioritaire dans les transports les glissements intermodaux, préférant consacrer ses interventions à l'accompagnement et à l'amplification des réflexes naturels d'économie d'énergie. La question se pose de savoir s'ils seront suffisants pour permettre une adaptation progressive du système de transport d'une part, et de l'économie nationale d'autre part. Il y a tout lieu de le penser. Les économies à attendre ne sont pas négligeables : les acteurs du transport ayant bénéficié pendant des années d'un prix anormalement bas des hydrocarbures n'ont pas été poussés à s'intéresser à une diminution de leur consommation de carburant et des gains potentiels existent.

Le rapport sur les économies d'énergie dans les transports, établi par l'ingénieur général des Ponts et Chaussées Merlin, fait effectivement état d'économies possibles de 2 M tep (*) à 5,2 M tep par des mesures techniques et réglementaires internes à chaque mode. Ces valeurs sont à rapprocher des objectifs de la Commission de l'énergie du Plan, qui avait retenu pour l'ensemble du secteur des transports (marine marchande comprise), par rapport aux prévisions faites avant la crise de 1973, une économie à l'horizon 1985 de 7 M tep correspondant à 15 % des économies totales recherchées (45 M tep).

Des gains de 0,8 M tep à 1,6 M tep pourraient en plus résulter d'infléchissements vers les transports collectifs terrestres des déplacements de personnes et vers le fer, la voie d'eau ou les oléoducs des transports de marchandises. A l'intérieur même des modes de transport collectif, le remplacement de certains omnibus ferroviaires par des autocars serait également bénéfique.

Les objectifs fixés par le Plan ne sont pas hors de portée. Ces mesures préconisées sont fort peu coûteuses et supposent surtout une prise de conscience du problème ; leur mise en forme administrative est aisée. Toute politique de consommation de l'énergie doit commencer par elles.

Elles sont d'autant plus justifiées que la plupart d'entre elles auraient des effets favorables sur la sécurité routière et l'environnement.

Si elles n'étaient pas rapidement retenues, il est à craindre que l'évolution future de la situation énergétique n'oblige à prendre ultérieurement et sans préavis des dispositions pouvant remettre radicalement en cause notre mode de vie et l'organisation de notre société, ce que le Gouvernement a jusqu'ici, et à juste titre, exclu.

(*) Tonne équivalent pétrole.

4. L'instrument puissant que constitue la fiscalité pour orienter le comportement des agents économiques justifie que soit réexaminée la cohérence de l'ensemble des taxes spécifiques qui frappent la circulation automobile.

En ce qui concerne les véhicules routiers de marchandises, la fiscalité spécifique — TIPP et TVA non déductible, « taxe à l'essieu » — correspond, par définition même de cette dernière taxe, à la tarification de l'usage des infrastructures. Elle représente donc le prix d'un service rendu.

Pour les véhicules légers, en revanche, la taxe intérieure sur les produits pétroliers est très supérieure aux dépenses d'infrastructure imputables à cette catégorie d'usagers (qu'elles soient évaluées au coût marginal social ou à l'équilibre budgétaire). S'y ajoutent d'autres taxes (taxe différentielle sur les voitures particulières) ou des taux majorés d'imposition (TVA sur les véhicules neufs).

La surtaxation de l'automobile particulière peut répondre à des considérations tout à fait normales de justice sociale ou d'efficacité fiscale. Il importe, notamment en ce qui concerne la TIPP sur le carburant automobile, et dans la perspective d'une gestion déconcentrée des infrastructures routières, que la part de « taxe de consommation » qu'elle comporte soit clairement définie.

Il est, dans la fiscalité actuelle, une distorsion dont le maintien pourrait avoir des conséquences fâcheuses à terme, c'est celle qui existe entre le gasole et l'essence. A pouvoir énergétique équivalent, le premier coûte à l'usager, 46 % de moins que la seconde. Certes, en utilisation urbaine et à agrément d'usage équivalent, les voitures particulières diesel consomment 15 à 20 % de moins d'énergie primaire que les voitures à essence par suite d'une puissance plus faible pour des véhicules de même type, mais cet écart s'annule en usage routier et s'inverse même sur autoroute (source : Agence pour les économies d'énergie).

On constate d'ailleurs que dans les grands pays développés et notamment dans ceux qui sont le berceau du développement de la technique du moteur diesel, l'écart de prix de vente au litre entre gasole et essence est nettement plus faible qu'en France.

L'économie d'énergie qui résulterait d'une poursuite des tendances actuelles de la dieselisation des véhicules légers (62.000 tonnes en 1980) n'est pas négligeable, mais elle serait obtenue au prix d'une incitation financière de l'Etat (7.000 F/tep) largement supérieure à ce qui est nécessaire pour obtenir des économies substantielles d'énergie dans d'autres secteurs (2.000 F/tep).

Il n'y a pas intérêt, à ce prix, à laisser le parc de voitures individuelles se dieseliser à une cadence accélérée. Un ajustement immédiat est souhaitable. Les modalités correspondantes doivent être étudiées le plus

rapidement possible en tenant compte de la marge d'action rendue disponible par la réévaluation des contributions pour charges d'infrastructure des poids lourds.

A cet effet, la Commission suggère d'échanger la déductibilité de la TVA sur le gasole contre une hausse équivalente du prix du gasole au moyen du relèvement de la TIPP (*) sur ce carburant.

5. Il est une composante de la politique énergétique qui ne peut trouver une traduction facile en terme de coût : le maintien de l'indépendance nationale.

A cet égard, une diversification des sources d'énergie est la seule solution. Mais elle ne peut être appliquée à grande échelle que dans la mesure où le système des transports pourra se libérer, au moins en partie, de la contrainte résultant de l'utilisation quasi exclusive de l'énergie sous une de ses formes primaires. Une économie, dont les besoins essentiels peuvent être satisfaits par des énergies secondaires, sera, en effet, toujours moins vulnérable en raison de la plus grande liberté d'action que lui laissera la possibilité d'assurer ses approvisionnements par des sources variées d'énergie primaire.

L'adaptation d'une partie du secteur des transports à des énergies secondaires n'est pas un objectif irréaliste à long terme. Les énergies secondaires, dont on peut envisager l'usage sur une plus grande échelle, sont l'électricité, les carburants de synthèse et l'hydrogène.

Le chemin de fer est le seul mode qui utilise, sur une grande échelle, directement l'énergie électrique pour la traction. L'électrification, qui a été introduite pour des raisons d'économie interne au secteur, trouve maintenant une nouvelle justification : sa complémentarité avec la politique nucléaire.

En supposant que la part de marché du trafic marchandises SNCF reste stable à l'horizon 1990, l'électricité représenterait en effet 7 % du total de l'énergie consommée par le système de transport.

Le développement de véhicules routiers électriques pour le transport des marchandises est plus en retard en France que dans les autres pays européens. Tout un secteur de la livraison et de la desserte des grandes agglomérations devrait relever de la propulsion électrique autonome dont les effets sur l'environnement sont de surcroît moindres : niveau de bruit plus faible, absence de pollution.

L'enjeu n'est pas négligeable puisque 14 % de la consommation totale de carburant des transports routiers est le fait de la circulation des poids lourds en ville.

(*) Taxe intérieure sur les produits pétroliers.

La voiture électrique individuelle restera un bel objet de futurologie tant qu'aucune percée technologique ne permettra l'utilisation des couples électrochimiques les plus performants pour la réalisation de batteries d'une capacité satisfaisante.

Le recours à des carburants de synthèse, à des produits fortement hydrogénés ou à l'hydrogène pur, mérite les études entreprises en France et ailleurs afin de déterminer les obstacles technologiques et les limites économiques.

IV. — UN IMPÉRATIF DE SOCIÉTÉ : LA SÉCURITÉ DES PERSONNES

1. La puissance publique est garante de la sécurité des personnes et tous les jours elle procède à des arbitrages entre des dépenses et des réductions de risques de mort et de blessures. De la diversité des décisions prises, se dégage une rationalité qui apparaît, en dernière analyse, comme le résultat de l'affectation implicite d'une valeur monétaire à la vie humaine. Si, d'un point de vue moral, la vie n'a pas de prix, l'action la rend commensurable avec d'autres biens. L'importance attachée à la vie humaine ne se réduit toutefois pas à un prix, par le biais des procédures utilisées pour évaluer l'utilité collective, sans référence à des considérations relevant plus de l'éthique que de l'économie.

Le danger toujours présent dans les transports a fait que les règles de sécurité ont joué un rôle déterminant dans l'organisation et le développement du secteur. Toutefois les risques encourus par les voyageurs selon le mode de transport utilisé n'ont pas été amenés à un niveau comparable comme si la puissance publique avait attaché une valeur différente à la vie d'un individu selon son moyen de transport.

Dans les transports collectifs, où les accidents prennent souvent un caractère spectaculaire, l'Etat a imposé des règles de fonctionnement et de construction permettant d'atteindre des taux d'accidents très réduits. L'intégration de ces mesures de sécurité dans l'exploitation est telle que leur coût ne peut pas être isolé et que l'efficacité des dépenses ainsi engagées n'est pas mesurable par un ratio financier.

La route, où le péril est 20 à 30 fois (*) plus important, en termes de passagers-kilomètres, pourrait voir son insécurité ramenée à un niveau comparable à celui des autres modes par une réduction drastique des vitesses et la réalisation d'infrastructures adéquates. Mais les contraintes qu'elles entraîneraient dans la vie quotidienne et dans la gestion des affaires publiques sont difficilement admises. La valeur du temps perdu dans les ralentissements a jusqu'à présent pesé plus que le coût des morts et des blessés. Il est vrai que la première est perçue par chacun des usagers et que le second ne concerne que les victimes et la collectivité.

La sécurité est une donnée extérieure au voyageur. Dans les transports en commun, elle lui est fournie comme une consommation accessoire et il

(*) La route apparaît 28 fois plus dangereuse que la voie ferrée et 36 fois plus dangereuse que l'avion. Chiffres cités dans le rapport du Conseil économique et social sur la sécurité routière de janvier 1976.

en acquitte le prix dans son billet. Sur la route, il subit l'insécurité, mais supporte en contrepartie des charges plus légères que dans une situation plus sûre.

Ainsi les procédures actuelles utilisées pour obliger les automobilistes à tenir compte de la sécurité d'autrui ne paraissent guère efficaces tant les comportements individuels sont faiblement orientés vers une réduction des risques. Le recours à des voies réglementaires et administratives s'impose.

2. Le nombre des victimes de la route — 13.787 tués, 357.451 blessés pour 261.275 accidents corporels en 1976 — est trop élevé pour se satisfaire d'un statu quo. L'exemple des pays anglo-saxons est là pour nous montrer que les accidents de la route ne sont pas une fatalité. Leurs causes principales sont, d'ailleurs, bien identifiées : la vitesse, l'intempérance alcoolique.

Les limitations de vitesse en rase campagne, 90 kilomètres/heure sur les routes, 110 kilomètres/heure sur les voies à chaussées séparées et les autoroutes urbaines, 130 kilomètres/heure sur les autoroutes, n'ont pas besoin d'être modifiées. Leur respect effectif apporterait des améliorations sensibles.

L'enquête conduite à l'Institut de recherches orthopédiques de Garches sur le rôle de l'imprégnation alcoolique des conducteurs dans les accidents de la route, devrait être étendue à l'ensemble du territoire, car son intérêt essentiel est de fournir des indications sur le taux d'alcoolémie des responsables présumés d'accidents et non plus de l'ensemble des victimes. Un taux d'alcoolémie égal ou supérieur au taux légal aurait été constaté chez 38 % des responsables d'accidents mortels, ce taux s'élevant à 52 % pour les accidents survenus entre 18 heures et 3 heures du matin. Ces ordres de grandeur sont confirmés par les travaux de l'Office national de sécurité routière qui ont montré que les accidents mortels diminueraient de plus de 20 % si la sobriété des conducteurs était de règle.

Tant que les conséquences d'une transgression de la loi ne seront pas clairement perçues et que la probabilité d'être pris restera faible, les attitudes face à l'alcool au volant ne se modifieront pas. Il est, à cet égard, nécessaire de mettre au point de nouvelles modalités techniques de contrôle de l'alcoolémie et d'accroître, par voie législative, les occasions de soumettre les conducteurs aux épreuves de dépistage de l'imprégnation alcoolique, ainsi que la valeur dissuasive des sanctions.

Les possibilités de progrès ne se limitent toutefois pas à ces deux domaines et des actions concernant l'amélioration du réseau, le respect des règles de conduite par les entreprises de transport routier, la formation des conducteurs et les conditions de passage du permis peuvent également contribuer à infléchir la sécurité routière dans un sens favorable.

Sur tous ces sujets, des études et des propositions précises ont été faites. L'essentiel est de ne pas relâcher les efforts entrepris et de toujours manifester la volonté déterminée de ne pas considérer le tribut routier comme une malédiction.

C'est bien dans cette voie qu'il convient d'abord de rechercher une amélioration de la sécurité pour les usagers des transports. Il serait illusoire, compte tenu de l'importance que tient l'automobile individuelle dans le transport, de ne compter que sur les gains qu'entraînerait un plus grand usage des transports en commun.

V. — UN CONFLIT APPARENT : L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

1. La cohérence générale des approches.

Dans la mesure où les effets externes de l'offre de transport sur le développement économique et sur la localisation des activités ont une importance largement admise, toute recommandation découlant d'une approche sectorielle suscite des interrogations sur sa cohérence avec des objectifs plus généraux comme ceux de l'Aménagement du territoire.

Une politique des transports, fondée sur une optimisation partielle du secteur, permet de satisfaire, à un moment donné, les besoins en minimisant la consommation de biens rares et constitue à cet égard la seule garantie d'efficience contre les risques de gaspillage.

Sa démarche n'est pas, *a priori*, irréductible avec celle de l'Aménagement du territoire, qui vise également au développement du pays par une meilleure utilisation du potentiel de main-d'œuvre de chaque région et une meilleure répartition des activités économiques.

Lorsque la pénurie de moyens de communication est un obstacle au développement, ou qu'elle constitue un goulot d'étranglement pour la production, les préoccupations de l'Aménagement du territoire rejoignent naturellement la démarche sectorielle propre des transports.

Les conditions dans lesquelles ont été prises historiquement les décisions, concernant les infrastructures de transports, illustrent bien cette convergence.

Des préoccupations d'une rationalité moins contraignante n'ont, en effet, été retenues que pour l'utilisation de la marge de manœuvre apportée par le développement.

A l'horizon 1990, au terme d'un effort de quarante ans qui aura vu la modernisation intégrale du réseau routier, la construction de plus de 8.000 kilomètres d'autoroutes, la modernisation du chemin de fer, la mise en place de services aériens intérieurs et l'aménagement des voies navigables naturelles, l'accessibilité sera partout assurée. La compétition pour la localisation des infrastructures nouvelles, que des considérations écologiques rendront de plus en plus coûteuses, devrait céder la place à des préoccupations de gestion et d'exploitation.

2. Les objectifs actuels de l'Aménagement du territoire.

Dans l'immédiat, les lignes d'action de l'Aménagement du territoire, ayant un rapport direct avec les transports, s'articulent autour des lignes d'action suivantes :

- poursuivre le rééquilibrage du pays en permettant le développement des activités dans l'Ouest, le Sud-Ouest et le Massif central et la reconversion des secteurs industriels fragiles du Nord et de l'Est ;
- rompre le processus de dépeuplement, voire de désertification, qui se fait jour dans une bonne partie de l'espace français. Le recensement de 1975 a montré que les Pyrénées, le Massif central, la moitié sud des Alpes, une partie de l'Est, etc., étaient menacés ;
- rechercher une meilleure qualité de vie dans les zones urbaines et, notamment, dans les plus grandes agglomérations, ce qui exige la forte réduction de leur croissance. Maintenir la population sur place en essayant de la fixer dans les villes moyennes et les petites villes et, plus encore, permettre sa permanence dans les zones rurales.

La poursuite de ces objectifs, dans la mesure où il est implicitement admis qu'ils ne doivent pas conduire à des actions compromettant le développement économique et le maintien des équilibres fondamentaux, notamment en matière de balance commerciale extérieure, ne s'oppose pas à une gestion satisfaisante du secteur des transports. Il est, à cet égard, caractéristique que les réformes concernant le cadre institutionnel et la préparation des décisions apparaissent nécessaires à la fois pour l'Aménagement du territoire et pour l'amélioration de la gestion du secteur des transports. Des divergences notables apparaissent, par contre, sur les moyens à mettre en œuvre et l'appréciation de leur efficacité.

3. Les réformes du cadre institutionnel et la préparation des décisions.

a) En premier lieu, la décentralisation des décisions, au niveau des régions et des départements, apparaît comme le meilleur moyen de résoudre les problèmes de desserte locale. Le rôle de chaque région comme promoteur d'une politique des transports doit être affirmé. Pour cela, un ac-

croissement de leurs possibilités financières est indispensable, sous réserve que les mécanismes mis en place ne pénalisent définitivement les régions pauvres.

Cette décentralisation devrait s'accompagner d'une démarche analogue au sein de la SNCF pour accroître l'autonomie, aujourd'hui relative, dont jouissent les échelons régionaux en matière de desserte locale.

b) La diversité des méthodes d'évaluation économique des grands projets d'équipement est telle que toute comparaison directe des projets proposés dans les différents modes est impossible. Cette situation, qui était acceptable lorsque l'intensité de la demande ne laissait pas une grande marge à l'erreur, n'est pas compatible avec une économie en moindre expansion où les possibilités de financement des investissements diminuent.

Il est alors indispensable de mieux éclairer les choix en harmonisant les procédures de calculs. Cette harmonisation devrait porter sur :

- les valeurs économiques exogènes au secteur des transports : valeur du temps, valeur attribuée à la vie humaine, taux d'actualisation, taux de croissance de l'économie, revenu des ménages, structure de la PIB ;
- le contenu des dossiers ;
- les effets à prendre en compte au titre des études d'impact prévues par la loi sur la protection de la nature.

c) Une Commission interministérielle des grands projets de transports, dont le secrétariat serait assuré par le service des affaires économiques et financières, ferait rapport au comité interministériel d'Aménagement du territoire.

4. Les moyens à mettre en œuvre.

Il faut souligner que l'action sur les transports n'est qu'un des nombreux moyens d'atteindre les objectifs définis par l'Aménagement du territoire. Une amélioration du système de transport desservant une région n'est, en aucun cas, suffisante pour susciter un développement plus rapide, lorsque

les conditions de base ne sont pas réunies par ailleurs dans les domaines extérieurs aux transports, comme l'enseignement supérieur, l'énergie, la qualité des sols, les ressources en eau, les débouchés locaux.

La création d'un bon système de transport n'est pas une assurance de développement, mais demeure un élément pour le susciter.

Pour infléchir l'évolution du système de transport, les Pouvoirs publics disposent de plusieurs leviers, les investissements, les subventions d'exploitation, la tarification. Leur efficacité est, depuis longtemps, l'objet de controverse.

a) *Action par les investissements.* Dans la mesure où le risque de paralyser les régions économiquement fortes est pour quelque temps atténué du fait des investissements de la décennie précédente, il peut être, sans distorsion trop grave pour l'économie des transports, réalisé par anticipation certaines opérations d'infrastructure dans l'ouest ou le centre de la France.

La difficulté est de choisir les besoins, dont on anticipera la satisfaction, d'évaluer la perte économique liée à la faible utilisation des équipements et de conserver une possibilité d'action dans les régions développées dans le cas où l'évolution de conjoncture économique nécessiterait des interventions.

b) *Action par les subventions.* Elles sont très répandues pour le transport des voyageurs, notamment pour les lignes omnibus SNCF.

Les perspectives de croissance des fonds publics (déjà considérable : près de 1,5 milliard de francs), qui leur sont consacrés, sont inquiétantes. La desserte voyageurs des zones à faible densité démographique est une des questions les plus lourdes de charges affectives, car le transport routier régulier n'a pas toujours su s'imposer comme service public de qualité. C'est sur le maintien des lignes omnibus SNCF que le divorce est grand entre les propositions de l'Aménagement du territoire et les impératifs de gestion du secteur des transports.

En admettant que le seul objectif est le maintien, voire le développement de la mobilité de ces populations, la réponse économique ne fait pas de doute : puisqu'une subvention restera, dans la plupart des cas, indispensable, il faut utiliser à qualité égale le moyen le moins coûteux.

Les subventions concernant les marchandises sont très limitées. Condamnées par la Commission européenne elles devraient disparaître. Leur efficacité est très controversée. Il a d'ailleurs été reconnu que « des manipulations artificielles de tarifs de transports ne constituaient pas en général une incitation particulièrement puissante à la décentralisation ».

Cela n'a rien d'étonnant au vu de la faible part (2 à 4 %) du transport dans la valeur des productions industrielles courantes.

c) Action par la tarification.

La tarification est le problème le plus délicat de l'économie des transports. L'interférence avec l'Aménagement du territoire se pose en termes de discrimination par produit d'une part, et spatiale d'autre part.

Les tenants de l'Aménagement du territoire ont toujours été, par souci de protection des zones économiquement moins développées, hostiles à toute déperéquation, alors, qu'au contraire, les responsables des transports font valoir que la modulation tarifaire est une condition permettant l'établissement d'une concurrence établie :

— la discrimination par produit diffère de la subvention en ce que la charge en est laissée aux entreprises de transport qui la répercutent sur le reste de leur clientèle ;

— aux USA, les Pouvoirs publics ont souvent utilisé la tarification des chemins de fer et les opportunités de péréquation qu'elle offrait, pour subventionner indirectement des industries temporairement déprimées et favoriser la mobilité des produits agricoles. En France, les interventions en ce sens sont exceptionnelles (transport de paille en 1976). Il est vrai que la structure des tarifs ferroviaires et routiers, qui porte encore la marque d'une tarification ad valorem, reflète autant l'élasticité de la demande de transport que le coût d'exécution et ne permet pas une grande liberté d'action dans cette direction ;

— la discrimination spatiale de la tarification voyageurs se heurte à l'attachement des Français à l'égalité et elle n'est pratiquée que pour des activités où la notion de service public est diffuse : aviation de troisième niveau, services d'autocars, taxis.

La péréquation totale des tarifs voyageurs de la SNCF n'est certainement pas la solution la plus efficiente, mais elle a conduit à un équilibre qu'il conviendrait de modifier avec la plus extrême prudence. Si l'on a bien mis en évidence les conséquences directes d'une déperéquation pour les régions défavorisées, l'avantage qu'en retireront les autres n'a pas été estimé. Si le transport de Paris à Lyon avait toujours été tarifé à son prix de revient n'aurait-on pas intensifié les échanges entre les deux villes et favorisé une meilleure répartition des activités entre les deux métropoles ?

Un des principaux inconvénients de la péréquation de la SNCF est qu'elle oblige la puissance concédante à la protéger de toute concurrence sur les axes les plus importants afin d'éviter un écrémage des trafics.

A ce titre, l'introduction des autocars sur autoroute, sur des liaisons bien desservies par la SNCF, n'est pas compatible avec l'obligation de péréquation.

La déperéquation, pourtant limitée, des tarifs marchandises de la SNCF qui, sur le moment, a donné lieu à d'amples débats, était indispensable à la survie du chemin de fer en tant qu'entreprise face à la concurrence de la route.

Les raisons qui ont prévalu pour l'abandon de la péréquation sont plus que jamais valables et à moins d'accepter une gestion totalement administrative du transport des marchandises, tant sur la route que sur le rail, il serait irréaliste de les remettre en question. Au contraire la Commission estime dans une large majorité qu'il faudrait poursuivre le plus loin possible dans la voie de la déperéquation.

