



Commissariat Général du Plan

TRANSPORTS 2010

**Rapport du groupe
présidé par le Commissaire au Plan**

Juin 1992

CHEZ LE MEME EDITEUR

L'Automobile - Les défis et les hommes, rapport du Groupe de stratégie industrielle "automobile" présidé par Gilbert Rutman, mars 1992, 376 p., 140 F.

Energie 2010, rapport du Groupe de prospective sur l'énergie, présidé par Michel Pecqueur, Tome I, février 1991, 434 p., 150 F.

Energie 2010, Prospective technologique de l'énergie, rapport du Groupe de prospective sur l'énergie, présidé par Jean-Claude Balacéanu, tome II, avril 1991, 231 p., 120 F.

Exclus et exclusions, rapport du Groupe technique, présidé par Philippe Nasse, janvier 1992, 224 p., 120 F.

Investir en France, rapport du Groupe "Localisation des investissements transnationaux", présidé par Francis Merrien, avril 1992, 241 p., 120 F.

Outils, pratiques, institutions, pour évaluer les politiques publiques, "séminaire Plan-ENA avril-juillet 1990", avril 1991, 294 p., 140 F.

Une stratégie d'urgence pour l'électronique, rapport du Groupe de stratégie industrielle "Electronique, informatique et télécommunications", présidé par Jacques Maillot, juillet 1991, 406 p., 140 F.

En vente : à La Documentation française, 29, quai Voltaire, 75007 PARIS.
Tél. : (1) 40 15 70 00

Sommaire général

PRESENTATION DU RAPPORT	7
-------------------------	---

RAPPORT DE SYNTHESE

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	15
--------------------------------	----

CHAPITRE 1 - LES TRANSPORTS DANS L'ECONOMIE FRANCAISE	19
---	----

CHAPITRE 2 - LA REFLEXION STRATEGIQUE	27
---------------------------------------	----

CHAPITRE 3 - LES ALTERNATIVES A L'INVESTISSEMENT	33
--	----

CHAPITRE 4 - LA TARIFICATION	37
------------------------------	----

CHAPITRE 5 - LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS	43
---	----

CHAPITRE 6 - LE PROBLEME DE L'URBAIN	49
--------------------------------------	----

CHAPITRE 7 - ARBITRAGES ET COMPLEMENTARITES ENTRE MODES	55
---	----

CHAPITRE 8 - QUELLE REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE L'EUROPE, L'ETAT, LES REGIONS ?	61
--	----

CHAPITRE 9 - LA COMPETITIVITE DES OPERATEURS	65
--	----

ANNEXES	69
---------	----

ATELIER N° 1 "PROSPECTIVE DE LA DEMANDE"

PRINCIPALES CONCLUSIONS	93
INTRODUCTION	113
CHAPITRE 1 - LES GRANDES EVOLUTIONS PASSES	117
CHAPITRE 2 - LES PRINCIPAUX FACTEURS EXPLICATIFS DE LA DEMANDE	161
CHAPITRE 3 - LES MODELES DE LA DEMANDE	169
CHAPITRE 4 - PERSPECTIVES D'EVOLUTION DE LA DEMANDE	197
CHAPITRE 5 - SEGMENTATION DE LA DEMANDE	237
ANNEXES	257

ATELIER N° 2 "LES EFFETS EXTERNES DU TRANSPORT"

INTRODUCTION	323
CHAPITRE 1 - LES OPTIONS PREMIERES DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS	325

CHAPITRE 2 - LES SCHEMAS DIRECTEURS D'INFRASTRUCTURES	349
---	-----

CHAPITRE 3 - CHOIX ET PRIORITES D'INVESTISSEMENTS	371
---	-----

CHAPITRE 4 - LE CHOIX ET LA REALISATION DES VARIANTES	383
---	-----

CONCLUSIONS GENERALES	405
-----------------------	-----

ANNEXES	409
---------	-----

**ATELIER N° 3 "POLITIQUE DES TRANSPORTS
ET FINANCEMENT DU SYSTEME DE TRANSPORTS"**

INTRODUCTION	433
--------------	-----

CHAPITRE 1 - LA SITUATION DU SYSTEME DE TRANSPORTS FRANCAIS	435
---	-----

CHAPITRE 2 - PROPOSITIONS POUR UNE POLITIQUE DES TRANSPORTS	455
---	-----

CHAPITRE 3 - LES PROCEDURES ET LES METHODES DE CHOIX EN MATIERE D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS	473
--	-----

CONCLUSION	491
------------	-----

APPENDICE	499
-----------	-----

ANNEXES	503
---------	-----

PRESENTATION DU RAPPORT

A l'automne 1990, six ministres ont confié au Commissaire au Plan la tâche d'organiser et de présider un groupe de réflexion interadministratif sur les transports. Le présent rapport rend compte des travaux et conclusions de ce groupe. Il comprend trois rapports d'atelier et un rapport de synthèse.

Depuis 1983, aucune réflexion interministérielle sur les transports n'avait été menée ; cette lacune est apparue regrettable dans un secteur important pour notre économie où l'utilisation des méthodes de la planification est à la fois nécessaire et possible.

Le rapport de synthèse met en valeur les quatre traits saillants qui suivent :

a) De nombreux facteurs vont influencer l'évolution des transports dans les années à venir

Malgré la stagnation constatée depuis 1990, les trafics de voyageurs interurbains devraient augmenter de 75 % d'ici 2010 et les trafics de marchandises d'environ 50 %, mais avec de forts écarts selon le type de transport ou d'infrastructure en cause.

Tout autant que le volume de la demande elle-même, les exigences des utilisateurs quant à la qualité du service qui leur est offert (rapidité, fiabilité, disponibilité, confort, sécurité) s'accroîtront.

Par ailleurs, le souci que manifestent nos concitoyens de mieux préserver l'environnement et le cadre de vie devra être davantage pris en compte, et ceci très en amont dans les processus de décision.

L'instauration du Marché Unique introduira davantage d'économie de marché dans une activité où la Puissance Publique est de longue date fortement impliquée : les divers modes et opérateurs se concurrenceront davantage. Mais en même temps, ils devront davantage coopérer, notamment pour faire progresser l'intermodalité, voie d'une meilleure utilisation des qualités propres à chaque mode de transport.

- Présentation du rapport -

b) Des choix sont nécessaires, car on ne pourra tout faire en même temps. Le rapport propose une stratégie pour les 15 à 20 années à venir, qui se résume ainsi :

- **tout faire pour assurer la fluidité des trafics sur le couloir Nord-Sud** et ses antennes vers nos voisins, y compris les ouvertures sur le monde que sont nos grands ports et aéroports. C'est un des moyens de donner à l'économie de notre pays ses chances de faire contrepoids à cette zone dense de peuplement et d'activité qu'est l'arc rhénan et ses prolongements. **Ce souci de fluidité inclut la zone urbaine de l'Île de France, aujourd'hui menacée d'asphyxie.**

- faire sa place à l'aménagement du territoire en rattachant la façade atlantique et le Massif Central à cet axe Nord-Sud.

- faire choix des infrastructures à réaliser dans le souci de **préserver au maximum l'environnement et le cadre de vie.**

Ceci a pour conséquence que :

- . la place que tient aujourd'hui l'automobile dans les déplacements en zone urbaine dense devra être remise en cause : **l'automobile devra s'adapter à la ville et non l'inverse.**
- . **le développement de l'intermodalité doit être poussé** : en particulier, il faudra trouver le moyen de réduire les obstacles au transport combiné rail-route, notamment son insuffisante compétitivité par rapport à la route.

c) Le niveau des investissements doit être adapté de façon plus fine aux objectifs visés

Compte tenu des délais de mise en place des infrastructures, un choix doit tout d'abord être effectué entre le risque de congestion (si un investissement est décidé trop tard) et le risque de surcapacité (dans le cas inverse).

Ceci posé, le souci d'assurer la fluidité des trafics doit se traduire en priorité par une meilleure gestion des trafics. La maîtrise de la demande par une modulation appropriée, voire, dans certains cas, une hausse des tarifs visant à écrêter les pointes ou à orienter les utilisateurs vers d'autres itinéraires ou modes moins chargés, sont des moyens à utiliser en premier.

Le financement des infrastructures nouvelles qu'il faudra réaliser ne pourra être aisément assuré à coût budgétaire inchangé pour l'Etat sans recourir à des sources de financement supplémentaires. Trois d'entre elles devront être sollicitées :

- les utilisateurs devront contribuer aux charges d'infrastructure davantage que dans le passé dans les cas de sous-tarification notoire (transports routiers de marchandises, transports urbains, aussi bien collectifs qu'en voiture particulière) ;
- l'appel à des capitaux privés pourra être réalisé, mais au prix de certaines conditions et pour des montants relativement modestes ;
- les grands opérateurs devront également accroître leur autofinancement, notamment par des efforts de productivité interne.

Pour déterminer avec plus de précision le montant des investissements qui devraient être réalisés au cours des années à venir, un chiffrage (retracé en annexe 1 du rapport de synthèse) a été réalisé sous la seule responsabilité du Commissariat Général du Plan, faute de consensus sur ce point entre les participants. Il apparaît que si l'on évalue à 90 milliards de F les investissements annuels réalisés en moyenne de 1988 à 1990 (dont 8,5 milliards au titre du TGV), le montant des investissements nécessaires s'élève à 98,6 milliards de F si l'on retient une hypothèse plutôt haute de TGV (TGV rentables et TGV assurant la liaison avec l'Italie et l'Allemagne soit 7 milliards F/par an) et si l'on entend réaliser à la date convenue de 2005 le schéma directeur autoroutier. Ce chiffre est réduit de 4 milliards si l'on ne réalise en 2005 que les autoroutes respectant le critère de rentabilité financière élargie dégagé par l'atelier 3 (rentabilité financière directe + économies réalisées indirectement sur le réseau gratuit). Dans toutes ces hypothèses, les concours du budget de l'Etat sont maintenus à leur niveau actuel (8,8 milliards de F).

d) Les méthodes de choix des projets d'investissements doivent être améliorées

Les travaux réalisés ont permis de trouver un consensus sur deux points.

D'une part, les critères de décision doivent être adaptés à l'horizon retenu et aux niveaux de choix en cause. Les décisions à long terme doivent obéir à des considérations stratégiques et politiques (tel le souci de désengorger l'axe Nord-Sud). Le choix des investissements à réaliser (leur inscription de principe aux divers schémas directeurs) doit obéir à des critères de rentabilité socio-économique. L'ordre de réalisation de ceux-ci, enfin, doit obéir plutôt à des critères financiers, afin de réaliser en priorité les projets qui dégagent un fort autofinancement.

- Présentation du rapport -

D'autre part des progrès méthodologiques devraient être réalisés dans deux directions :

- mettre en place des instruments d'évaluation des projets communs aux différentes administrations concernées, ce qui n'est pas le cas actuellement.
- réaliser périodiquement, à l'exemple de nos voisins, un exercice de vision stratégique à 5 ou 7 ans, qui fait aujourd'hui défaut.

*

*

*

A l'issue de ce travail, je tiens à remercier tous ceux qui ont apporté leur collaboration, les Présidents et Rapporteurs des Ateliers qui ont rédigé les rapports et les assistantes qui les ont inlassablement reproduits dans des conditions souvent difficiles, mais aussi tous les membres du groupe plénier et des ateliers, ainsi que tous les intervenants extérieurs au groupe qui ont apporté leurs contributions lors des nombreuses réunions qui se sont tenues.

Jean-Baptiste de Foucauld

Commissaire au Plan

TRANSPORTS 2010

Rapport de synthèse

**Président : le Commissaire au Plan
M. Pierre-Yves Cossé
puis M. Jean-Baptiste de Foucauld**

Rapporteurs

M. Renaud Abord de Chatillon

M. Gérard Halaunbrenner

M. Philippe Laville

Rapport de synthèse

Sommaire

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	15
<hr/>	
CHAPITRE 1 - LES TRANSPORTS DANS L'ECONOMIE FRANCAISE	19
<hr/>	
CHAPITRE 2 - LA REFLEXION STRATEGIQUE	27
<hr/>	
CHAPITRE 3 - LES ALTERNATIVES A L'INVESTISSEMENT	33
<hr/>	
CHAPITRE 4 - LA TARIFICATION	37
<hr/>	
CHAPITRE 5 - LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS	43
<hr/>	
CHAPITRE 6 - LE PROBLEME DE L'URBAIN	49
<hr/>	
CHAPITRE 7 - ARBITRAGES ET COMPLEMENTARITES ENTRE MODES	55
<hr/>	
CHAPITRE 8 - QUELLE REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE L'EUROPE, L'ETAT, LES REGIONS ?	61
<hr/>	
CHAPITRE 9 - LA COMPETITIVITE DES OPERATEURS	65
<hr/>	
ANNEXES	69
<hr/>	

RAPPORT DE SYNTHÈSE

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le fil conducteur des travaux du groupe a été la recherche des voies et moyens pour que les opérateurs du transport dans notre pays, qu'ils soient l'Etat, les Collectivités Territoriales, les entreprises publiques ou privées, offrent au moindre coût le service le mieux adapté à la demande au sein d'une Europe où le développement des échanges de biens, de services et de personnes, contribuera à l'accroissement du bien-être de tous.

On trouvera ci-après les conclusions, et les principales recommandations.

1. Conclusions

- Le transport est indispensable à notre économie ; aussi, pour éviter les congestions que pourrait entraîner l'augmentation prévisible des trafics, il convient de mettre en application les politiques les mieux appropriées à assurer l'utilisation maximale des capacités existantes, de gérer au mieux les trafics, et de dégager les ressources nécessaires aux investissements.

- Une vision stratégique à long terme doit être élaborée, fondée sur la place que l'on veut faire jouer au sein de l'Europe aux différentes grandes zones de notre territoire. Dans cet esprit, nos réflexions nous conduisent à recommander :

* d'accorder la priorité au couloir Nord-Sud et à ses prolongements vers l'Italie et l'Espagne, et aux fenêtres internationales que constituent nos grands ports et aéroports ;

* d'accorder une priorité équivalente aux transports urbains notamment en Ile-de-France, transports collectifs dans Paris et dans les trois départements limitrophes, voirie rapide de rocade et transports collectifs en périphérie ;

* de donner simultanément toute sa place à l'aménagement du territoire : problématique de l'Ouest et du Massif Central et de leur rattachement à la dynamique Nord-Sud ;

- Conclusion -

* de considérer l'environnement dans les transports comme une dimension majeure ;

* de supprimer les contrôles subsistant encore sur certains tarifs au fur et à mesure que l'on introduit davantage de concurrence.

- Pour compléter les procédures de décision existantes, il conviendrait de mettre en place, à l'occasion de la préparation de chaque Plan, un échelon de vision stratégique à moyen terme, permettant notamment d'améliorer les conditions d'élaboration des contrats de plan Etat-Région et Etat-Entreprise.

- Les critères de choix des investissements devront être adaptés à chaque niveau décisionnel, définition de la stratégie, élaboration des schémas directeurs, vision stratégique à moyen terme, choix des variantes et engagement des crédits. C'est une évaluation des conséquences de la réalisation des objectifs que l'on s'est fixé et des moyens nécessaires pour les atteindre qui doit être faite au premier niveau. La rentabilité socio-économique est le critère principal à prendre en compte aux niveaux suivants de décision. La rentabilité financière lorsqu'elle constitue un critère pertinent, et plus généralement les conditions de financement, doivent prendre plus d'importance au fur et à mesure que l'on approche de l'engagement des projets. Il conviendra également de prendre en compte dans les décisions le respect des normes concernant l'environnement, quand celles-ci ne peuvent être intégrées au calcul économique (risque d'accident technologique par exemple) ainsi que les contributions de ces investissements à l'aménagement du territoire.

- Les méthodes de calcul doivent être mises à jour et faire l'objet d'un accord entre tous les partenaires de l'administration.

- Compte tenu des contraintes pesant sur les budgets publics, le financement des investissements devra faire appel en priorité aux améliorations de productivité des opérateurs, aux clients et usagers, aux bénéficiaires indirects, et aux capitaux privés.

- La sous-tarifcation de certains transports devrait être corrigée de manière progressive et concertée et la modulation tarifaire utilisée, à la fois pour modérer l'expansion de la demande, pour l'orienter vers les modes les moins nuisants, et pour dégager des ressources financières qui faciliteront le financement des investissements.

- Attirer des capitaux privés dans les infrastructures de transport est possible dans certaines limites à condition que les divers risques soient bien analysés et répartis entre les divers acteurs et qu'une stabilité des conditions d'exploitation soit assurée dans le long terme.

- Dans les transports urbains, la prise de conscience doit se faire que, plutôt que d'adapter la ville à la voiture, c'est désormais à la voiture de s'adapter à la ville. Cela implique, entre autres, une réduction de la demande de déplacement en voiture particulière dans les zones denses. C'est possible, par la réglementation et/ou la tarification de l'usage de la voirie, sous la condition d'une amélioration considérable de la desserte en transports collectifs et d'une bonne organisation des échanges voiture particulière-transports collectifs aux limites de la zone dense.

- Le développement de l'intermodalité doit être poussé. Il est l'une des voies d'une meilleure efficacité de notre système de transport. Une attention tout particulière doit être portée à réduire les coûts et temps des ruptures de charge. Le transport combiné rail-route est un moyen de réduire la congestion et les atteintes à l'environnement sur les axes les plus chargés, l'axe Nord-Sud tout particulièrement. Son développement se heurte cependant aujourd'hui à divers obstacles. Il convient de mettre en oeuvre les moyens propres à réduire ces obstacles de façon à ce que ce type de transport soit rapidement en mesure de concurrencer le transport routier sur longue distance.

- La Puissance Publique devra veiller à ce que les conditions soient égales pour tous les opérateurs, afin que la concurrence entre eux s'exerce au bénéfice des consommateurs.

- Entre les nouveaux rôles de l'Europe et des Régions, l'Etat devra repenser le sien qui est de mettre en accord les règles européennes et la législation française, de contrôler leur respect et d'entreprendre les actions nécessaires pour que la France soit compétitive dans le nouvel ensemble et que les meilleures chances soient données à toutes les Régions. Il doit aussi introduire des perspectives à long terme dans les décisions à prendre.

- Enfin, il appartient également à l'Etat de veiller à la bonne santé et à la compétitivité des opérateurs publics de façon à ce que ceux-ci soient en mesure de contribuer à la prospérité de la nation et de l'Europe.

2. Recommandations

Les principales recommandations sont les suivantes :

- mettre en chantier une réflexion stratégique à long terme afin de préciser les mesures de politique tarifaire, réglementaire, financière, etc... à mettre en oeuvre et les priorités à définir pour la réalisation des schémas d'infrastructure dans le cadre du Marché Unique, afin que les transports contribuent dans les meilleures conditions à la croissance de notre économie ;

- Conclusion -

- mettre en place à l'occasion de la préparation de chaque Plan un groupe de travail chargé d'élaborer une vision stratégique à moyen terme, c'est-à-dire de transcrire pour la période couverte par le Plan la réflexion stratégique à long terme ;
- trouver un consensus avec tous les intéressés (Ministère de l'Équipement et des Transports, Entreprises, Ministère de l'Économie et des Finances, Ministère de l'Environnement) sur les méthodes d'évaluation des grands projets et de calcul de rentabilité, et réviser ces méthodes tous les 5 ans ;
- désigner auprès de chaque Autorité Organisatrice de transports un "monsieur intermodal" chargé de proposer toutes mesures qu'il jugera utiles pour améliorer les chaînes de transport, ces mesures pouvant être très variées et toucher la conception physique des stations d'échange, les tarifs, la billetterie, l'information, etc... ;
- veiller à prendre en compte la protection de l'environnement dans toutes les démarches ;
- demander au Ministère de l'Équipement et des Transports d'avoir recours de façon systématique à une expertise extérieure de manière à valider les grands projets d'infrastructure promus par lui-même ou par les grandes entreprises publiques, portant notamment sur les aspects financiers et techniques et sur les délais ;
- mettre en place un groupe d'étude sur le financement privé des infrastructures de transport, associant des représentants de l'administration, des grandes entreprises nationales, des organismes financiers et du monde des affaires ;
- étudier les mesures permettant une revalorisation de la fiscalité des transports routiers de marchandises, et les faire adopter par les autorités de Bruxelles pour l'ensemble de la Communauté ;
- étudier les conditions d'une libéralisation des tarifs encore contrôlés (péages autoroutiers, transports collectifs urbains, voyageurs SNCF) ;
- pousser activement les études et réflexions sur les transports urbains, tant pour ce qui concerne la régulation de l'usage de la voiture particulière en zone dense que le financement du développement des transports collectifs.

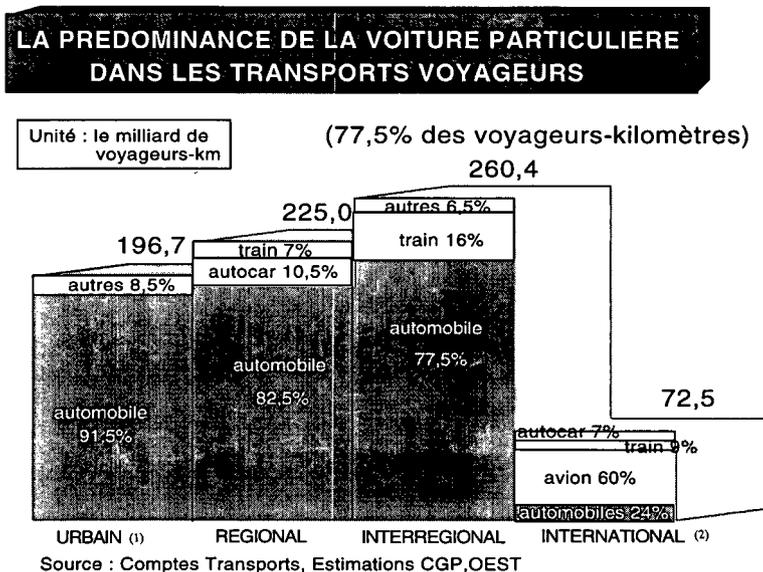
CHAPITRE 1

LES TRANSPORTS DANS L'ECONOMIE FRANCAISE

1. Quelques chiffres

Pour aborder les problèmes des transports, il est bon de situer leur place dans l'économie.

En 1990, 200 milliards de tonnes-kilomètres et 755 milliards de voyageurs kilomètres ont été enregistrés. Le transport routier est largement prépondérant, puisqu'il assure 71 % des tonnes-km et 83 % des voyageurs-km (voitures particulières d'une part, autocars et autobus d'autre part à raison respectivement de 77,5 % et 5,5 %).



(1) En Ile de France, la part de l'automobile n'est que de 64 %.

(2) N'est pris en compte que le trafic aérien des seules compagnies françaises, soit un peu moins de la moitié du trafic aérien international concernant la France.

Les transports représentent 4,1 % de la Valeur Ajoutée nationale, avec une croissance moyenne annuelle sur la période 1983-1990 de 3,9 % contre 2,6 % pour l'économie française. Les grandes infrastructures d'intérêt national absorbent de 5,2 à 6,3 % de la Formation Brute de Capital Fixe selon les années, soit 1 à 1,4 % du Produit Intérieur Brut. Les transports atteignent enfin 15 % de la consommation des ménages (dont 4 % pour les achats de voitures) avec un taux de croissance, hors achats de voitures, de 2,6 % en moyenne annuelle au cours de la période 1980 - 1990 identique à celui de la consommation des ménages.

Les transports emploient 857 000 personnes en 1990 (contre 791 000 en 1983 : ils ont donc été créateurs nets d'emploi dans cette période).

Ils alimentent enfin l'activité de l'industrie des matériels de transport et d'une partie du secteur du Bâtiment et des Travaux Publics et leur servent de vitrine dans leurs efforts d'exportation. Ils conditionnent également l'activité touristique dont on connaît l'importance pour l'équilibre de notre balance des paiements.

2. Les relations des transports avec le restant de l'économie.

L'unification économique de l'Europe va entraîner une plus grande mobilité des personnes et des marchandises, et donc une intensification de l'activité des transports. Trois considérations doivent toutefois être prises en compte dans les décisions concernant les moyens à leur consacrer.

Tout d'abord, d'autres grandes priorités ont été identifiées qui vont mobiliser des ressources financières et humaines importantes dans les années à venir : citons tout particulièrement l'éducation-formation, la recherche, l'industrie, la lutte contre les diverses formes d'exclusion. Par ailleurs, il faudra tenir compte des difficultés constatées pour freiner la croissance des dépenses de santé et de la nécessité de redéfinir un partage équitable des revenus entre retraités et actifs.

Ensuite, si les travaux de chercheurs américains (Lucas, Barro et plus récemment Aschauer) ont mis en lumière un lien entre les variations de la croissance du PIB et celles des investissements d'infrastructures de transport aux Etats-Unis -lien d'ailleurs contesté par d'autres chercheurs- peu de résultats de cette nature ont été mis en évidence en Europe, faute peut être de recherches approfondies. Les études disponibles sur ce sujet en France ne font pas apparaître d'automatisme entre développement économique et mise en service d'une nouvelle infrastructure, même dans le long terme. Cependant, de façon intuitive et globale, tous ceux qui à des titres divers ont des responsabilités économiques s'accordent à penser qu'il existe une corrélation entre développement des transports et croissance économique : cependant corrélation ne signifie pas nécessairement lien de causalité. On sait a contrario qu'un mauvais fonctionnement des transports a des répercussions graves sur l'économie. Tout aussi intuitivement, on sait que les infrastructures de transport ont des effets structurants sur l'espace en différenciant

l'accessibilité selon les zones du territoire, même si l'on ne sait pas définir à l'avance ces effets puisqu'ils ne sont pas automatiques. Toute décision d'investissement comporte donc un aspect de pari sur le long terme.

Enfin si l'on sait qu'un investissement réalisé trop en avance par rapport aux besoins à satisfaire constitue une perte économique, on sait aussi qu'une insuffisance de capacité génère des congestions, donc des surcoûts, voire des paralysies pour l'économie, qui croissent extrêmement vite et affectent l'image des zones qui en sont les victimes aux yeux de tous ceux qui ont à décider de la localisation d'activités économiques. De ce fait, il est possible que le coût global d'un investissement trop tardif soit plus élevé que celui provenant d'un investissement prématuré. Il convient cependant de prendre en compte l'irréversibilité qui caractérise ces infrastructures. Il y a là une question d'assymétrie de décision qui mériterait de faire l'objet de recherches plus approfondies.

3. Les atteintes des transports à l'environnement : une préoccupation grandissante.

Par contre, les transports, surtout routiers, voire aériens, ont des impacts négatifs et de plus en plus perçus comme tels sur l'environnement local, national et même mondial :

- bruits ;
- pollution, principalement due aux moteurs à combustion, mais aussi à quelques accidents majeurs (marées noires par exemple) ;
- consommation d'une énergie non renouvelable ;
- contribution à l'effet de serre et aux pluies acides, dont on craint qu'ils mettent en cause les conditions de vie offertes par notre planète d'ici quelques dizaines d'années ;
- occupation d'espace et intrusion visuelle ;
- risque d'accident technologique majeur.

Ces effets, qualifiés d'externes car ils sont supportés par d'autres que les usagers, sont parfois quantifiables ; les coûts de protection contre certains d'entre eux peuvent être évalués et doivent alors être intégrés au calcul économique et financier (protection contre le bruit, la pollution, l'intrusion). Des réflexions sont en cours pour en intégrer certains dans la tarification (projet de taxe sur les émissions de CO₂, idée du péage urbain).

Une dernière conséquence doit être mentionnée : il s'agit de l'insécurité qui provoque chaque année sur la route environ 11 000 morts (1) et 80 000 blessés graves dont plusieurs milliers lourdement handicapés à vie. Chaque jour, plusieurs dizaines d'accidents, provoquent, chacun, un, deux ou trois morts, rien de "spectaculaire" en somme (2). La banalisation de ces accidents contraste avec le drame que vivent les familles touchées et avec la perte économique que subit le pays, évaluée à 100 milliards F/an (3). Il y a là une situation dont il ne faut pas se lasser de dire qu'elle est intolérable.

4. Les développements diversifiés de la demande

Malgré la stagnation que l'on constate depuis l'été 1990, on s'attend à ce que d'ici à 2010 les trafics de voyageurs interurbains augmentent d'environ 75 %, les trafics de voyageurs urbains, et les trafics de marchandises d'environ 50 %, avec des écarts allant de la stagnation, voire la régression, au doublement ou plus, selon le type de transport et d'infrastructure en cause (cf rapport de l'Atelier 1).

En même temps s'accroîtront les exigences de qualité qui sont, pour les voyageurs comme pour le fret :

- le confort
- la disponibilité
- la fiabilité
- la rapidité
- la sécurité

Ces qualités ont bien entendu un coût, donc un prix. Mais elles ne sont pas appréciées en fonction de leur prix également par tous les clients, ni même par chaque client également

(1) En France, on comptabilise les décès dans les 3 jours suivant l'accident, alors que ce délai est de 30 jours chez nos voisins. L'écart est d'environ 10 %. C'est pourquoi nous retenons le chiffre de 11 000 et non celui de 10 000 correspondant à l'évaluation officielle moyenne des dernières années.

(2) Les accidents dans les transports collectifs ne font que deux à quatre cents victimes par an mais sont en général beaucoup plus médiatisés. Rapporté au voyageur-kilomètre, le taux d'accident des transports collectifs est 10 fois inférieur à celui des transports privés sur route.

(3) Le prix de la vie humaine utilisé dans les calculs économiques en France est nettement inférieur à celui qu'utilisent nos voisins : 1,9 MF contre de 5 à 7 MF. Une étude est en cours sur ce sujet : on attend un relèvement de la valeur introduite dans les calculs, et de la rentabilité des dépenses consacrées à réduire l'insécurité.

en toute circonstance. Il en résulte une grande diversification de la demande. Et comme jusqu'à une période récente, c'était la technique qui présidait à l'organisation de l'offre de transport, il en résulte que, pour s'adapter à cette diversification, l'organisation devra évoluer et faire une plus large place aux caractéristiques des divers segments de la demande. C'est le sens dans lequel il faut parler d'intermodalité : concevoir, réaliser et exploiter les moyens de transport les mieux adaptés à ces segments de demande, c'est utiliser plusieurs moyens pour en satisfaire un seul.

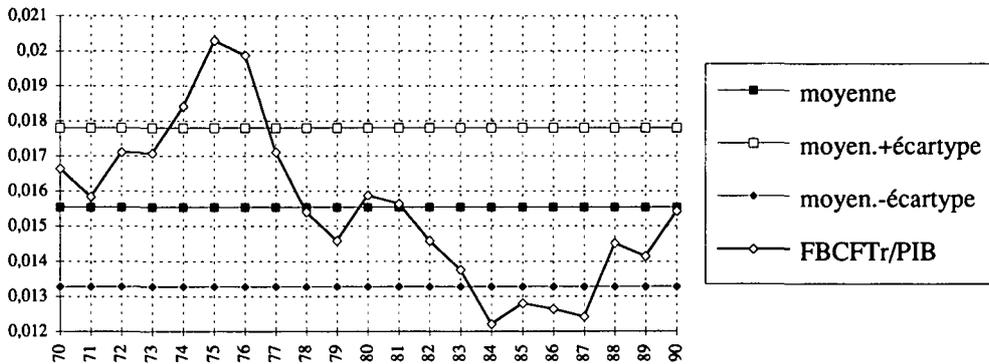
5. Le niveau des investissements : une question cruciale

Le choc pétrolier de 1979 a ralenti pour un temps la croissance des trafics, les a même fait régresser dans le cas du fret. L'adaptation des investissements d'infrastructure (1) à cette conjoncture s'est faite avec plusieurs années de décalage, ce qui s'explique par le fait qu'un délai de 3 à 5 ans sépare en général la décision de construire une infrastructure et sa mise en service. De 1,6 % du PIB en 1980, le montant des investissements d'infrastructure est tombé à 1,3 % en 1985 (d'autres décomptes fournissent des chiffres un peu différents). Puis dès 1986, la demande a recommencé à croître à un rythme très élevé, et ce n'est qu'aujourd'hui que l'investissement réalisé retrouve son niveau de 1980, alors que la demande manifeste un tassement depuis l'été 1990. Le ralentissement des investissements de 1983 à 1990 a provoqué des congestions sur certaines parties des réseaux de transport, notamment routier, en Ile de France tout particulièrement (2). Le déphasage des cycles demande-investissement inhérent à la "lourdeur" des investissements, alimente aujourd'hui une controverse entre ceux qui pensent qu'il faut mieux phaser le cycle de l'investissement avec celui de la demande, et ceux qui estiment qu'au contraire il faut se préparer dès maintenant à la reprise de la demande et en tout cas rattraper certains retards, mais se heurtent à la diminution de l'autofinancement des grandes entreprises de transport et au coût des emprunts.

(1) Ces investissements comprennent le gros entretien (ex : renouvellement de voies ferrées), et les améliorations de la qualité (ex : contournement routier d'une agglomération), des extensions de capacités (ex : troisième voie d'une autoroute), mais non pas l'entretien courant (ex : renouvellement de la couche de roulement d'une route) bien que ce dernier conserve toute sa nécessité si l'on ne veut pas que se dégrade rapidement la qualité d'un réseau.

(2) Le grand axe nord-sud Lille-Paris-Lyon-Méditerranée n'est pas totalement saturé aujourd'hui, après l'élargissement à 2 x 3 voies d'une bonne partie des autoroutes qui le desservent, sauf les jours de grandes migrations de vacances. Mais les perspectives de trafic à moyen et long terme sur cet axe laissent craindre une congestion si rien n'est fait pour en accroître, d'une façon ou d'une autre, la capacité.

Evolution sur la période 1970-1990 du ratio de la FBCF Transport au produit intérieur brut



Des questions délicates se posent donc, auxquelles ce rapport va s'efforcer d'apporter une réponse :

- est-il souhaitable ou possible d'accroître l'effort d'investissement ? On notera que le niveau d'investissement ne se décrète pas, mais résulte des décisions de multiples agents.

Cette question, que l'on entend souvent posée sous cette forme, en suscite immédiatement d'autres, préalables ou consécutives :

- ne va-t-on pas, ce faisant, évincer des investissements dans d'autres secteurs que les transports, qui seraient plus utiles pour l'économie du pays ?

- n'y a-t-il rien de mieux à faire, pour améliorer l'offre, que des investissements ? Ne peut-on envisager de réduire la demande par relocalisation des générateurs et récepteurs de trafic ? Ne peut-on accroître la capacité des infrastructures par une meilleure maîtrise de leur exploitation en faisant notamment appel aux ressources de l'informatique ? Ne peut-on étaler les pointes en incitant certains déplacements à se faire à d'autres moments ?

- si l'on conclut que des investissements sont nécessaires, s'est-on défini des priorités ? Dispose-t-on de projets répondant à ces priorités et dont les études aient été suffisamment avancées pour que l'on ait pu en établir l'intérêt ou même la rentabilité ?

- quelles seraient les conséquences d'un maintien de l'investissement à son niveau actuel, d'un accroissement ou d'une réduction ?

6. Investir dans les transports, une question controversée

C'est la première de ces questions que l'on va s'efforcer d'éclairer dans ce paragraphe, question qui ramène à la place des transports face aux autres grandes priorités de l'économie.

On rappellera d'abord que le bon fonctionnement des transports est l'un des facteurs de la compétitivité de notre économie. Que la congestion (1) vienne à retarder l'approvisionnement à flux tendu d'une chaîne de production, et ce sont des coûts d'emploi d'hommes et d'équipements qui apparaîtront. Qu'une rame du RER tombe en panne parce que trop chargée, et ce sont des dizaines de milliers d'hommes et de femmes qui arriveront à leur travail avec un retard de 20 ou 30 minutes, et de surcroît, énervés et fatigués. La complexité de notre économie est devenue telle que le moindre dysfonctionnement de l'un de ses rouages a des répercussions beaucoup plus amplifiées que par le passé. Or, le risque majeur que court aujourd'hui une partie de notre réseau de transport, tout particulièrement en Région Ile de France et sur l'axe nord-sud, est celui de la congestion, ce qui rend nécessaire une certaine surcapacité en raison de la variabilité de la demande dans le temps. Cette congestion est plus grave que celle qui se produit les jours des grandes migrations estivales et hivernales qui, pour médiatisée qu'elle soit, n'a que des conséquences réduites sur notre économie. Mais, inversement, que des zones de notre territoire restent éloignées des infrastructures modernes que sont l'autoroute et le TGV, et ce sont des opportunités d'un certain type de développement économique qui peuvent leur échapper.

Face à ces risques, pour autant que l'on dispose de projets susceptibles d'accroître l'offre et dont l'intérêt soit démontré, et bien entendu après que toute autre mesure d'amélioration de gestion de l'existant ait été utilisée, est-il possible ou souhaitable d'accroître l'investissement en infrastructures de transport sans risquer d'évincer d'autres investissements dans d'autres secteurs de l'économie ?

Les investissements en infrastructures de transport se sont élevés en 1990 à environ 90 milliards F, comprenant la construction d'infrastructures nouvelles et le gros entretien des réseaux existants. Sur ces 90 milliards, 37 sont consacrés à la voirie départementale et communale, les 53 restants aux grandes infrastructures nationales et de transport urbain. Le tableau de l'annexe fournit explications et détails de ces chiffres.

(1) La congestion n'est pas facile à définir. Pour la route, on dispose de courbes débit-vitesse, résultats de l'observation, mais la vitesse en dessous de laquelle on peut parler de congestion n'est pas précisément définie. Pour le fer et l'avion, il y a congestion lorsque le nombre de trains ou d'avions que l'on peut mettre en service compte-tenu des intervalles de sécurité à respecter ne suffit plus à satisfaire la demande. Mais entre quelques voyageurs que l'on n'a pu transporter et plusieurs centaines ou milliers, la limite n'est pas non plus définie.

Rappelons qu'en 1990 la Formation Brute de Capital Fixe des entreprises et administrations en France a été de l'ordre de 1 000 milliards F.

On sait, qu'en France, comme de façon plus générale dans le monde, l'épargne est inférieure aux besoins et que cette situation est l'une des causes de ces taux d'intérêt réels élevés que l'on observe sur les marchés des capitaux depuis une dizaine d'années environ. Et on sait aussi que les besoins de la reconstruction des pays de l'Europe de l'Est, ainsi que ceux de l'endettement américain, sont autant de facteurs qui feront, très vraisemblablement, durer cette situation de longues années encore. On sait enfin que la stabilité de notre monnaie au sein du Système Monétaire Européen, qui est l'objectif de notre politique monétaire depuis près de 10 ans, impose des contraintes sévères.

Toutefois, on peut observer que la réalisation de l'Union Economique et Monétaire continuera d'élargir le marché des capitaux auquel la France peut faire appel, que l'épargne n'est pas aussi rigide qu'on le pense parfois et qu'enfin la constitution d'une épargne longue pour compléter le système de retraite par répartition, vers laquelle on s'oriente, constituera une source de capitaux cohérente par nature avec la durée des infrastructures de transport. On peut également tenir compte du fait que, dans d'autres secteurs des grandes infrastructures publiques, la tendance est pour quelques années à un désendettement pour des montants importants (EDF, France Télécom).

Partant de la situation actuelle traduite en chiffres, le Commissariat Général du Plan, sous sa seule responsabilité, a cherché à éclairer l'avenir à long terme. Il a estimé qu'un maintien des investissements à leur niveau moyen des années 1988-89-90, soit 53 milliards F hors voirie locale, et dans leur répartition actuelle, conduirait à divers déficits concernant les routes, le transport combiné, mais surtout les transports urbains, tout particulièrement en Ile de France. Il a donc cherché à chiffrer les efforts nécessaires pour corriger ces déficits et à voir comment ils pourraient être financés. Une seule hypothèse a pu être élaborée, faute de temps et surtout de données plus précises. Ce travail est présenté à l'annexe 1 : il doit être compris comme un exemple de la démarche à entreprendre, qui pourrait être effectuée à l'occasion de la préparation du XIe Plan. Les chiffres produits doivent donc être accueillis avec toutes les réserves d'usage.

CHAPITRE 2

LA REFLEXION STRATEGIQUE

1. Deux exemples de stratégies

Le transport n'est pas un but en soi, il est au service d'autres activités. Les infrastructures modèlent la répartition spatiale des activités économiques et l'environnement dans le long terme. C'est donc sur le long terme qu'il faut mener une réflexion sur les transports, en relation avec le développement économique, la répartition spatiale des activités et la protection de l'environnement. Pour illustrer cette affirmation, on résumera la stratégie que deux de nos voisins ont élaborée :

En Suisse, le gouvernement s'est fixé pour objectif premier de sauvegarder l'environnement. Constatant que la route apporte plus de nuisance que le fer, il a donc résolu de privilégier ce dernier mode. D'où résultent : l'arrêt de la construction d'autoroute, l'élaboration de projets de nouvelles transversales ferroviaires Nord-Sud pour acheminer le trafic de poids lourds en transit et du projet Rail 2000 qui consiste à rendre très attractifs les déplacements interurbains par chemin de fer, ainsi que le développement des transports collectifs urbains.

Au Pays-Bas, le gouvernement a fait le constat que le port de Rotterdam est vital pour l'économie du pays, et que, comme en Suisse, le cadre de vie doit être protégé. Priorité est donc donnée aux transports de marchandises de et vers Rotterdam, par voie d'eau et par fer pour des parcours au-delà des frontières du pays, par la route pour ceux qui restent internes au pays. Dans le pays, faire place aux camions sans construire de nouvelles autoroutes implique de réduire les déplacements en voiture des personnes et de les transférer sur le chemin de fer et les transports collectifs urbains. Pour mieux rentabiliser ceux-ci, on poussera à redensifier un habitat qui s'était beaucoup dispersé depuis 20 ans et on instituera un péage sur l'usage de la voiture.

Ces stratégies relativement simples dans leur énoncé sont bien adaptées à des pays de petite taille. Elles donnent une grande cohérence à toutes les mesures de politique des transports et à tous les projets d'investissement qui peuvent être élaborés. On notera que de grands pays comme la Grande-Bretagne, l'Italie, n'ont pas élaboré de telles stratégies aussi claires.

2. Cinq grands objectifs

Une telle démarche est plus complexe à instaurer en France du fait de la plus grande hétérogénéité d'un territoire où coexistent des zones très densément occupées et d'autres très peu peuplées.

Une approche d'un grand intérêt se trouve dans le rapport de l'Ingénieur Général des Ponts et Chaussées Jacques Bourdillon (1) sous la forme d'une classification des projets selon cinq grands objectifs prioritaires que l'on rappelle ici :

- améliorer la desserte de nos grands ports et aéroports ;
- maintenir la fluidité de l'axe nord-sud (2) ;
- se brancher sur l'axe Lotharingien, l'Italie et l'Espagne ;
- mailler le territoire ;
- améliorer les déplacements dans les grandes villes, et en particulier en Ile de France.

Réaliser ces objectifs dans les 20 à 25 années à venir constitue un objectif raisonnable. Mais se pose le problème du chemin à prendre pour y parvenir. C'est pourquoi nous proposons de les hiérarchiser, pour éviter d'en diluer les effets. Les hiérarchiser ne veut pas dire qu'ils seront réalisés de manière séquentielle, mais que certains seront réalisés plus vite que d'autres.

(1) *Les réseaux de transport face à l'Europe - Mars 1991 - Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer.*

(2) Par "axe nord-sud", nous entendons, dans la suite de ce rapport, l'axe qui part de Lille (considéré comme carrefour des liaisons avec la Grande-Bretagne et l'Europe du Nord), passe par Paris et se poursuit par les vallées de la Saône et du Rhône jusqu'en Catalogne d'une part, jusqu'en Italie du Nord d'autre part. S'y rattachent également les ports de la Basse Seine, de Dunkerque et de Marseille et des infrastructures, autoroutières tout particulièrement, dont la fonction sera, quand elles seront achevées, d'écouler une partie du trafic de cet axe sur des itinéraires parallèles : c'est le cas de l'A26 Calais-Dijon, de l'A10-A71-A75 Paris-Clermont Ferrand-Béziers, etc... L'axe nord-sud est donc en fait un couloir qui peut atteindre 200 km de largeur.

3. Un choix de stratégie

Le choix d'une stratégie doit permettre, à partir de ressources limitées, de tirer la meilleure efficacité des actions que l'on entreprend, étant admis que la marge de jeu pour la réalisation d'une stratégie ne porte d'ailleurs habituellement que sur une fraction seulement des investissements.

Il peut arriver cependant qu'un projet servant une stratégie serve également l'autre : c'est le cas des itinéraires autoroutiers "alternatifs" à l'axe nord-sud par le Massif Central et les Alpes qui auront pour rôle et de décharger la vallée du Rhône et d'irriguer de nouvelles zones.

Ce choix est politique, et il est difficile, car il implique des choix de priorités géographiques. Il devrait faire l'objet d'un débat public, tel que celui que le Ministre de l'Équipement et des Transports vient de lancer. Rappelons que c'est bien ainsi qu'ont fait les Suisses et les Néerlandais. Rappelons aussi, pour souligner la difficulté de la démarche, qu'en Suisse, un référendum organisé au terme d'une longue période d'information, n'a pas recueilli la majorité nécessaire pour approuver la stratégie proposée, mais que le gouvernement, n'en ayant pas d'autre, et ayant la conviction qu'aucune autre n'est acceptable, la met cependant en application, de façon beaucoup plus progressive qu'envisagé initialement ; qu'aux Pays-Bas le gouvernement s'efforce toujours de convaincre le Parlement de la justesse de ses vues malgré deux échecs.

A ce stade, le grand risque nous semble aujourd'hui de laisser s'installer la congestion sur l'axe nord-sud et en Ile de France et de réduire durablement l'attractivité et la compétitivité de notre économie, ce qui contribuerait à consacrer le leadership de l'économie allemande sur l'Europe. S'efforcer de faire du grand axe français nord-sud un contrepoids à l'arc rhénan, promouvoir la Région Ile de France et les carrefours européens que sont le Nord Pas de Calais et la Vallée du Rhône, nous paraît de nature à rééquilibrer l'Europe vers l'ouest, étant admis que ce rééquilibrage vers l'ouest doit s'effectuer jusqu'et y compris la façade atlantique dans le souci simultané d'aménager le territoire et de rapprocher cet espace du centre de gravité de l'économie européenne.

C'est pourquoi il nous semble prioritaire de maintenir la fluidité de l'axe nord-sud (1) et d'améliorer les déplacements dans nos grandes métropoles, en Ile de France en premier lieu ; et ceci en respectant l'environnement qui est une préoccupation prenant de plus en plus d'importance aux yeux de nos concitoyens, et dont la qualité constitue un facteur d'attractivité.

(1) Le Ministère de l'Équipement et des Transports a entrepris sur ce point une étude qui n'est pas achevée.

Il est très probable que ce souci de l'environnement conduise à moyen terme à une redistribution des trafics sur l'axe nord-sud et ses prolongements qui serait à la fois spatiale (itinéraires autoroutiers alternatifs) et modale (transport combiné - la réalisation d'une deuxième autoroute dans la vallée du Rhône présenterait certainement d'énormes difficultés) ainsi qu'à donner une priorité aux transports collectifs dans les zones denses des grandes villes (orientations du projet de SDAU Ile de France, projets du Maire de Lyon).

Il est évident également que les efforts ne peuvent être concentrés exclusivement sur les seuls axes nord-sud et Ile de France. Il faudra réserver une part à des investissements relevant des autres programmes (1), notamment du maillage du territoire afin de raccorder l'ouest aux zones d'activité économique dense, de le dynamiser, et d'éviter ainsi des déséquilibres qui pourraient affaiblir la cohésion du pays.

4. La méthode d'évaluation n'est pas neutre vis-à-vis de la stratégie

Le calcul économique est la méthode de choix des projets qui s'accorde avec la stratégie d'investissement sur les points forts. Il faut bien sûr y incorporer les coûts sociaux identifiables, ceux qui se rapportent à l'environnement notamment. Mais on sait que le critère de la rentabilité économique aboutit à décider de construire des infrastructures là où il y a une demande suffisante existant déjà, ou devant se manifester à court terme. Lorsqu'on a utilisé ce critère pour décider de la réalisation des premières infrastructures à grande vitesse, il en découlait qu'on aboutirait à un réseau en étoile autour de Paris, puisque Paris est le générateur de trafic le plus important en France.

Si l'on veut favoriser une stratégie d'égalisation des chances de toutes les zones du territoire, c'est un autre critère qu'il faut utiliser, celui de l'accessibilité. Le calcul économique ne perd toutefois pas toute utilité : il peut servir à chiffrer l'insuffisance de rentabilité de l'infrastructure envisagée, et par conséquent l'effort demandé à l'ensemble de la collectivité pour assurer cette équité.

La méthode d'évaluation n'est donc pas neutre vis-à-vis de la stratégie que l'on adopte. C'est ce que développe le rapport de l'Atelier 2 (Chapitre 1).

(1) L'amélioration de la desserte des grands ports de la Manche jusqu'à Dunkerque est aujourd'hui en cours avec le Plan Transmanche et la mise au gabarit B+ de lignes ferroviaires. Des compléments resteront à apporter.

5. Une hiérarchisation des niveaux de décision

En même temps que le choix d'une stratégie spatiale, prennent place les grands choix de politique, réglementaire, tarifaire, financière, d'exploitation, d'organisation, etc... En aval de ce niveau stratégique, se situent plusieurs niveaux de décision de plus en plus fins :

- les schémas directeurs (autoroutes, TGV, transports combinés, voies navigables,...) à échelle nationale en coordination avec les schémas européens, ainsi que les schémas régionaux et d'agglomération ;
- un niveau de vision stratégique des investissements et des mesures de politique à moyen terme, qui est à développer car il est actuellement insuffisant. Il pourrait consister à faire choix des priorités pour une période de 5 à 7 ans tant pour les investissements à engager que pour les mesures de politique tarifaire, réglementaire, etc, à mettre en oeuvre ;
- le choix des tracés, avec la mise en place des financements et donc les dates de mise en service.

6. Des critères de décision adaptés à chaque niveau

Les critères de décision doivent être adaptés à chaque niveau. Outre les évaluations proprement stratégiques, c'est la rentabilité socio-économique qui est le critère le mieux adapté aux niveaux supérieurs et globaux de décision. La prise en compte des effets externes sur l'environnement se fera d'abord sous la forme de contraintes : par exemple aucune habitation ne doit être soumise à un bruit dépassant telle limite ; ou bien on s'interdit de construire une nouvelle infrastructure dans telle zone que l'on entend protéger. Le récent rapport du groupe Lamure établit une liste d'indicateurs qui pourraient être utilement pris en compte dans ce sens. En général leurs conséquences pourront être chiffrées et il ne faudra pas manquer d'introduire les coûts correspondants dans les calculs. C'est plus difficile pour ce qui concerne les effets sur le développement économique : on peut cependant faire l'inventaire des actions diverses à entreprendre pour que telle infrastructure nouvelle que l'on projette entraîne un développement de la zone qu'elle va irriguer et jeter les bases d'un partage des responsabilités entre les divers acteurs économiques.

Ceci ne doit pas empêcher de calculer aussi tôt que possible la rentabilité financière, lorsque cette notion a un sens, afin de détecter d'éventuelles difficultés. On sait ainsi, depuis que le projet a été élaboré, que celle du TGV Est est trop faible pour que ce projet soit financé par la SNCF selon ses critères habituels et sans subventions.

Au fur et à mesure que l'on approche de la décision d'investir, la rentabilité financière lorsqu'elle a une signification pour le maître d'ouvrage, doit prendre de plus en plus

d'importance, sans toutefois devenir dans tous les cas le critère unique. En cas d'insuffisance, l'importance des financements complémentaires et leurs sources possibles doivent bien entendu être pris en compte.

7. Une vision stratégique à moyen terme

Une vision stratégique à moyen terme existe déjà, partiellement. On la trouve dans les contrats de plan État-Région, où sont précisées les infrastructures de transport de toute nature à réaliser au cours de la période avec les financements qu'apportent chacun des partenaires, et dans les deux contrats État-Entreprises, qui existent avec Air France et la SNCF. Le Conseil de Direction du FDES jette un regard à chacune de ses sessions de printemps sur les 3 années suivantes, mais plus en termes financiers globaux que physiques. Enfin, les grands opérateurs ont aussi leurs plans d'action à moyen terme. Rappelons qu'il existe en RFA une programmation de tous les investissements de transport à 10 ans, révisable tous les 5 ans. Notre recommandation est qu'un exercice de vision stratégique soit effectué à l'occasion de l'établissement de chaque Plan (la préparation du XIème commence maintenant) : il devrait couvrir l'ensemble des investissements et des mesures de politique envisagé pour la période, établissant des ordres de priorité en cohérence avec la stratégie adoptée mais sans engagement précis de date, sauf exception liée à une circonstance particulière (ex. Jeux Olympiques). Il permettrait également un examen des concurrences et complémentarités entre modes. Cet exercice devrait être simple dans sa présentation de façon à être facilement lisible. Il pourrait être effectué dans le cadre des structures institutionnelles existantes, sous l'égide du Commissariat Général du Plan. Ses conclusions devraient être publiées, au risque de faire des déçus.

CHAPITRE 3

LES ALTERNATIVES A L'INVESTISSEMENT

Avant de projeter de nouvelles infrastructures pour accroître l'offre et réduire la congestion, il est impératif de réfléchir d'abord sur les caractéristiques de la demande et de se demander si celle-ci ne peut être ou infléchie ou satisfaite autrement et à moindre coût.

1. Modifier l'utilisation de l'espace : un moyen à très long terme

Une autre organisation spatiale peut avoir pour conséquences la suppression ou la réduction de certains déplacements. C'est à une telle préoccupation qu'a répondu par exemple la création des sidérurgies "sur l'eau" de Dunkerque et Fos dans les années soixante, qui a raccourci les circuits d'approvisionnement d'un minerai de fer et d'un coke désormais importés par voie maritime.

Dans les transports urbains, des rapprochements emploi-habitat auraient le même effet. C'est bien dans ce sens que s'orientent les réflexions sur le nouveau schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région Ile de France lorsqu'il y est préconisé une reconquête et une redensification, en habitat et en emploi, de la première couronne de banlieue, ainsi que la constitution de pôles en grande couronne. Ceci vaut aussi pour les grandes métropoles de province.

De telles actions n'ont toutefois d'effet qu'à long terme, la vingtaine d'années, voire davantage. Ce qui est une raison pour les entreprendre dès maintenant. Il s'agit d'ailleurs en général d'un ensemble d'actions qui doivent être bien coordonnées, surtout lorsqu'il s'agit d'aller à l'encontre de tendances spontanées, comme l'extension de l'urbanisation de zones de plus en plus périphériques à la recherche de terrains à bas prix ayant pour contrepartie un allongement considérable des distances de déplacement.

2. Laisser faire la congestion : un danger

On peut penser, qu'après tout, laisser s'installer la congestion est une façon de réguler la demande. Toutefois ce mode de régulation est aveugle et pénalise tout autant des déplacements à utilité économique faible que forte, le promeneur en voiture que le camion de livraison, voire le service d'urgence. Globalement enfin, la congestion peut avoir sur toute l'économie du pays des effets cumulatifs et difficilement prévisibles. C'est bien la raison pour laquelle on a cherché d'autres modes de régulation.

3. Réglementer : un moyen qui a ses limites

On a fait appel, de tous temps, à la réglementation. L'interdiction de circulation des poids lourds les dimanches et jours de grandes migrations de vacances, sauf dérogations, en est un exemple. Les voies urbaines où la circulation et le stationnement sont réservés à certaines catégories de véhicules (résidents, véhicules de livraison, de services publics) en sont un autre, qui assure à tout moment une circulation fluide et un stationnement aisé aux véhicules autorisés.

Toutefois dans une société qui accorde de plus en plus d'importance à des valeurs comme la liberté, l'autonomie, le confort, de telles restrictions sont parfois mal ressenties. Par ailleurs, elles sont parfois difficiles à gérer. Si aujourd'hui l'interdiction de circulation des poids lourds le dimanche est bien respectée, il n'en est pas de même des interdictions de stationner qui existent en zones urbaines : à Paris intra-muros, on estime que chaque jour 100 000 véhicules sont en stationnement irrégulier. L'insuffisance de clarté, de fermeté et de continuité dans les mesures prises, la difficulté à faire appliquer ces mesures (le sentiment de pouvoir échapper à l'amende est très répandu), ainsi que l'insuffisance ressentie comme telle de solutions alternatives, contribuent bien entendu à ce non respect des règles.

Pour le transport urbain, ce mode de régulation devrait cependant faire l'objet de nouvelles réflexions, à la lumière notamment d'expériences étrangères : Bologne, Turin, Milan, et tout récemment Rome, ont mis en place des restrictions sévères pour réguler la demande de déplacement en voiture particulière dans leur centre dense, avec succès semble-t-il. Il faut toutefois concevoir la réglementation pour qu'elle pénalise les déplacements les moins utiles. Sinon, il en résulterait des pertes économiques et sociales dommageables.

4. Mieux gérer les trafics

On peut également chercher à améliorer la gestion des trafics. C'est l'objet de "Bison Fûté" et de toutes les informations et conseils diffusés par les médias les jours de grandes migrations vacancières. C'est l'objet des programmes de recherche Drive, Prometheus, etc... Etaler les pointes relève souvent d'ailleurs de mesures touchant d'autres activités que les transports : horaires libres au travail, étalement des dates de début et fin de vacances, assouplissement des périodes de locations dans les stations de vacances, etc... Là aussi les réflexions sont à poursuivre, les systèmes d'information à perfectionner, et les investissements en moyens humains et matériels à développer.

5. Utiliser la tarification

Il est enfin un dernier moyen pour orienter la demande, dont l'utilisation pourrait s'étendre : la modulation tarifaire déjà utilisée dans les transports aérien et ferroviaire. Il ne l'est pratiquement pas dans le transport routier ni dans le transport urbain. Il n'y a pas de contradiction avec une éventuelle liberté tarifaire, car c'est l'intérêt des opérateurs de satisfaire au mieux leur clientèle.

Le prix que paye l'utilisateur revêt des formes différentes selon le mode. Dans les transports aérien et ferroviaire, il est globalisé (billets de chemin de fer, d'avion...) et peut techniquement être facilement modulé dans le temps (tarification bleu-blanc-rouge d'Air Inter, réservation TGV à prix variable selon la période du voyage) et dans l'espace. Dans le transport routier, le prix est scindé en diverses composantes : carburant et frais d'entretien du véhicule, taxes sur le carburant, éventuellement péage sur autoroute, vignette, assurance,...

Dans les transports aérien et ferroviaire, l'utilisateur a affaire à un opérateur unique, ce qui a deux conséquences : l'utilisateur, qui paye en une seule fois le prix du service rendu peut à tout moment comparer ce prix à l'utilité pour lui du service ; l'opérateur peut intégrer au calcul de son prix le coût d'une demande de pointe qui exigera de lui des investissements supplémentaires dans le futur, ou au contraire chercher à attirer dans les périodes creuses une demande nouvelle qui viendra payer une partie de ses frais fixes.

Il n'en est pas de même dans le transport routier où les diverses composantes du prix ne sont pas payées au même moment ni au même agent économique et ne sont pas toujours en rapport direct avec le déplacement effectué. La modulation du prix pour obtenir un déplacement de la demande dans le temps ou l'espace ne peut alors porter que sur une partie seulement de ce prix : le péage autoroutier pour les déplacements interurbains, le paiement de l'usage de la voirie en transport urbain. Encore faut-il s'assurer que l'utilisateur est sensible aux variations de prix qu'on lui propose.

De façon plus générale, le niveau relatif des prix des services offerts doit normalement orienter la demande vers le système d'offre qui maximise l'utilité en minimisant le coût. La théorie économique dit que cet optimum est atteint par une tarification au coût marginal social, d'ailleurs difficilement applicable compte tenu de la variabilité du coût marginal au gré des situations multiples de l'offre et de la demande. Encore faut-il que soient bien pris en compte les termes "marginal" et "social". On sait par exemple que l'utilisation de la voiture en zone urbaine dense provoque congestion et détérioration du cadre de vie. L'utilisateur de la voiture paye-t-il ces deux nuisances au prix que la collectivité leur attribue aujourd'hui ? Il semble bien que non, et c'est bien la raison pour laquelle on songe à faire payer plus cher l'utilisation de la voiture pour dissuader une partie de la demande.

6. L'investissement reste nécessaire

La réglementation, la gestion des trafics, la tarification doivent bien entendu être utilisées au maximum de leurs possibilités pour améliorer l'efficacité et la capacité des infrastructures existantes. Toutefois, ces moyens ne dispenseront pas indéfiniment de réaliser un certain nombre d'investissements. La croissance attendue de la demande sur les axes aujourd'hui les plus chargés, tout comme le souci de donner accès aux moyens modernes et rapides de transport à toutes les zones de notre territoire, conduiront à construire et à mettre en service dans les 20 prochaines années de nombreuses infrastructures nouvelles.

CHAPITRE 4

LA TARIFICATION

1. Les objectifs de la tarification

La tarification peut avoir des objectifs variés :

- couvrir les coûts
- orienter la demande
- jouer un rôle de redistribution

Les économistes ont établi que l'optimum économique de premier rang est atteint lorsque l'utilisateur paye le coût marginal social des infrastructures qu'il utilise. Ce coût comprend :

- les dépenses variables engendrées par le trafic : entretien, réparation ;
- les coûts de congestion : à court terme, ces coûts sont soit nuls (trafic fluide), soit rapidement très élevés (infrastructure saturée) ; à long terme, le coût marginal de congestion est égal au coût de développement des infrastructures pour les adapter au trafic ;
- les coûts externes non récupérés par ailleurs : bruit, pollution, atteinte aux sites, et une partie des coûts d'insécurité. Ils peuvent atteindre une valeur très élevée si l'on se fixe une contrainte physique à ne pas dépasser.

Il y a équilibre d'exploitation budgétaire si le coût marginal est égal au coût moyen : ce n'est en général pas le cas pour les infrastructures de transport : il reste à couvrir des coûts fixes. La théorie économique voudrait qu'ils soient couverts par la Puissance Publique, c'est-à-dire le contribuable. Mais on s'oriente aujourd'hui vers un optimum de second rang, qui consiste à faire payer par l'utilisateur lui-même une partie des coûts fixes, voire la totalité. On a également fait appel aux "bénéficiaires indirects", notion inscrite dans la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs, et qui a servi de support à l'institution du Versement Transport. Quoiqu'il en soit, lorsqu'on approche des limites de capacité d'une infrastructure ou des limites que l'on s'est fixées aux nuisances, le coût marginal s'élève rapidement ; s'il est répercuté dans le prix, l'utilisateur est alors incité à modifier sa demande. Le tarif est un moyen de réguler la demande et de l'orienter vers une autre infrastructure disposant de capacité résiduelle ou vers l'utilisation de la même infrastructure à un moment où elle est moins chargée.

Enfin, le rôle de redistribution des tarifs est utilisé depuis longtemps : les réductions sur les chemins de fer pour famille nombreuse en sont un exemple bien connu, aujourd'hui sujet à interrogation : est-ce le meilleur moyen de redistribuer du pouvoir d'achat à ces familles ? Mais on le trouve également lorsqu'on construit une infrastructure destinée à désenclaver une zone, en sachant que pendant longtemps le trafic restera faible.

2. Libéralisation des tarifs, concurrence, service public

Aujourd'hui, certains tarifs de transport sont libres, d'autres restent contrôlés par l'Etat.

Ce contrôle a jusqu'ici répondu au souci de modérer l'inflation, et d'éviter les abus possibles en situation de monopole.

Pour ce qui concerne l'appréciation d'une situation de monopole, on peut espérer une évolution des conceptions. Il n'est plus conforme à la réalité d'affirmer par exemple que le chemin de fer est en situation de monopole : les voyageurs sur Paris-Lyon ont un véritable choix entre le train classique, le TGV (qui relèvent toutefois du même opérateur), l'avion, la voiture sur l'autoroute ou la route nationale, et même peut être ultérieurement le car sur autoroute. Une plus grande liberté tarifaire ne peut résulter que du développement de la concurrence. De même, dans les transports urbains, une fraction importante de la population a le choix entre les transports collectifs et la voiture, de sorte que les règles de contrôle des tarifs par l'Etat pourraient être allégées. La substituable entre modes n'est toutefois pas parfaite. En particulier les couples prix/service peuvent être très différents, de sorte que le degré de concurrence devra être apprécié au cas par cas.

Il est vrai qu'aujourd'hui un petit nombre seulement de tarifs de transport sont encore contrôlés : les transports collectifs urbains, le chemin de fer pour les voyageurs, les autoroutes, les taxis. Mais il existe encore des activités auxquelles l'accès est contrôlé : les taxis parisiens, les services réguliers de car (notamment ceux qui peuvent concurrencer la SNCF, mais les autorisations seront accordées de façon plus libérale dès l'achèvement du Marché Unique), le transport aérien (mais là aussi la libéralisation est en cours).

Aujourd'hui, la diversification de la demande conduit à des décisions tarifaires elles aussi diversifiées pour s'adapter à chaque segment de clientèle, que seuls maîtrisent les opérateurs eux-mêmes. Les quelques contrôles qui subsistent sont de moins en moins justifiés et devraient disparaître à brève échéance. Bien entendu, il restera du rôle de l'Etat de s'assurer qu'il n'y a pas abus de position dominante.

Il restera également du rôle de l'Etat et des Autorités Organisatrices de transport d'assurer un "service public" de voyageurs là où le marché est défaillant et là où ce service public est jugé nécessaire. Les tendances à la massification des flux et à la baisse des

prix conduisent les opérateurs à désertier certains segments du marché. Or une fraction de la population n'a pas accès à la voiture et seuls les transports collectifs (parmi lesquels les taxis) peuvent lui assurer la liberté de se déplacer.

3. La modulation des tarifs

Dans le transport, l'offre est relativement rigide à court terme alors que la demande est très variable. Il en résulte que coexistent très normalement des surcapacités et des congestions.

Le traitement des surcapacités relève de la recherche des moyens les plus flexibles : par exemple la substitution de cars moins coûteux, voire de taxis collectifs, à des services ferroviaires très peu fréquentés.

Pour ce qui concerne les congestions, une modulation des tarifs peut inciter une fraction de la demande à modifier son itinéraire, son mode de transport, ou sa période de voyage. L'étalement des pointes de trafic ainsi obtenu se fait par utilisation de surcapacités existant sur d'autres itinéraires, dans d'autres modes, ou à d'autres moments.

La modulation tarifaire est utilisée depuis longtemps déjà dans la fourniture d'électricité pour écrêter les pointes de la demande, et depuis quelques années dans les télécommunications. Dans le transport aérien, la tarification bleu-blanc-rouge d'Air Inter a eu pour but d'améliorer le remplissage des avions à certaines heures en suscitant une nouvelle demande. Avec les suppléments sur les trains rapides, puis la mise en application d'une tarification bleu-blanc-rouge et de réservations à prix variables sur les TGV Atlantique et Sud-Est, la SNCF a été le premier opérateur de transport en France à pratiquer la modulation tarifaire dans le but explicite d'étaler la demande de pointe et de remplir les trains circulant aux heures creuses. Rien n'a été fait jusqu'à ce jour dans le transport routier, mais l'idée d'une modulation dans le temps et dans l'espace des péages autoroutiers fait son chemin : il sera utile d'en suivre la première application prévue au printemps prochain sur une courte section de l'autoroute du Nord.

4. Les effets de la tarification

L'effet que l'on peut attendre d'une modulation des tarifs, comme des autres mesures préconisées au chapitre précédent, est une meilleure utilisation des capacités disponibles. Dans les perspectives de croissance des trafics rappelées brièvement et développées dans le rapport de l'Atelier 1, on peut attendre de ces mesures qu'elles diffèrent de quelques années le besoin d'investissements de capacité. Mais, la modulation fine du tarif des réservations sur la ligne TGV Sud-Est, par exemple, n'empêche pas que déjà se manifeste le besoin d'une capacité supplémentaire, qui sera acquise par la mise en service de rames à 2 niveaux.

- La tarification -

Il convient d'ailleurs de distinguer modulation des tarifs et instauration de péage. Ainsi dans les transports urbains, l'instauration d'un péage aurait pour but de détourner durablement une fraction de la demande de déplacement en voiture particulière vers les transports collectifs, du fait de l'impossibilité physique d'accroître l'offre de voirie de surface en zone dense. L'instauration d'un péage peut avoir également pour but de réduire une demande artificiellement stimulée par un prix sensiblement inférieur au coût. La tarification est aussi utilisée, parfois, plus ou moins volontairement, comme un moyen de redistribution : lorsqu'elle consiste en une réduction sur les tarifs de base, elle est de plus en plus contestée, à juste titre car elle peut avoir des effets imprévisibles et néfastes sur une bonne allocation des ressources, en sorte que des aides sociales directes aux personnes, mieux ciblées, peuvent apparaître préférables.

5. La sous-tarification existe dans les transports

Certains types de transport sont sous-tarifés ; cela est vrai notamment :

- des transports routiers de fret ;
- par voie de conséquence des transports ferroviaires de fret ;
- des transports urbains.

Il semble bien qu'un peu partout en Europe, les tarifs des transports de fret aient été utilisés comme un élément de la compétitivité dans un climat de vive concurrence, conduisant plus ou moins consciemment à une sous-tarification qui, de ce fait, ne pourrait être corrigée que par une décision communautaire. Dans les transports urbains, la sous-tarification a d'autres causes : insuffisance de la prise en compte des nuisances dues à l'utilisation de la voiture particulière, souci de faciliter l'accès aux transports collectifs pour des raisons sociales.

On traitera de la sous-tarification des transports urbains au chapitre 6 consacré à ce sujet. On traitera donc dans la suite du présent chapitre de la sous-tarification des transports de fret.

6. La sous-tarification des transports de fret

Les recettes de la fiscalité spécifique et des péages autoroutiers ne couvrent pas les dépenses d'usage des infrastructures routières (TVA exclue) imputables à la circulation des poids lourds. Le rapport de l'atelier 3 évalue ce déficit à quelques 5 milliards F/an, hors effets externes, en faisant l'hypothèse que la TIPP sur le gazole n'est destinée qu'à compenser les coûts d'infrastructure. Accrochés aux prix du transport routier, ceux du transport ferroviaire pâtissent de cette situation, ce qui pèse sur les résultats de la

SNCF. Il y a là une situation dont profitent finalement les chargeurs français (1), mais aussi les étrangers qui utilisent des services de transport français, que ce soit la route, ou le fer.

Par ailleurs si aujourd'hui on s'accorde à reconnaître que les nuisances de la route sont importantes, plus que celles d'autres modes, le fait qu'aucun prix n'est payé en contrepartie de ces nuisances ne peut qu'encourager les chargeurs à utiliser le mode routier.

Cette sous-tarification a pour conséquences d'accroître les congestions et par suite les besoins d'investissement. Elle prive le secteur de ressources importantes de financement. Elle constitue l'un des obstacles au développement du transport combiné, beaucoup moins dommageable pour l'environnement et plus sûr.

7. Adapter la fiscalité spécifique

Pour ce qui concerne la fiscalité spécifique, rappelons que, depuis sa création, la taxe à l'essieu n'a jamais été revalorisée. On trouvera dans le rapport de l'atelier 3 une proposition de revalorisation qui aboutirait, si elle était appliquée brutalement, à une multiplication de la taxe actuelle par un facteur variant de 2 à 5 selon les cas. Rappelons également qu'aujourd'hui le niveau de la taxe à l'essieu en France est parmi les plus bas en Europe.

Toutefois, une revalorisation de la taxe sur le gazole pourrait être envisagée en alternative. Si la taxe à l'essieu est plus conforme à la théorie économique, la taxe sur le gazole est plus facilement intégrable dans le coût direct et elle est payée par tous les transporteurs routiers, français et étrangers. A condition bien sûr que cette taxe soit à peu près la même dans tous les pays du Marché Unique, ce qui renvoie la décision aux autorités de Bruxelles.

Rappelons aussi que les péages autoroutiers pour les poids lourds, avec les conditions spéciales dont ceux-ci bénéficient habituellement (abonnement notamment), ne sont que de 1,7 fois plus élevés que ceux des voitures légères, alors même que l'on sait qu'un poids lourd encombre la chaussée comme environ 2,3 véhicules légers et la détériore dans des proportions infiniment plus grandes (à peu près comme la puissance 3 de la charge à

(1) Il faut rappeler par ailleurs que la libéralisation de l'accès à la profession de transporteur routier a provoqué la création de nombreuses entreprises nouvelles qui sont confrontées au déséquilibre des rapports de force chargeurs-transporteurs tout autant que transporteurs-tractionnaires sous-traitants. La baisse des prix du marché qui en résulte a deux conséquences : pour survivre, les transporteurs les moins productifs travaillent à prix cassés et en viennent à transgresser couramment la réglementation (vitesses-limites, charge maximum, temps de travail des chauffeurs) ; le compte fret de la SNCF, dont les tarifs ont dû s'aligner sur les prix du transports routier, s'en trouve détérioré.

l'essieu). De plus ces péages sont restés bloqués de janvier 1989 à août 1991. Un calcul récent du Conseil Général des Ponts et Chaussées, dont les résultats sont repris dans le rapport de l'Atelier 3, conclut cependant que, compte tenu de la fiscalité acquittée par ailleurs, les péages autoroutiers pour les véhicules de plus de 3,5 tonnes seraient peu près au niveau des coûts sauf pour les très gros poids lourds (4 ou 5 essieux). Ce calcul n'intègre toutefois pas toutes les externalités : il y a là une question à approfondir. On notera que si le péage est payé par tous les poids lourds, y compris les étrangers, ces derniers échappent parfois à la fiscalité française sur les carburants, profitant d'une fiscalité un peu inférieure chez nos voisins et du fait que la capacité des réservoirs permet aujourd'hui de traverser la France entière sans refaire un plein.

8. Une évolution progressive au niveau communautaire

Bien entendu une évolution ne peut se faire que progressivement et en accord avec les niveaux des pays voisins et les orientations de la politique communautaire dans ce domaine. Sinon il y aurait risque de bouleversements rapides et profonds dans la profession de transporteur routier, avec toutes les conséquences que l'on peut en attendre (grèves, faillites, chômage, désorganisation de ce secteur). Il y aurait aussi risque de défavoriser le pavillon français et de pénaliser l'économie française vis-à-vis de ses voisines.

Il est urgent cependant de définir des lignes d'action pour la décennie à venir et de les mettre en oeuvre avec une grande continuité.

CHAPITRE 5

LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS

1. 90 milliards d'investissement

En 1990, 90 milliards F ont été investis dans les infrastructures de transport nouvelles et le gros entretien des infrastructures existantes. On trouvera en annexe la façon dont ils ont été répartis.

2. Dont 37 milliards pour la voirie locale

Sur ce total, 37 milliards ont été dépensés par les collectivités territoriales pour le gros entretien et la modernisation des routes départementales et communales, comprenant la voirie urbaine. Il est très probable que ce chiffre comprend des travaux qui ne sont pas tous destinés à la circulation automobile mais ont pour objet d'embellir le cadre de vie urbain. L'information statistique fait cependant défaut car les éléments des budgets correspondants sont collectés par le Ministère de l'Intérieur mais ne sont pas exploités dans la perspective d'établir les dépenses consacrées aux infrastructures de transport. Il serait d'ailleurs souhaitable que le Ministère de l'Équipement et des Transports s'intéresse de plus près à ces dépenses, surtout à un moment où les budgets des collectivités territoriales enregistrent une croissance supérieure à celle du budget de l'État du fait des conditions de la décentralisation.

3. Les contraintes pour l'avenir

Pour l'avenir, il faut bien mesurer que des contraintes existent du côté des financements publics ou, ce qui revient au même, des financements par emprunts devant être servis et remboursés grâce à des crédits publics.

Les concours de l'État sont limités par la nécessité de ne pas augmenter la dette publique, voire de diminuer le taux des prélèvements obligatoires dans la perspective d'un renforcement de la compétitivité de notre économie. Si un peu plus de souplesse paraît exister du côté des collectivités locales, il faut bien admettre que celles-ci rencontreront aussi tôt ou tard des contraintes de même nature que celles de l'État.

Les contraintes financières sont particulièrement sévères pour les transports urbains, domaine dans lequel le financement des investissements repose presque entièrement sur des subventions directement, ou indirectement du fait d'emprunts dont le service vient grossir

- Le financement des investissements -

les déficits d'exploitation, eux-mêmes subventionnés par des contributions de l'Etat et des collectivités locales, Régions, départements et communes urbaines. Et ce d'autant plus que la contribution des entreprises par le moyen du Versement Transport ne peut plus guère être accrue sans devenir une charge pénalisante pour leur compétitivité.

C'est pourquoi il convient de procéder à un examen détaillé des sources de financement si l'on veut pouvoir répondre à un éventuel accroissement des besoins.

4. Les sources de financement

Il n'y a en fait que trois sources finales de financement des investissements :

- les usagers
- les contribuables
- les bénéficiaires indirects (1)

Mais d'autres acteurs interviennent également. Ce sont les collectivités publiques, dont on vient de décrire les contraintes, les marchés financiers, et les entreprises ou quasi entreprises, publiques ou privées, qui produisent le service transport. De l'aptitude de ces dernières à fournir le meilleur service au moindre coût dépend le montant des ressources dont elles disposent. En particulier, il n'est pas possible de parler d'investissement sans référence à la marge d'autofinancement que peut dégager l'exploitation, donc sans référence aux tarifs et à la productivité.

5. Les améliorations de la productivité des entreprises

Les possibilités d'améliorer la productivité sont inégales selon les secteurs :

- pour ce qui concerne les autoroutes, la généralisation du télépéage (2) est susceptible de générer d'importantes économies de gestion. On ne peut guère l'envisager avant une dizaine d'années ;

(1) *Les entreprises qui contribuent par le Versement Transport au financement des transports collectifs urbains en France, les promoteurs immobiliers qui ont contribué au financement de la ligne des Docklands à Londres, relèvent de cette catégorie.*

(2) *Péage par identification du véhicule et débit du compte de son propriétaire, permettant le franchissement de la barrière sans arrêt.*

- le transport ferroviaire est susceptible aussi d'importantes économies de gestion. ASTREE (1) est une voie à long terme ; une modulation plus fine des tarifs voyageurs en est une autre à plus court terme. Une réduction du nombre des points de desserte fret et des points de vente manuelle voyageurs est en cours, le remplacement des dessertes voyageurs les plus déficitaires par des transports routiers mieux adaptés à la demande reste un point dur du fait des réticences des populations concernées et de leurs élus. C'est maintenant aux Régions à prendre les responsabilités que leur a données la LOTI dans ce domaine. L'effectif des cheminots a décréu de 20 % depuis 7 à 8 ans, on peut attendre une baisse voisine dans les 8 à 10 années à venir. Cette évolution ne se fera cependant qu'au prix de plusieurs centaines de millions F d'investissement de productivité chaque année.

- des progrès de productivité sont aussi possibles dans les transports urbains. Dans les grandes villes de province, tout accroissement de la capacité unitaire des véhicules (mise en service de bus articulés, éventuellement tramway) est porteur de réduction des coûts d'exploitation, à condition bien entendu qu'il reste en relation avec la demande et que l'investissement qu'il nécessite ne soit pas trop élevé. A Paris, la gestion de la RATP a été décentralisée afin de mieux motiver le personnel. Des objectifs de productivité ont été fixés à la maintenance. Pour ce qui concerne l'exploitation du métro, l'amélioration de l'accueil des voyageurs qui découlera de la réforme du service en station (il s'agit de remettre au contact des voyageurs les agents enfermés derrière leur guichet) permettra une réduction du taux de fraude et un accroissement du trafic, donc les recettes directes ; à partir de 1998 l'automatisation intégrale de la marche des trains permettra une certaine réduction du personnel et surtout une meilleure adaptation de l'offre à la demande. Pour ce qui concerne l'exploitation des autobus, il n'y a guère que l'amélioration de leurs conditions de circulation qui permette des gains de productivité : 1 km/h gagnée sur la vitesse moyenne vaut 100 MF d'économie. Mais cela ne se fera pas sans investissement. Les efforts qui s'amorcent devront être poursuivis avec une grande vigueur.

- dans le domaine portuaire, d'importants gains de productivité potentiels existent et doivent être mobilisés pour que nos ports regagnent les parts de marché qu'ils ont perdues. Le premier "investissement" en ce sens est la réorganisation de la manutention, avec le changement du statut de la profession de docker qui a été engagé fin 1991 par le Gouvernement.

- dans le transport aérien, la très vive concurrence obligera nos transporteurs à une amélioration constante de leur productivité.

(1) *ASTREE* est un système qui permettra de suivre en temps réel les lots de marchandises, les wagons, les trains et permettra de mieux informer les chargeurs, d'améliorer la gestion du parc de wagons, d'assurer une meilleure sécurité et de faire se suivre les trains à intervalles plus réduits, donc d'accroître la capacité des lignes.

6. Les tarifs

On a lu au chapitre précédent un plaidoyer en faveur d'une libéralisation des tarifs restant encore sous le contrôle de l'Etat.

On peut attendre d'une telle évolution une gestion différente de l'offre de transport, plus proche de la demande qui, bénéficiant d'un meilleur service, contribuera tout naturellement davantage aux recettes des opérateurs, conduisant ainsi à une amélioration de l'autofinancement des grandes entreprises.

7. Les financements privés

Des réflexions sont en cours sur l'idée d'intéresser de nouveau les investisseurs privés aux infrastructures de transport afin d'accroître les volumes de financement disponibles pour les investissements. De nouveau, car au siècle dernier, la construction des chemins de fer a bien été financée par des capitaux privés. Et l'on peut citer les exemples récents que sont le Tunnel sous la Manche, Orly-Val, le Val de Toulouse ou le tunnel Prado-Carénage à Marseille. Pour être complet, il faudrait ne pas oublier Cofiroute et le projet Villexpress ainsi que l'expérience malheureuse des autres sociétés privées d'autoroutes aujourd'hui disparues. L'investissement dans les infrastructures de transport est en général un investissement à temps de retour long. Il arrive même que pendant les premières années d'exploitation, les dépenses d'exploitation soient supérieures aux recettes. Un investisseur privé ne s'engagera donc dans une telle opération qu'à condition :

- que la concession que lui accordera la puissance publique soit longue ;
- que les conditions légales et réglementaires qui entourent son activité, et la fiscalité, soient stables durant toute cette période ;
- qu'il ne courre pas d'autres risques que ceux qui sont normalement les siens et portent sur les coûts de construction et d'exploitation calculés dans des conditions définies à l'avance, et sur l'évaluation des trafics et la fixation des tarifs. D'où la condition d'une liberté tarifaire, ou tout au moins de dispositions contractuelles concernant l'évolution des tarifs ;
- que les procédures de choix des compétiteurs, que ce soit sur concours ou par appel d'offres, soient établies avec soin et dans la plus grande clarté ;
- que les contrats de concession soient établis, eux aussi, avec soin et dans la plus grande clarté.

Les investisseurs privés demandent enfin que lorsqu'ils se trouvent en compétition avec des services assurés soit directement par des administrations soit par des organismes

dépendant directement d'elles, la fiscalité soit la même pour tous : cette demande s'applique tout particulièrement aux transports collectifs urbains.

8. Le financement privé peut nécessiter une aide publique

Il apparaît cependant que, même si ces conditions sont remplies, le nombre des projets dont la rentabilité financière est assez élevée pour attirer des capitaux privés est réduit. Ce que l'on sait aujourd'hui de la rentabilité financière des sections d'autoroutes inscrites au Schéma Directeur restant à construire, des TGV, des projets de transport collectif urbain, peut faire craindre que très peu de projets soient suffisamment attractifs pour des capitaux privés qui exigeront un taux de rentabilité financière interne d'au moins 9 à 10 %, si ce n'est davantage.

Or la Puissance Publique peut souhaiter faire réaliser et gérer certains ouvrages par des opérateurs privés, pour réduire ses propres investissements, ou pour faire appel à une compétence de gestion reconnue.

Des solutions peuvent alors être imaginées : l'un d'elles pourrait consister en l'octroi d'avantages fiscaux spéciaux, au besoin limités dans le temps. Outre le fait qu'en général de tels avantages ne jouent qu'à la marge, la création de situations exorbitantes du droit commun ne peut être recommandée. La puissance publique peut aussi subventionner une partie de l'ouvrage à fonds perdus ou avec remboursement différé. L'appel aux capitaux privés n'entraîne donc pas pour autant le désengagement total de la puissance publique.

9. Les opportunités du financement privé

La poursuite des programmes autoroutier et TGV à un niveau élevé, si telle est la décision prise, va se heurter à l'importance de l'endettement des Sociétés d'Economie Mixte de Construction d'Autoroutes et de la SNCF et pourrait nécessiter des changements importants dans les pratiques actuelles.

Ce point devrait être prochainement approfondi par la Direction des Routes qui vient d'engager un audit du système autoroutier dans son ensemble.

Pour ce qui concerne les TGV, des réflexions sur un éventuel financement privé ont été engagées à l'occasion de la construction du TGV Nord. Elles n'ont pas abouti à cette époque, parce que, dans les conditions juridiques et financières du moment, cette solution entraînait un coût supplémentaire pour la SNCF. Les réflexions se sont poursuivies pour d'autres projets. Elles butent pour l'instant sur des obstacles juridiques pour les deux formules envisagées : la concession ou le crédit bail. La Loi d'Orientation des Transports Intérieurs a confié à la SNCF le soin de développer, d'aménager et d'exploiter le réseau ferroviaire national. Une concession de service public ne pourrait donc être consentie à un tiers qu'à la condition de modifier la loi et probablement sous réserve que cette

concession soit consentie par la SNCF. Par ailleurs seule la Puissance Publique, et par délégation la SNCF, a droit d'expropriation, à l'exclusion par conséquent d'un éventuel crédit-bailleur : ne pouvant construire l'infrastructure que sur une emprise foncière ne lui appartenant pas, celui-ci pourrait avoir des difficultés à offrir des garanties suffisante à ses actionnaires et prêteurs. Les modifications législatives nécessaires devraient être mise en chantier au plus tôt. La liaison Lyon-Turin, qui comporte un tunnel alpin de 50 km de long, et pour laquelle les Italiens manifestent un vif intérêt, pourrait en effet être après le Tunnel sous la Manche, un nouvel exemple de financement par des capitaux privés d'une importante infrastructure de transport.

Le transport urbain offre également un champ d'activité à des investisseurs privés. L'autoroute A14 La Défense-Orgeval a été concédée à la Sociétés des Autoroutes Paris-Normandie, qui est une société d'économie mixte, pour des raisons de proximité géographique. Elle l'aurait été à Cofiroute si Cofiroute avait exploité l'autoroute A13. Le tunnel Prado-Carénage à Marseille a, lui, été concédé à un groupement privé. Un accord vient d'être réalisé pour concéder au groupe privé Villexpress une section d'autoroute de rocade en Ile de France. D'autres opportunités ne manqueront pas de s'ouvrir dans les années à venir, si telle est l'orientation prise.

En transport collectif urbain, deux exemples seulement peuvent être cités jusqu'à présent : le VAL de Toulouse concédé à un groupement réunissant l'exploitant (la SCET, filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations), le constructeur MATRA et des banques ; Orly-Val concédé à un groupement réunissant Air Inter, MATRA, la RATP et des banques. Ces exemples sont-ils reproductibles ? Dans les villes de province, sans doute s'il s'agit de créer de toute pièce un réseau lourd (métro, VAL, tramway), probablement un peu plus difficilement s'il s'agit d'étendre un réseau existant. En Région Ile de France, le poids des structures existantes et le système de tarification sont des obstacles sérieux.

Enfin des investigations sont en cours dans le domaine des voies navigables. On ne manquera pas de rappeler cependant le niveau quasi symbolique des redevances que paye la batellerie.

Au total, les possibilités de financement privé semblent demeurer modestes.

10. Des dotations de la CEE

Au cours des travaux du groupe, il a été suggéré que le fonds des infrastructures de la DG VII soit multiplié par 10. Il n'est aujourd'hui que de quelques centaines de millions F par an et ne permet de financer que des études de projet. Une telle augmentation reviendrait à faire payer une petite partie de nos infrastructures par nos partenaires européens...pour autant que la France recevrait plus qu'elle ne donnerait en raison de sa position particulière de pays de transit. Ce fonds étant alimenté par les budgets des Etats, cela reviendrait indirectement à augmenter la contribution de l'Etat aux infrastructures de transport.

CHAPITRE 6

LE PROBLEME DE L'URBAIN

1. Des capacités aujourd'hui insuffisantes

Les transports urbains posent un problème spécifique. C'est pourquoi il a paru utile de leur consacrer un chapitre particulier.

La demande la plus importante, et qui connaît le taux de croissance le plus élevé, 2 à 3 % l'an, est celle des déplacements en voiture particulière. Les mesures de gestion du trafic ont déjà produit leurs effets et, en l'absence de modifications de la tarification, un accroissement de l'offre est nécessaire pour faire face à cette demande. Si la construction de voiries nouvelles en périphérie des villes est possible à des coûts acceptables, elle ne l'est plus dans les zones denses. Il est en effet impossible de faire passer en surface des voiries nouvelles dans ces zones, et la construction de souterrains est très onéreuse : 600 millions F au km pour 2 x 3 voies réservées aux voitures particulières, 1 milliard F au km au gabarit poids lourd. A quoi il faut ajouter le stationnement en souterrain à 170 000 F la place.

De leur côté les transports collectifs en Région Ile de France manifestent des insuffisances de capacité qui perturbent fréquemment leur fonctionnement, le moindre retard de quelques minutes dans la marche d'un train ou d'un RER ayant des répercussions amplifiées et touchant des milliers de voyageurs.

Une révision en profondeur de la politique suivie jusqu'à présent doit être dès maintenant envisagée.

2. La voiture particulière : un moyen de déplacement attractif, synonyme de liberté, mais nuisant

Un déplacement en transport collectif prend en moyenne 1,5 fois plus de temps que s'il est effectué en voiture particulière, comme le montrent de nombreuses études, et en particulier les comptes régionaux transports de voyageurs effectués pour l'Ile de France et le Nord-Pas de Calais. A cet avantage de temps de la voiture particulière s'ajoute celui de la disponibilité et du confort. De plus, son coût marginal tel que l'utilisateur le ressent, pratiquement celui du carburant, n'est pas beaucoup plus élevé que celui des transports collectifs. D'où son extraordinaire attrait.

L'usage de la voiture particulière en zone dense a cependant d'importantes contreparties qui ne sont en général pas supportées par l'utilisateur. Il consomme de 30 à 80 fois plus d'espace que le transport collectif, un espace qui devient rare, mais dont l'usage reste gratuit ou peu coûteux : le stationnement sur voirie est encore gratuit dans de nombreuses rues, ou s'il est payant, à un niveau sans rapport avec la valeur des mètres carrés de terrain occupés, et de nombreuses infractions mal sanctionnées viennent encore en réduire le prix.

A cela s'ajoutent la détérioration du cadre de vie qu'engendre une circulation intense avec son cortège de pollution qui atteint parfois un seuil critique (1), de bruit qui frappe de nombreux logements ou oblige à de coûteux travaux d'insonorisation, d'insécurité enfin (3 500 morts chaque année en zone urbaine).

3. Que faire ?

Devant une telle situation, on peut :

- soit laisser la congestion réguler l'usage de la voiture en zone dense, au risque d'asphyxier celle-ci. Une telle situation se traduit non seulement par des pertes de temps importantes pour les voyageurs, mais également par un renchérissement important du coût de livraison de toutes les marchandises ;

- soit mettre en souterrain la circulation routière : mais le coût très élevé de cette solution n'est pas supportable par les budgets publics. Son coût, s'il est à charge de l'usager sous forme de péage, est lui aussi élevé (on parle de 3, voire 4 F au km voiture), encore plus si l'on ajoute le coût d'un stationnement souterrain obligatoire. De plus si aucun changement n'est apporté à l'usage de la voirie de surface, un afflux de nouveaux automobilistes attirés par une fluidité momentanée de la circulation risque de recréer rapidement la situation actuelle ;

- soit réduire l'usage de la voiture particulière par la réglementation ou par le péage urbain, et en contrepartie améliorer notablement les transports collectifs. Une ligne de métro automatique de type Meteor coûte autant qu'une voirie souterraine à 2 x 3 voies pour véhicules légers, soit 600 MF au km, avec une station tous les km environ, mais sa capacité est de 25 000 voyageurs / heure /sens au lieu de 7 000. Une telle solution est donc moins coûteuse pour la Collectivité. Elle permet de restaurer le cadre de vie des centres-villes, et d'offrir de bonnes conditions de circulation aux transports pour lesquels l'usage de la voirie de surface est indispensable : livraisons de marchandises, autobus et taxis, services d'urgence.

(1) La voiture électrique réduirait, elle, la pollution et le bruit.

4. Développer les transports collectifs

La voirie souterraine peut notamment être envisagée, pour assurer la desserte de points singuliers comme les aéroports de Roissy et Orly notamment, pour lesquels une bonne fiabilité du temps d'accès, même à prix élevé, est un atout important. Les transports collectifs constituent la solution la moins coûteuse (1) pour la Collectivité et la plus susceptible d'aboutir à un fonctionnement harmonieux des transports urbains. Il ne faut toutefois pas espérer que les transports collectifs permettent des temps de déplacement aussi courts que ceux de la voiture particulière hors situation de congestion, ni qu'ils puissent être aussi disponibles. Cependant leur développement apporterait des améliorations sensibles et de temps de déplacement et de confort aux actuels utilisateurs de ce mode de transport et devrait permettre d'attirer de nouveaux clients.

5. Réguler l'usage de la voiture particulière

Il suffirait que l'usage de la voiture particulière soit réduit de 10 à 20 % dans les zones denses de nos villes pour que la circulation et le stationnement soient notablement améliorés.

On peut chercher à obtenir cette réduction par la réglementation ou par le péage. C'est le premier moyen qu'ont utilisé un certain nombre de villes italiennes, Bologne, Milan, Turin, et récemment Rome. C'est aussi dans cette voie que Strasbourg vient de s'engager. Ce moyen semble efficace pour obtenir une réduction du trafic, il autorise également des dérogations en faveur de certaines catégories d'usagers (médecins, artisans,...). Il n'a été appliqué jusqu'à présent qu'à des zones centrales de faible surface. La régulation par le péage peut offrir plus de souplesse par ajustement du prix au volume de circulation souhaité. Elle a l'avantage complémentaire de dégager des ressources financières, utilisables pour améliorer le système de transport. Le péage permet donc de poursuivre en même temps deux objectifs. Il peut arriver cependant que ces deux objectifs entrent en conflit, par exemple que le volume de circulation souhaité ne corresponde pas au maximum des ressources dégagées. Il conviendra dès lors de hiérarchiser les deux objectifs. On parle beaucoup en ce moment de la récente mise en service d'un péage urbain à Oslo : son objectif a été d'obtenir un certain volume de ressources financières. Son influence sur le volume de la circulation a été jusqu'à présent négligeable.

(1) Le compte régional transports de voyageurs en Ile de France, établi chaque année par le Syndicat des Transports Parisiens, estime le coût total économique, financier et social hors TVA du voyageur km en 1989 à 1,14 F pour les transports collectifs et de 1,39 à 1,67 F pour la voiture particulière, selon de premières hypothèses retenues pour le coût des nuisances. Des études plus fines sont en cours qui aboutiront probablement à un écart plus important entre les coûts économiques, financiers et sociaux des deux modes.

6. Les différentes formes du péage urbain

Cette idée du péage urbain pour réguler la circulation est séduisante. Il n'y a eu cependant jusqu'à présent qu'un seul exemple durable, celui bien connu de Singapour, en application depuis 1975. Une expérience a été faite à Hong-Kong, et abandonnée au bout de 6 mois en raison de l'hostilité de la population. Le paiement du stationnement est une forme, déjà ancienne, de péage urbain. L'expérience montre qu'en France il n'a pas eu l'influence que l'on en attendait sur l'usage de la voiture particulière. D'abord parce que de nombreux automobilistes disposent de facilités de stationnement dont l'usage leur est gratuit (c'est leur entreprise qui le plus souvent en supporte la charge), d'autre part parce que l'habitude de ne pas payer le stationnement de surface s'est largement répandue, justifiée par l'insuffisance de l'offre et facilitée par l'espoir que l'on pourra échapper à l'amende. L'idée d'une surtaxe sur les carburants a été avancée : elle a le mérite d'être facile à appliquer, peu coûteuse à collecter, mais présente l'inconvénient de frapper tous les usagers sans distinction : des usages indispensables de la voiture (artisans, livraisons, taxis,...) vont se trouver ainsi pénalisés. Par ailleurs, elle n'est en principe pas affectable à des investissements de transport urbain sauf à créer une exception à la règle de non affectation des ressources budgétaires (Le Fonds Spécial des Grands Travaux du début des années 80 en était une).

Reste le "péage de zone", qui a tous les avantages de souplesse, de modulabilité en fonction de l'usager et de la période, qui fait appel aux techniques du télépéage : une carte de crédit affichée sur le pare-brise est débitée automatiquement par un lecteur installé sur un portique : la technique est au point, et en cours d'expérimentation sur les autoroutes. Il a cependant un coût de collecte non négligeable, et son acceptabilité n'est pour l'instant pas assurée.

7. Un problème complexe

Le problème est complexe : est-on sûr en empruntant les voies indiquées d'atteindre un objectif raisonnable tel que celui de stabiliser voire réduire de 10 à 20 % l'usage de la voiture particulière, sans pénaliser les usages dont l'utilité est grande, et en faisant en sorte que cette mesure soit acceptée par l'ensemble de la population, et qu'elle ne soit pas trop coûteuse à mettre en oeuvre. Des études et des réflexions doivent donc être poursuivies activement tout autant sur les conditions de mise en oeuvre d'une telle politique que sur ses conséquences. En effet un renchérissement de l'usage de la voiture particulière, s'il est adopté, pourrait être accompagné d'un relèvement des tarifs des transports collectifs. Mais cela ne manquera pas d'avoir des conséquences sur les prix du foncier, sur les localisations des emplois et des habitats, sur les revenus des ménages, etc...

Il faudra veiller également à ce que ces relèvements du prix des déplacements, s'ils sont mis en place, ne conduisent pas à exclure davantage les populations les plus déshéritées de nos villes. Des mesures spécifiques et bien ciblées devront être imaginées.

8. Préparer l'opinion publique

Il reste surtout à préparer l'opinion publique dès maintenant à la perspective que le seul remède à la détérioration des conditions de déplacement due à l'accroissement de la mobilité, tout particulièrement en voiture particulière, réside dans une hausse du prix des transports urbains, individuels et collectifs, avec la réserve que l'on a faite pour les populations souffrant déjà d'exclusion. Ces mesures seront d'autant mieux acceptées par la population que des améliorations considérables seront apportées aux réseaux de transports collectifs, à la fois dans leur disponibilité (densification des réseaux, augmentation des fréquences, voire extension des horaires de service), leur accessibilité (mécanisation des escaliers, information lisible sur les réseaux, les tarifs, les temps d'attente, ...), leur confort, et leur sécurité.

Autrement dit, si "l'usager-client" paye davantage, il est impératif qu'il bénéficie d'un meilleur service, que ce soit en voiture particulière (moins de congestion) ou en transport collectif.

9. Zone dense et périphérie

Ce que l'on vient d'écrire ne s'applique qu'aux zones denses des grandes villes. Pour fixer les idées, en Région Ile de France, on peut aujourd'hui considérer comme dense la zone comprenant Paris et les trois départements de première couronne. Ailleurs, il est évident que la voiture particulière gardera un rôle très important, car elle permet d'assurer un grand nombre de déplacements à un coût raisonnable. C'est la raison pour laquelle des investissements de voirie rapide sont également nécessaires en périphérie, à la fois pour desservir les habitats et emplois de ces zones, et pour assurer les transits n'ayant rien à faire en zone dense. Par ailleurs apparaît également la nécessité d'une meilleure desserte en transports collectifs de rocade tout particulièrement (liaison rapide entre villes nouvelles). Les mêmes situations se retrouvent dans les grandes villes de province, même si c'est parfois avec moins d'acuité. Les mêmes réflexions sont donc à mener, les mêmes types de projets à étudier et à développer.

10. Adapter la voiture à la ville

Le bon fonctionnement de nos villes, l'amélioration du cadre de vie qu'elles offrent, obligent à repenser le rôle qu'y joue la voiture particulière. Les avantages de disponibilité, de rapidité, de liberté qu'elle offre sont de plus en plus contrebalancés par des nuisances graves. L'adaptation de la ville à l'automobile dont certains rêvaient il y a quelques décades suscite un phénomène de rejet et apparaît comme une utopie. C'est l'inverse qu'il faudrait faire : adapter la voiture à la ville. Ce renversement de tendance pourra prendre des formes multiples, mais une restriction de l'usage de la voiture dans

les zones denses doit être envisagée dès maintenant. C'est la voie dans laquelle s'engagent d'ores et déjà un certain nombre de grandes villes étrangères. Elle est difficile, parce que la population n'y est pas encore prête, même si des signes d'une prise de conscience apparaissent, parce qu'elle nécessitera d'importants efforts financiers, et parce qu'on connaît encore mal les effets des mesures envisagées (relocalisations, réglementation, tarification du stationnement, péage de zone,...). On pourrait également inciter les employeurs à réduire les déplacements de leur personnel, par exemple par une modulation du versement transport selon des procédures à étudier. Par ailleurs les possibilités du télétravail ou d'autres technologies de communication devraient être explorées. De nombreuses études restent à faire, des expérimentations à entreprendre, des financements à trouver. Ces études doivent être lancées dès maintenant afin que le changement de priorité se déroule dans les meilleures conditions.

CHAPITRE 7

ARBITRAGES ET COMPLEMENTARITES ENTRE MODES

1. Des relations complexes entre modes

Les relations entre modes sont complexes, car tour à tour il peut y avoir concurrence et complémentarité.

Il y a d'abord concurrence entre opérateurs d'un même mode : c'est le cas aujourd'hui du transport aérien, du transport routier, du transport maritime.

Il y a également concurrence entre modes : c'est le cas du rail et de la route pour le transport de fret, du TGV et de l'avion sur certaines liaisons, des transports collectifs et de la voiture particulière dans les villes.

Mais les risques que fait peser sur les opérateurs une concurrence sans merci les ont parfois amenés à des ententes destinées soit à réduire l'âpreté de la concurrence (c'est le rôle de l'IATA dans le transport aérien) soit à se partager le marché (c'est le cas des conférences maritimes).

Il y a enfin des situations de complémentarité, soit par obligation (aucun autre mode motorisé que la route ne peut faire du porte à porte), soit par souci d'utiliser au mieux les avantages spécifiques de chacun des modes. L'évolution technologique tend en effet à donner un avantage spécifique à un mode donné pour un créneau bien précis du marché des transports. Par exemple, sur de longues distances, et pour des flux importants, le chemin de fer peut être plus rapide et moins coûteux que la route, mais il n'assure pas en général les transports terminaux. De même, en transport urbain, une ligne de chemin de fer de banlieue peut écouler des trafics plus importants qu'une autoroute urbaine et avec une vitesse commerciale plus élevée, mais il faut un autre moyen de transport, voiture particulière, bus, métro, pour assurer les transports terminaux.

D'où l'idée de chaîne de transport, appliquée depuis longtemps dans quelques cas, mais dont il convient aujourd'hui de repérer et de développer toutes les applications possibles pour tirer le parti le plus efficace des différents moyens de transport dont on dispose. Et pour ce faire, deux éléments requièrent une attention particulière : les ruptures de charge, l'information.

2. Les ruptures de charge, obstacle à la complémentarité entre modes

Le passage d'un mode à un autre, voire d'un véhicule à un autre du même mode, qu'il s'appelle correspondance pour les voyageurs ou qu'il prenne la forme d'une manutention pour les marchandises coûte toujours du temps, et des désagréments pour le voyageur, et de l'argent et des risques pour les marchandises. Au point parfois qu'il peut faire perdre tout intérêt à la complémentarité entre modes. D'où l'importance de réduire au minimum temps, désagrément et coût. C'est donc dès la conception des ouvrages qu'il faut avoir ce souci. N'avoir pas réservé l'emplacement d'une gare ferroviaire lors de la conception de l'aérogare n°1 de Roissy-Charles de Gaulle est une erreur qui s'avère aujourd'hui irratrappable. Mais placer à proximité immédiate des aérogares 2 et 3 du même aéroport une gare TGV et une gare RER, à quoi s'ajoute bien entendu la desserte autoroutière, est la preuve que la leçon de l'erreur précédente a bien été tirée.

Nous proposons que dans chaque Région soit désigné un "Monsieur Intermodalité" dont la tâche serait de proposer des améliorations aux situations existantes, et de s'assurer que dans tout projet le souci de faciliter les transferts d'un mode à un autre a bien été pris en compte.

3. L'information, une exigence accrue

L'utilisation d'une chaîne de transport passe aussi par une bonne information sur les divers maillons de cette chaîne : types de prestations, horaires, prix, etc... Si dans le transport de fret, la diffusion des informations par les transporteurs, leur collecte par les organisateurs de transport, se fait depuis longtemps et aujourd'hui avec des moyens informatiques, il n'en est pas de même pour les transports de voyageurs. Il est vrai que la création, la mise à jour et la diffusion de telles informations sont coûteuses, et qu'elles n'entrent pas bien dans la logique actuelle de transporteurs, parfois en concurrence entre eux ou restés trop longtemps isolés sur eux-mêmes. L'utilisation des possibilités qu'offre l'informatique, et le système Minitel en particulier, devrait permettre une amélioration. Certaines Régions s'en sont soucié, diffusant une information de qualité sur les transports dont la LOTI leur a donné la responsabilité : on peut regretter que cette information reste difficilement accessible ailleurs que dans la région elle-même. Le succès des bornes SITU installées dans Paris par la RATP témoigne de l'existence d'une forte attente. Beaucoup de choses restent à faire dans ce domaine.

4. La complémentarité n'exclut pas une concurrence régulée

La coopération, qu'il faut promouvoir vigoureusement, n'exclut pas pour autant la concurrence ; celle-ci stimule l'offre commerciale et permet de sélectionner les investissements les plus rentables. La coexistence de plusieurs modes sur un même marché, la pluri-modalité présente également l'avantage d'offrir une liberté de choix accrue permettant à

chacun d'arbitrer entre rapidité, confort, disponibilité et prix, ainsi qu'une sécurité accrue en cas de défaillance majeure de l'un des modes pour des raisons physiques ou sociales.

Toutefois, l'exercice de cette concurrence au bénéfice des usagers nécessite une certaine régulation. La dérégulation du transport aérien intérieur aux Etats-Unis risque d'aboutir aux situations de monopole qu'elle avait justement pour but de combattre. C'est que l'entrée sur certains segments du marché des transports peut se voir contrecarrée par des pratiques de dumping temporaire ou de biais dans les systèmes d'information et de réservation (1). De même, les nuisances dont le coût économique pour la collectivité n'est pas répercuté dans les prix que payent les usagers peuvent également fausser la concurrence entre modes. C'est pourquoi la puissance publique ne peut laisser jouer sans régulation un marché dont les règles ne seraient pas les mêmes pour tous les opérateurs. Cela vaut pour la tarification de l'usage des infrastructures, comme pour le niveau de sécurité par exemple. Cela vaut également pour les calculs de rentabilité qui sont faits sur les projets : il est important que les hypothèses choisies et les méthodes de calcul soient voisines de façon à rendre comparables les rentabilités de projets de modes différents.

5. L'introduction de la concurrence dans les grands réseaux

Cette situation de complémentarité-concurrence s'éclaire lorsqu'on considère séparément les infrastructures et leur exploitation. L'existence d'une et d'une seule infrastructure, justifiée par les rendements croissants, autoroute, aéroport, voie navigable, n'empêche pas la concurrence entre exploitants, transporteurs routiers, aériens ou fluviaux. Récemment une distinction analogue a été établie en Suède et les instances communautaires ont décidé de l'application du même principe aux chemins de fer, au moins pour la séparation des comptes et pour les trafics de transit.

6. Complémentarité ou concurrence selon le segment d'offre

Le secteur des transports comporte donc des segments d'offre dans lesquels il faut développer la complémentarité (ligne de TGV donnant accès à un aéroport par exemple) et d'autres dans lesquels la concurrence doit servir à améliorer constamment les prestations fournies (concurrence TGV-ligne aérienne intérieure).

(1) Les instances communautaires se sont préoccupées de ce problème et sont en train d'élaborer des règles tendant à éliminer les rétentions d'information dans ces systèmes, qui sont considérées comme des pratiques de concurrence déloyale.

7. Le transport combiné rail-route

Une attention toute particulière doit être portée au transport combiné de fret.

La technique du transport combiné consiste à associer plusieurs modes de transport successifs pour l'acheminement d'une même unité de charge sans manutention de marchandises.

La forme la plus répandue dans le monde et la plus ancienne en est incontestablement le transport des conteneurs intercontinentaux par voie maritime, avec acheminements initiaux et terminaux par le fer ou la route. Le transport combiné terrestre s'est développé plus tardivement, d'abord sous la forme du transport de semi-remorques routières sur wagons adaptés tels les wagons-poches exploités en France par Novatrans. Une troisième forme est, par extension de la première, le transport de toutes caisses (conteneurs, caisses mobiles) chargées sur les wagons plats ou des camions légèrement adaptés (ou encore des péniches). Une quatrième forme, utilisée pour les franchissements alpins intéressant la Suisse et l'Autriche est la "route roulante" consistant à acheminer des camions entiers (semi-remorques et tracteurs). Dans son état actuel, cette dernière forme est fortement déficitaire ; son débit est faible. Elle est justifiée par des volontés gouvernementales d'offrir une alternative au transport routier de bout en bout, immédiatement accessible aux transporteurs, ceci dans un souci de préservation de l'environnement.

Vis-à-vis des deux modes terrestres principaux existants en France, l'intérêt de la technique des transports combinés est d'associer le rail et la route, moyennant l'organisation du transfert entre modes. Cette chaîne de transports trouve actuellement sa pertinence économique sur des distances supérieures à 400 ou 500 km. Compte tenu du marché accessible, l'acheminement des unités de chargement par trains-blocs bénéficie d'un avantage de coût, mais des études sont en cours pour examiner si le lotissement peut également conserver certains créneaux de pertinence en développant des techniques de tri modernes et rapides dans des gares intermédiaires (projet COMMUTOR).

L'intérêt pour la collectivité du transport combiné réside dans la préservation de l'environnement, dans l'amélioration de la sécurité ainsi que dans la lutte contre la congestion autoroutière telle qu'elle se développe sur l'axe Nord-Sud (Lille - Méditerranée), dans un contexte d'expansion rapide des échanges de marchandises à longue distance.

Le trafic combiné (y compris les conteneurs) représentait en 1990 un total de 7,4 MMTK dont plus de la moitié en international, soit 15 % du trafic fret de la SNCF, et 7 % du trafic routier.

Il y a cependant aujourd'hui un décalage important entre les espoirs qu'il suscite et la réalité. Il y a peu de doute qu'à long terme, il doit occuper une place beaucoup plus importante qu'aujourd'hui. Mais le chemin de cette croissance n'est pas encore tracé. Pour que le développement du transport combiné puisse être envisagé, plusieurs conditions doivent être remplies. Le transport combiné doit être compétitif par rapport à la route, compétitivité à laquelle contribuent tant sa propre productivité qu'une tarification correcte de l'usage des infrastructures routières. La productivité dépendra quant à elle d'un effort important d'investissement et de la poursuite d'une politique d'innovation. Il faudrait également que soit obtenu un réel climat de confiance entre le rail et la route.

Enfin, les autorités européennes devraient prendre en compte les spécificités du transport combiné, produit complexe dont la réussite implique une coopération de tous les acteurs du continent.

CHAPITRE 8

QUELLE REPARTITION DES COMPETENCES

ENTRE L'EUROPE, L'ETAT, LES REGIONS ?

1. Deux niveaux institutionnels nouveaux

Deux niveaux institutionnels nouveaux ont émergé depuis dix ans concernant l'organisation administrative de la France : l'Europe, la Région.

2. Deux constats vis-à-vis de l'Europe

Vis-à-vis de la dimension nouvelle qu'est l'Europe, on peut faire deux constats :

- concernant le marché, le but de la construction est d'effacer les frontières. C'est déjà pratiquement fait pour les marchandises, ce sera plus lent pour les voyageurs en raison des différences linguistiques et culturelles qui subsisteront, sauf pour les frontaliers. Le résultat à en attendre est une réorientation et sans doute un accroissement des flux de transport. Or, la France est par sa situation géographique, un pays de transit entre le Nord et le Sud de l'Europe. Nous avons estimé que les transports routiers de marchandises et par voie de conséquence les transports ferroviaires également, sont sous-tarifés. La France n'a pas à subventionner les transports de nos partenaires du Marché Unique ou à en subir les contraintes sans contrepartie. Il est même de son intérêt d'en tirer le profit maximum. Une étude précise sur ce sujet serait nécessaire pour déterminer les mesures à prendre pour corriger cette situation.

Par contre ces transits, de marchandises comme de voyageurs, peuvent être un facteur de développement économique.

- la qualité des transports constitue un élément de l'attractivité du territoire français, tout particulièrement des grandes villes, dans les décisions des grands investisseurs. Chez nos voisins, la densité de peuplement entraîne une forte congestion des réseaux de transport, routiers notamment. Une plus grande fluidité peut-être pour nous un atout à faire valoir, mais pour compenser l'obstacle de distances plus grandes, la rapidité des déplacements compris porte à porte, doit être supérieure.

3. Des règles du jeu européennes

L'économie de marché est devenu le fondement de la construction européenne du Marché Unique. Toutefois, il est très vite apparu que pour que la concurrence s'exerce au bénéfice des consommateurs, il était nécessaire que les règles du jeu soient les mêmes pour tous les producteurs.

Mais devant la grande difficulté d'unifier les règles de tous les états membres dans un délai suffisamment court, les instances communautaires ont jugé préférable dans la plupart des cas de seulement les rapprocher, les "harmoniser". Pour les transports, cela concerne les normes dimensionnelles, les règles de sécurité, les atteintes à l'environnement, la fiscalité, les conditions d'emploi des personnels. Dans tous ces domaines aujourd'hui, la compétence de décision relève désormais des instances communautaires. Pour mettre en application leurs idées, notre administration, notre gouvernement doivent aujourd'hui plaider leurs dossiers auprès des instances communautaires, après s'être assurés que ces idées sont applicables et acceptables chez nos partenaires.

Par ailleurs, il est notoire que la DG IV, chargée des problèmes de concurrence, se soucie peu des conséquences de ses décisions sur la compétitivité et la force de négociation des entreprises européennes vis-à-vis de leurs concurrents, clients et fournisseurs du reste du monde. S'il est souhaitable que plus de concurrence soit introduite dans le Marché Unique, en veillant à ce que ce soit le consommateur qui en profite, on ne peut pour autant prendre le risque d'affaiblir les entreprises européennes par rapport à leurs concurrentes.

4. Des schémas directeurs d'infrastructures européens

C'est au niveau de l'Europe également que s'établissent maintenant les grands schémas directeurs d'infrastructure. Un schéma TGV a été élaboré, un schéma des transports combinés est en cours d'étude, et la modernisation du contrôle aérien se fera à l'échelle européenne. Le traité de Maastricht comporte un titre "Réseaux transeuropéens" créant notamment un Fonds de cohésion. L'utilité de certaines liaisons nouvelles entre pays, ces fameux "maillons manquants" peut-être plaidée, une fois leur intérêt évalué, auprès des instances communautaires qui peuvent décider de concourir à leur financement, pour des montants modestes. Il y a là un vrai problème : faut-il augmenter ce budget de façon à ce que Bruxelles pèse d'un poids significatif dans les décisions à prendre, ou les décisions doivent-elles continuer à dépendre des seuls pays concernés ? Chez nous, ces liaisons nouvelles ou à améliorer avec nos voisins sont nombreuses, et leur coût se chiffre par dizaines de milliards de francs.

5. La décentralisation en France

Depuis 1982, s'est engagé un processus de décentralisation de l'Etat français, ce qui rapproche l'organisation de notre pays de celle la plupart de nos voisins.

Dans le domaine des transports, le tableau de l'annexe 1 fait apparaître que l'Etat, directement ou indirectement par le biais des grandes entreprises nationales de transport, ne contrôle plus que 49 % des 90 milliards d'investissement.

On notera l'existence de financements conjoints, comme ceux qui concernent les grandes routes nationales dans les contrats de plan Etat-Région de la période 1989-1993. Cette procédure contribue à compliquer un peu les processus de décision, mais assure aussi un meilleur consensus. Le même processus semble se mettre en place pour certaines lignes de TGV, pour l'instant le TGV Est et le Rhin-Rhône. Il est vrai que ces ouvrages, d'intérêt national, et même international, sont en même temps un atout pour les Régions qu'ils desservent. On comprend donc que celles-ci cherchent à en hâter la réalisation en en facilitant le financement lorsqu'il y a problème. Il conviendrait toutefois que les Régions ne s'engagent pas au-delà de leurs possibilités, car en tout état de cause il leur revient d'assumer les surcoûts que peuvent entraîner leurs demandes particulières d'adaptation fine de l'ouvrage aux conditions locales (tracé, localisation des gares, couverture de certaines sections,...) ainsi que l'organisation des accès aux gares par tous les modes.

6. La région Ile de France n'a pas encore la maîtrise de ses transports

Le statut actuel de la Région Ile de France au regard de la loi est anormal puisque la Région n'a pas la responsabilité de ses transports. Plusieurs tentatives faites pour y remédier ont échoué, butant principalement sur l'importance des financements en jeu : ce n'est pas une raison pour renoncer. L'imbrication des problèmes de gestion de la voirie et des problèmes de fonctionnement et de développement des transports collectifs de surface inciterait à rassembler sous une autorité unique la responsabilité de tous les transports urbains : un autre obstacle surgit alors, celui du pouvoir des maires. Le problème est donc particulièrement complexe et de nombreuses réflexions et négociations seront encore nécessaires.

CHAPITRE 9

LA COMPETITIVITE DES OPERATEURS

1. De grands changements à venir

De grands changements vont affecter le secteur des transports dans les années à venir : la mise sur pied d'un marché unique européen de grande dimension, le développement de la concurrence, l'apparition de financements privés là où régnait le financement public, la nécessité de méthodes de gestion plus fines, d'une tarification plus diversifiée pour répondre aux attentes d'une demande elle-même plus diversifiée, le souci beaucoup plus grand de préserver l'environnement.

2. Des opérateurs plus responsables

Tous ces changements impliquent que les opérateurs du transport soient plus responsables afin d'affronter avec succès les mutations. Il faut donc se poser quelques questions concernant nos grands opérateurs :

- Les six SEM d'autoroutes existantes dont certaines n'ont qu'une dimension trop régionale sont-elles aujourd'hui l'instrument le mieux adapté à la construction et à la gestion du réseau maillé prévu par le Schéma Directeur ? Le Ministre de l'Équipement a engagé des réflexions portant sur la façon d'optimiser la structure du secteur ; elles pourraient aboutir à des regroupements en entités susceptibles de faire face à ces problèmes dans le cadre d'une contractualisation avec l'Etat.

Par ailleurs, l'intervention de capitaux privés apparaît nécessaire pour réaliser l'important programme d'autoroutes en Ile de France et sans doute également dans quelques agglomérations de province.

- L'endettement de la SNCF affecte sa capacité d'investissement dans les deux domaines d'avenir que sont pour elle le TGV et le transport combiné. Des recherches sont en cours pour explorer les possibilités d'autres formules de financement. Mais la SNCF doit également améliorer sa productivité et mieux centrer son activité sur les créneaux sur lesquels elle dispose d'un avantage sur ses compétiteurs. Ces actions sont en cours : tout le problème réside dans le rythme auquel elles peuvent être menées.

- Un doublement des investissements d'extension des réseaux de transport collectif lourd est actuellement à l'étude dans le cadre de la révision du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Ile de France. Son financement pose problème. De plus, l'évolu-

- La compétitivité des opérateurs -

tion au fil de l'eau des coûts d'exploitation et des recettes aboutirait à une croissance inacceptable de l'indemnité compensatrice. Il est impératif que la RATP et la SNCF Banlieue parisienne obtiennent à la fois des réductions de dépense et des améliorations de recette par réduction du taux de fraude, hausse des tarifs, en cours depuis quelques années, et croissance du trafic.

- Si la voie d'eau a un avenir, celui-ci passe au minimum par une réorganisation de la batellerie artisanale. Elle est déjà engagée, mais peut-on aller plus vite ?

- La flotte marchande française s'est fortement réduite depuis dix ans, et il ne reste plus aujourd'hui pratiquement que deux opérateurs français, l'un privé, l'autre public. L'opérateur privé, qui vient de subir une mutation importante, semble disposer d'une organisation, d'un créneau de marché, et d'une souplesse de gestion (2/3 de ses navires sont sous pavillon étranger) susceptibles de lui assurer une rentabilité normale. La survie de l'opérateur public, plus contraint, affronté à la rude concurrence des Asiatiques, est aujourd'hui en jeu après l'échec de sa tentative de rapprochement avec un opérateur européen. Les orientations pour l'avenir susceptibles de le sortir de cette impasse sont en cours d'examen et devraient être présentées dans quelques semaines.

- L'amélioration de la compétitivité des ports maritimes et la responsabilisation des opérateurs portuaires sont conditionnées par la réforme de la manutention engagée par le Gouvernement et l'élimination progressive d'un certain nombre de handicaps qui subsistent, notamment dans leurs dessertes terrestres. Les ports de Basse-Seine, avec le Havre et Rouen, le port de Dunkerque et le port de Marseille constituent dans une perspective internationale des enjeux majeurs, où doivent converger les efforts des pouvoirs publics et des opérateurs privés. Les professions portuaires, et au premier chef les entreprises de manutention, doivent se restructurer et se transformer en véritables entreprises, d'une surface suffisante, disposant d'ouvriers-dockers mensualisés pour la plupart d'entre eux et s'impliquant dans les investissements.

- Le groupe Air France se trouve dans une passe difficile : baisse conjoncturelle du trafic, réorganisation interne en cours, gains de productivité résultant du regroupement avec Air Inter et UTA encore à venir, important programme de renouvellement d'une flotte un peu âgée, concurrence très vive des grands américains, de British Airways et des Asiatiques, opportunités d'extensions à ne pas laisser échapper (SABENA, CSA,...). L'augmentation de capital qui vient d'être réalisée ne sera probablement pas suffisante ; une ouverture du capital ne peut se faire à des conditions intéressantes qu'après un redressement des résultats d'exploitation. La position d'Air France parmi les grandes compagnies mondiales se joue en ce moment.

- Aéroports de Paris se trouve engagé dans une compétition très vive avec quelques autres plateformes européennes pour le rôle de porte d'entrée de l'Europe. Roissy-Charles de Gaulle dispose d'atouts importants : des réserves foncières permettant des extensions et la constitution d'un pôle important d'activités économiques, la présence du TGV. Il conviendra cependant de veiller à ce que les liaisons avec l'agglomération soient d'un très bon niveau de qualité, et à ce que l'autofinancement soit suffisant pour que les programmes d'investissement n'induisent pas un endettement excessif.

- Les petits transporteurs routiers sont aujourd'hui dans une situation difficile. La déréglementation du secteur a provoqué un afflux d'entrepreneurs artisanaux, pas tous suffisamment formés et compétents. Un assainissement se fera sans doute naturellement, par des éliminations et des regroupements. L'Etat doit cependant veiller à ce que la concurrence s'exerce dans le respect des normes et des règles de sécurité et d'emploi des personnels.

- les professions de commissionnaires, transitaires, etc., vont devoir s'adapter à la suppression des frontières et des formalités douanières qui justifiaient une partie de leur activité. Comment se situeront-elles vis-à-vis de leurs concurrents européens ?

*

*

*

Sans s'immiscer dans la vie de tous ces opérateurs, il est de la responsabilité de l'Etat de s'assurer que leur environnement légal, fiscal, social favorise leur compétitivité et leur développement.

Annexe 1

UN ESSAI DE SIMULATION DES INVESTISSEMENTS POUR LES 15 ANS A VENIR

Une photographie de la situation actuelle

1. Le tableau ci-après fournit une estimation moyenne des investissements effectués en 1988, 1989 et 1990 dans les infrastructures de transport. Les deux graphiques joints résument ce tableau selon 2 clés de lecture différentes : les investissements par mode, les investissements par source de financement.

Le montant total de 90 milliards comprend les matériels roulants ferroviaires, mais pas les frais financiers intercalaires sur les autoroutes (environ 2 milliards) et sur les TGV (1,6 milliard) ni les dépenses du Tunnel sous la Manche en raison de leur caractère exceptionnel (environ 10 milliards en 1990 imputables à la partie française). Ce montant ne résulte pas d'une décision centralisée, mais il est l'addition constatée de décisions prises par de multiples acteurs.

2. On notera que sur ce total la part de l'Etat n'est que de 10 % et que celle des collectivités locales atteint 51 % du fait des 37 milliards de dépenses de voirie locale. Ces 37 milliards sont en fait financés par les impôts locaux, les transferts de l'Etat et l'emprunt, sans qu'il soit possible de faire le partage entre ces trois ressources du fait de leur non-affectation. La colonne emprunt s'entend emprunt net des remboursements en capital des emprunts passés : c'est l'accroissement d'endettement de l'année.

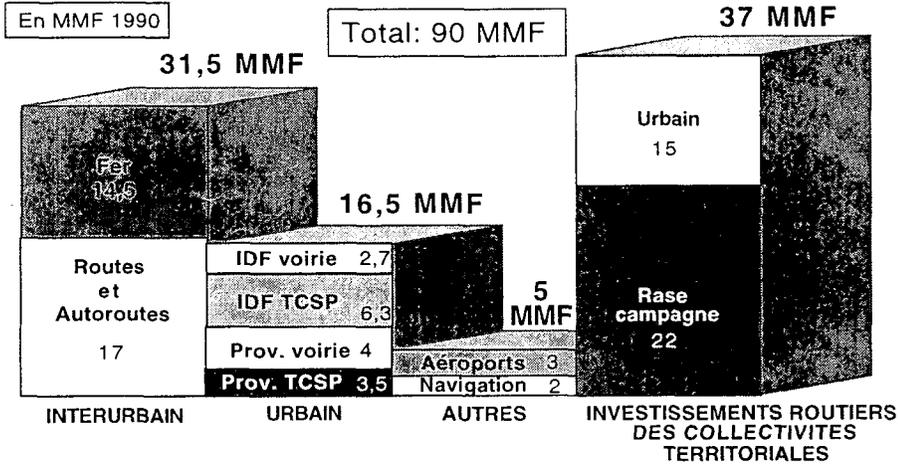
		1990 (moyenne 88,90)		90 milliards F en paiements		
		Total	Etat	Col. loc.	Entrep.	Emprunt
R O U T E	Autoroutes concédées sections nouvelles	7,4	- 0,1		5,3	5,3
	ICAS	3,1				
	Routes Nationales	6,5	4,3	2,2		
	----	17,0				
U R B A I N	RIF Voirie rapide	2,7	0,8	1,9		
	Province V.rapide	4,0	1,4	2,6		
	----	6,7				
	RIF Tc lignes nouv. gros entretien	2,0	0,8	0,8		0,4
		4,3			3,5	0,8
	Province Tc	3,5	0,4	1,1	1,0	1,0
	----	9,8				
	=====	16,5				
F E R R	TGV	8,5 (a)				8,5
	Réseau classique	6,0	0,5		4,0	1,5
	Transport combiné	-				
	----	14,5				
A U T O S	Voies navigables	0,6	0,3		0,3	
	Ports	1,4	0,3		0,5	0,6
	Aéroports + nav.a.	3,0	0,1	0,3	1,6	1,0
	----	5,0				
	Voirie locale	37,0		37,0		
	----	90,0	8,8	45,9	16,2	19,1

(a) La moyenne 88-90 est 7,0
La moyenne 88-91 est 8,5

(1) Avec déclassement de RN
(2) Avec augmentation tarifs-productivité

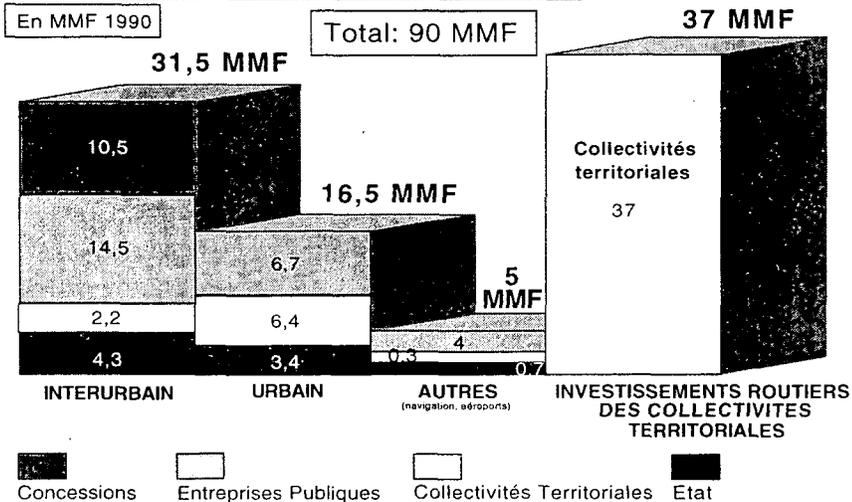
INVESTISSEMENTS EN INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT 1990 ET LEUR DEGROUPEMENT

Groupe Transport
le Financement



INVESTISSEMENTS EN INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT 1990 ET LEUR DEGROUPEMENT

Groupe Transport
le Financement



Un essai de simulation

L'analyse et l'exercice qui suivent sont présentés sous la seule responsabilité du Commissariat Général du Plan

3. A partir de la situation actuelle, quelles peuvent être les évolutions possibles ? Il convient bien entendu d'éviter que la réalisation d'infrastructures nouvelles aboutisse soit à des surcapacités manifestes, soit à un prélèvement excessif sur les ressources financières du pays, ce qui pourrait alors handicaper les investissements productifs, et donc se répercuter sur la compétitivité de l'économie nationale, que par ailleurs ces mêmes infrastructures visent à améliorer.

Pour répondre à ce souci, les taux de rentabilité des divers investissements projetés constituent un bon indicateur, et l'addition des projets rentables et de ceux que l'on souhaite réaliser au titre de l'aménagement du territoire et des villes (transports collectifs urbains notamment), rapportée au délai que l'on souhaite se donner pour les réaliser, devrait permettre de fournir une estimation du volume souhaitable d'investissement à réaliser chaque année.

Une telle démarche est réalisable pour la période des 5 à 7 années à venir, c'est-à-dire à l'horizon de l'an 2000, dès que l'on en saura un peu plus sur les projets qui pourraient être engagés au cours de cette période, leurs coûts et leurs rentabilités ; au-delà, la quasi totalité des projets n'en est qu'à un stade de définition qui ne permet pas d'avoir une estimation suffisante de leur rentabilité, parce que leur consistance même n'est pas suffisamment précise, tout comme leur coût d'investissement, et que les études de trafic n'ont pas été faites ou fournissent des résultats trop incertains.

On a donc adopté une autre démarche, qui consiste à décrire sommairement les conséquences des mesures envisagées afin de réaliser approximativement les objectifs du présent rapport. Cet exercice a été fait en faisant intervenir des financements privés là où cela paraît envisageable, et en comptant sur une amélioration de l'autofinancement (productivité et tarifs) des entreprises pour réduire le rythme de leur endettement. Ce dernier point mériterait **une analyse plus approfondie**, notamment pour la SNCF et la RATP qui sont en même temps des investisseurs importants et des bénéficiaires non moins importants de subventions d'exploitation. L'appréciation des possibilités de réduction de leurs charges d'exploitation et d'amélioration de leurs recettes directes constitue un élément important de jugement de leurs possibilités d'investissement. Afin de ne pas alourdir l'exercice, nous avons supposé le maintien sur les 15 années à venir des 90 milliards d'investissements de la photographie actuelle, sans modification de la répartition. Ceci ne préjuge donc en rien d'éventuels gains de productivité ou encore d'une modification de la répartition au sein des 90 milliards.

4. Le maintien au niveau de 1990 du volume d'investissement avec sa répartition et son financement, qui est **une hypothèse parmi d'autres**, risquerait de conduire les SEM d'auto-route et la SNCF à un niveau d'endettement qui ne soit pas satisfaisant. C'est pourquoi nous avons supposé l'intervention de capitaux privés. Cette intervention de capitaux privés suppose une certaine forme de libération des tarifs ou tout au moins d'évolution concertée, ainsi qu'une amélioration de la productivité du secteur, ce qui devrait conduire à une hausse de l'autofinancement. Quelle pourrait alors être la situation vers 2005 ?

5. Concernant les autoroutes concédées, le maintien du niveau actuel permettrait l'achèvement du Schéma Directeur Autoroutier pour 2008, avec deux ou trois années de retard par rapport à la date prévue par le CIAT.

Concernant les Routes Nationales, il reste à mettre hors gel un noyau de 3 000 km. On n'en fera que 100 km en 1992 pour une dépense de 200 à 250 MF. La mise hors gel des Routes Nationales ne serait donc achevée à ce rythme que vers 2015-2020 soit dans 25 à 30 ans. De même il faudrait 15 ans pour réaliser 4,5 milliards de grosses réparations au rythme de 250 MF/an. Par ailleurs il reste au 1er janvier 1992, 10,5 milliards à engager pour achever la mise à 2 x 2 voies de la RN9-A75 Clermont-Ferrand Béziers, de l'A20 Vierzon Brive et de la RN7 - A67 Nemours - Cosne. On affectera en 1992 un milliard à ces travaux ; à ce rythme, l'achèvement de ces ouvrages ne serait réalisé qu'en 2002, alors que le CIAT du 28 novembre 1991 a décidé que les derniers financements devraient être mis en place et les derniers travaux engagés en 1996. En tout état de cause, il convient de concentrer les efforts en premier lieu sur l'A75 si l'on veut constituer au plus vite, 1996, un itinéraire continu alternatif à l'A6-A7 Paris-Lyon-Vallée du Rhône.

Un retard équivalent risque d'apparaître sur les autres améliorations de capacité du réseau routier national, inscrites ou à inscrire aux contrats de plan Etat-Région, mais pouvant faire l'objet de restrictions budgétaires, alors qu'un certain nombre de sections pourraient atteindre le seuil de saturation.

Pour ce qui concerne le réseau classique de la SNCF, les 6 milliards actuels comprennent environ 200 MF consacrés au développement du transport combiné, mise au gabarit B+, plateformes d'échange et accroissements de capacités ponctuels pour améliorer leurs accès. Or l'ensemble des opérations citées pour le transport combiné a été estimé en première analyse à 13,5 milliards : il ne serait donc achevé qu'après 2020 soit dans 28 ans. Par ailleurs, la SNCF envisage de construire des contournements de Paris et Lyon, qui, en réduisant sensiblement les temps de transit, rendraient plus compétitif vis-à-vis de la route le transport ferroviaire sur l'axe Nord-Sud. L'étude en cours sur ce sujet devrait prochainement apporter un éclairage sur l'utilité de ces contournements et leur date souhaitable de mise en service. Leur coût est aujourd'hui évalué à une dizaine de milliards chacun. Il est probable que ne les engager qu'à partir de 2020 apparaîtra trop tardif.

Concernant les TGV, le maintien du niveau actuel permettrait d'avoir achevé le noyau estimé aujourd'hui financièrement rentable du Schéma Directeur vers 2005 ou 2010 selon que l'on fait ou non le TGV-Est. Ce noyau comprend notamment Valence - Marseille et Montpellier - Perpignan - frontière, Lyon - Montmélian (mais pas le tunnel de base du Fréjus), Dôle - Mulhouse et Tours - Bordeaux. On aurait donc équipé l'axe Nord-Sud jusqu'à la Méditerranée et largement amorcé les liaisons avec nos voisins.

Pour ce qui concerne les transports urbains, en Région Ile-de-France, au niveau actuel d'investissement, les projets Meteor et Eole avec leurs extensions ne seraient achevés qu'après 2000. L'avant-projet de SDAU a estimé le projet Orbitale à 40 milliards, ce qui veut dire que si on lui accorde la priorité, il se serait pas achevé avant 2020-2025. Ceci signifie que la redensification de la première couronne préconisée par le SDAU devrait s'appuyer sur un développement de l'usage de la voiture particulière : or dans cette zone la voirie de surface est déjà fort encombrée et elle est inextensible. Redensifier la première couronne ne semble pas compatible avec un achèvement d'Orbitale au-delà de 2020. Et une liaison de type RER entre villes nouvelles est aussi envisagée, dont le coût est du même ordre de grandeur. Il en est de même pour la voirie rapide en grande couronne : le niveau d'investissement actuel ne semble pas compatible avec la réalisation du SDAU à l'horizon 2015.

Il est difficile de fournir une analyse analogue pour les grandes villes de province, car aucun SDAU ne vient éclairer leur avenir à long terme. On peut dresser une liste des projets communs de métro, VAL et tramways, qui en sont à des stades très divers : leur coût global a été estimé à 50 milliards environ. Mais il n'est guère possible d'estimer un rythme de réalisation souhaitable, tout comme pour celui de la voirie urbaine rapide de ces mêmes villes. On ne peut que se référer au nécessaire changement de politique en matière de déplacements urbains, objet du chapitre 6, pour estimer que le niveau actuel des investissements risque de ne pas permettre d'assurer ce changement.

Pour conclure ce bref survol, il apparaît que le maintien du niveau actuel des investissements et de leur répartition entraînerait un retard de quelques années dans la réalisation des objectifs des programmes routiers, un retard éventuellement important dans la mise en place d'un système de transport combiné (1), avec des répercussions sur le bon fonctionnement de l'axe nord-sud, et surtout une crise pour les transports urbains, tout particulièrement en Région Ile-de-France.

(1) Il reste bien entendu à s'assurer que le transport combiné peut être économiquement intéressant et à en préciser les conditions ; l'étude de l'axe Nord-Sud, déjà mentionnée qui devrait être achevée d'ici quelques mois, pourrait contribuer à apporter un éclairage utile sur ce point.

6. Cette conclusion nous conduit à envisager d' autres hypothèses, mais **l'état de nos connaissances et réflexions est encore trop sommaire** pour nous permettre de bâtir de véritables scénarios. Aussi avons-nous examiné sommairement une hypothèse plausible pour chaque grande rubrique. Il serait toutefois utile que des travaux ultérieurs permettent de les approfondir, notamment pour prendre en compte d'éventuels gains de productivité globaux supplémentaires qui pourraient être réalisés et permettraient d'économiser ou de reporter une fractions des investissements, ou de les autofinancer plus facilement.

7. L'étude, actuellement en cours, du système de transport du SDAU Ile de France fait état d'environ 200 milliards F d'investissements en infrastructures nouvelles à réaliser d'ici à 2015, soit une moyenne de 8 milliards/an , à répartir à peu près également entre la voirie rapide et les transports collectifs. Ces chiffres sont provisoires, et ne comprennent pas une éventuelle voirie souterraine ; plusieurs scénarios vont être prochainement testés et les résultats seront connus vers fin avril 1992. Ces 8 milliards représentent presque un doublement du niveau actuel. La difficulté majeure réside dans le financement. Si l'on peut espérer que pour la voirie rapide le budget de la Région et des capitaux privés (concessions de A 86 Ouest, A 14, etc...) suffisent à faire face à ce surcroît de dépenses sans qu'il soit fait appel à des contributions supplémentaires de l'Etat, il n'en est pas de même pour les transports collectifs. Pour ces derniers, c'est d'ailleurs l'ensemble des contributions publiques à l'investissement et à l'exploitation qu'il convient de considérer. Un groupe de travail vient de se constituer sur ce sujet, sous l'égide du Conseil Général des Ponts et Chaussées, mais les résultats de ses travaux ne seront connus que vers fin avril 1992. Dans les règles actuelles de financement des investissements, le doublement du niveau d'investissement de 1990 impliquerait une augmentation de la contribution de l'Etat de l'ordre de 1 milliard F/an ; en outre les perspectives d'évolution de l'indemnité compensatrice dans les 10 années à venir ne sont pas favorables malgré les efforts de gestion envisagés et impliquent elles aussi, **dans les conditions actuelles**, une augmentation des contributions publiques. Les augmentations tarifaires et les progrès de productivité que l'on peut espérer ne paraissent pas pouvoir résoudre à eux seuls le problème : **d'autres sources de financement devront être trouvées** mais n'ont pu à ce stade être intégrées dans la simulation.

8. Sans être aussi aigue qu'en Région Ile de France, la crise du transport urbain se manifeste déjà dans les grandes agglomérations millionnaires, tout particulièrement à Lyon et Marseille dont la topographie constitue une contrainte supplémentaire. La plupart des villes de moindre importance, de 200 à 600 000 habitants, se soucient dès maintenant de prévenir cette crise et ont en cours de réalisation ou à l'étude d'importants projets de lignes de transport collectif et de voirie rapide. Ces projets, parfois un peu trop ambitieux, sont un des éléments du positionnement de ces villes dans le Marché Unique. C'est pourquoi il convient d'envisager une hausse du niveau d'investissement, dont le financement pourrait être assuré par une contribution supplémentaire de l'Etat de quelques centaines de millions F/an, si l'on ne change rien aux règles actuelles de subvention des investissements en transport collectif, par une hausse des contributions des collectivités locales et par un appel à des capitaux privés : les villes de province sont sur ce point en avance sur l'Ile de France, du fait certainement de leur plus grande liberté de décision, et des expériences sont en cours tant dans le domaine de la voirie (concession du tunnel du Prado-Carénage à Marseille) que dans celui des transports collectifs (concession du Val de Toulouse).

Le tableau des dépenses et de leur financement pour les transports urbains pourrait alors devenir celui-ci :

	1990 (moyenne 88.90)					90 milliards F en paiements						
	Total	Etat	Col. loc.	Entrep.	Emprunt	Total	Etat	Col. loc.	Entrep.	Emprunt	Fin.privé	
U R B A I N	RIF Voirie rapide	2,7	0,8	1,9			4,5	0,6	2,4		1,5	
	Province V.rapide	4,0	1,4	2,6			4,9	1,3	3,2		0,4	
	---						----					
		6,7					9,4					
	RIF Tc lignes nouv.	2,0	0,8	0,8		0,4	4,5	1,8	1,8		0,9	
	gros entretien	4,3			3,5	0,8	5,0			3,7	1,3	
	Province Tc	3,5	0,4	1,1	1,0	1,0	4,5	0,6	1,3	1,2(2)	0,8	0,6
	----						----					
		9,8					14,0					
	=====						=====					
		16,5					23,4					

(2) avec augmentation tarifs-productivité

Les montants figurant dans ce tableau pour la voirie rapide et les transports collectifs en Ile de France correspondent au scénario central actuellement étudié par le groupe transports du SDAU.

9. Pour ce qui concerne le réseau classique de la SNCF, il semble bien que les 5,8 milliards d'investissements actuels hors transport combiné constituent un plancher en dessous duquel il serait dangereux de descendre durablement, du moins pour le réseau dans sa configuration actuelle. Si le transport combiné se développe actuellement plus lentement que prévu, on ne peut exclure qu'une hausse des prix du transport routier, due entre autres à un souci accru de l'environnement et à un meilleur respect des diverses réglementations, vienne changer cette situation. Dans ces conditions, les 200 millions actuels se révéleraient insuffisants, et il est raisonnable d'envisager une hypothèse nettement supérieure, assortie éventuellement d'une subvention de l'Etat pour améliorer encore la compétitivité de ce mode. Quant au réseau TGV, une contrainte forte est constituée par le niveau d'endettement de la SNCF que la poursuite de sa réalisation est susceptible de générer. Et ce niveau est fonction du rythme d'investissement, mais aussi de la séquence des réalisations. Par ailleurs, le CIAT qui a approuvé le schéma directeur TGV n'a pas fixé de date pour son achèvement, contrairement à ce qui s'est fait pour le schéma directeur des autoroutes. Diverses hypothèses devraient être prochainement explorées, y compris le recours à des financements extérieurs. Le montant de 7 MMF pour les TGV correspond au scénario haut pris en compte dans le rapport de l'atelier 1. Le tableau des dépenses et de leur financement pour les infrastructures ferroviaires pourrait alors devenir ce qui suit, sous réserve que des financements privés puissent être mobilisés pour la construction du réseau TGV et que l'autofinancement dégagé par les lignes à grande vitesse en service et par les progrès de productivité sur le réseau classique soit suffisant :

		1990 (moyenne 88.90) 90 milliards F en paiements											
		Total	Etat	Col. loc.	Entrep.	Emprunt	Total	Etat	Col. loc.	Entrep.	Emprunt	Fin. privé	
F E R	{ TGV Réseau classique Transport combiné	8,5(a)				8,5	7,0			2,0(4)	3,5	1,5	
		6,0	0,5		4,0	1,5	5,7			4,5(2)	1,2		
		-					1,2	0,1				1,0	0,1
		----					----						
		14,5					13,9						
		(a) La moyenne 88-90 est 7,0 La moyenne 88-91 est 8,5					(2) avec augmentation tarifs-productivité (4) trésorerie dégagée par les lignes en service						

10. Les 6,5 milliards consacrés aux routes nationales semblent eux aussi difficilement compressibles si l'on ne veut pas retarder au-delà du raisonnable l'achèvement des grandes liaisons autoroutières non concédées, des mises hors gel, des contournements de villes, etc... Quelques centaines de millions F supplémentaires permettraient d'avancer l'achèvement de certains programmes et pourraient constituer une hypothèse à étudier. Le financement de ces investissements est aujourd'hui assuré aux 2/3 par le budget de l'Etat et pour 1/3 par ceux des régions. La Direction des Routes a entrepris depuis plusieurs années de déclasser des sections de routes nationales. **La poursuite de cette action pourrait permettre, à terme, d'alléger la part du budget de l'Etat, dans des proportions que seule une étude précise permettrait de déterminer.**

Le niveau moyen d'investissement des autoroutes concédées permet l'achèvement du schéma directeur avec deux ou trois années de retard sur la date retenue par le CIAT. Mais par ailleurs, comme pour les TGV, l'endettement des sociétés d'autoroute est une contrainte forte, et n'est pas indépendant de la séquence des réalisations. Il serait utile d'explorer des hypothèses. Notons que si, contrairement à la décision du CIAT, on n'envisageait de réaliser d'ici 2005 que les seules autoroutes dont la rentabilité financière élargie au sens du rapport de l'Atelier 3 est au moins égale à 8 %, le niveau d'investissement se réduirait à 4 milliards F par an environ.

La voirie locale absorbe environ 37 milliards par an. Des économies sont-elles possibles ? Il nous est difficile de répondre à cette question dans l'état actuel des outils de suivi. En tout état de cause la décentralisation extrême des décisions dans ce domaine rend difficile toute action volontariste du centre et pose un problème institutionnel.

Le tableau des dépenses et de leur financement pour la route pourrait alors devenir ce qui suit :

	1990 (moyenne 88.90)					90 milliards F en paiements					
	Total	Etat	Col. loc.	Entrep.	Emprunt	Total	Etat	Col. loc.	Entrep.	Emprunt	Fin.privé
R O U T E	Autoroutes concédées	7,4	- 0,1	5,3	5,3	8,3	0,2(3)	3,2(1)	5,8(2)	4,2	0,6(3)
	sections nouvelles										
	ICAS										
	Routes Nationales	6,5	4,3	2,2	6,8						
	----				----						
	17,0					17,6					
Voirie locale	37,0		37,0			37,0		37,0			

(1) Avec déclassement de RN
(3) Mixage 50 % subvention 50 % capitaux privés

11. Voies Navigables de France se trouve aujourd'hui en mesure de conforter et d'améliorer ponctuellement le réseau de voies navigables à un rythme toutefois assez lent et à condition que l'Etat ne réduise pas encore sa contribution déjà modeste. Mais il n'est pas question d'engager à ce jour une liaison interbassin. En tout état de cause, les perspectives du transport par voie d'eau en France sont trop incertaines, et une actualisation des études faites il y a 10 ans sur les liaisons Seine-Nord et Saône-Rhin est nécessaire.

S'agissant du transport maritime, Le Havre, Rouen et Dunkerque constituent l'ensemble portuaire le plus important, et surtout le plus soumis à concurrence. La réalisation en cours du plan transmanche, la mise au gabarit B+ de diverses voies ferrées et notamment la ligne Paris-Le Havre, elle aussi en cours, enfin la révision du statut des dockers, sont des actions qui vont améliorer sensiblement la compétitivité de cet ensemble vis-à-vis d'Anvers et Rotterdam dans un délai de 4 à 5 ans. Au delà de ces actions, il faudra bien sûr poursuivre la modernisation et l'adaptation des équipements portuaires.

Le trafic aérien est l'un de ceux qui ont enregistré les plus fortes croissances. Il faudra donc continuer à accroître la capacité des aéroports français et du système de contrôle de la navigation aérienne aussi rapidement que cela sera nécessaire pour satisfaire la demande. Pour les aéroports, cela peut provoquer des à-coups dans une chronique d'investissements lors de la mise en chantier d'une aérogare nouvelle. Pour le contrôle de la navigation, il faudra suivre le rythme qu'imposera l'harmonisation des systèmes existants au niveau européen.

On a résumé dans un tableau analogue aux précédents ce que pourraient devenir les dépenses de ces secteurs et leur financement.

		1990 (moyenne 88,90)					90 milliards F en paiements				
		Total	Etat	Col. loc.	Entrep.	Emprunt	Total	Etat	Col. loc.	Entrep.	Emprunt
A U T R E S	Voies navigables	0,6	0,3		0,3		0,8	0,2		0,6	
	Ports	1,4	0,3		0,5	0,6	1,6	0,3		0,7	0,6
	Aéroports + nav.a.	3,0	0,1	0,3	1,6	1,0	4,3	0,1	0,4	2,3	1,5
	-----	5,0					6,7				

12. Pour avoir une vue d'ensemble, on a fait la somme des tableaux précédents. Il apparaît une stabilité de la contribution de l'Etat, une augmentation plus forte, de 7 %, de celle des collectivités locales, sous réserve que les conditions qui permettent un apport de capitaux privés à hauteur de ce qui est envisagé ici, et que les améliorations de la productivité et des recettes des entreprises ou quasi entreprises, soient réalisées.

Un examen détaillé des marges de manoeuvre disponibles de ce point de vue serait donc nécessaire afin de mieux faire apparaître les effets d'une meilleure gestion de l'ensemble du dispositif et de compléter cet exercice, choisi parmi plusieurs autres possibles et qui est présenté ici à titre d'exemple. Une véritable exploration de l'avenir passe par une réflexion beaucoup plus fouillée et l'établissement de plusieurs exercices de ce type.

		1990 (moyenne 88.90) 90 milliards F en paiements										
		Total	Etat	Col. loc.	Entrep.	Emprunt	Total	Etat	Col. loc.	Entrep.	Emprunt	Fin.privé
R O U T E	Autoroutes concédées sections nouvelles	7,4	- 0,1		5,3	5,3	8,3	0,2(3)		5,8(2)	4,2	0,6(3)
	ICAS	3,1					2,5					
	Routes Nationales	6,5	4,3	2,2			6,8	3,6	3,2(1)			
	----	17,0					17,6					
U R B A I N	RIF Voirie rapide	2,7	0,8	1,9			4,5	0,6	2,4			1,5
	Province V.rapide	4,0	1,4	2,6			4,9	1,3	3,2			0,4
	----	6,7					9,4					
	RIF Te lignes nouv. gros entretien	2,0	0,8	0,8		0,4	4,5	1,8	1,8		0,9	
	4,3			3,5	0,8	5,0			3,7	1,3		
	3,5	0,4	1,1	1,0	1,0	4,5	0,6	1,3	1,2(2)	0,8	0,6	
	9,8					14,0						
	====					====						
	16,5					23,4						
F E R R	TGV	8,5 (a)				8,5	7,0		2,0(4)	3,5	1,5	
	Réseau classique	6,0	0,5		4,0	1,5	5,7		4,5(2)	1,2		
	Transport combiné	-					1,2	0,1		1,0	0,1	
	14,5					13,9						
A U T O S	Voies navigables	0,6	0,3		0,3		0,8	0,2		0,6		
	Ports	1,4	0,3		0,5	0,6	1,6	0,3		0,7	0,6	
	Aéroports + nav.a.	3,0	0,1	0,3	1,6	1,0	4,3	0,1	0,4	2,3	1,5	
	----	5,0					6,7					
	37,0		37,0			37,0		37,0				
	90,0	8,8	45,9	16,2	19,1	98,6	8,8	49,3	20,8	15,0	4,7	

(a) La moyenne 88-90 est 7,0
La moyenne 88-91 est 8,5

(1) Avec déclassement de RN
(2) Avec augmentation tarifs-productivité
(3) Mixage 50 % subvention 50 % capitaux privés
(4) Trésorerie dégagée par les lignes en service

Annexe 2

Le Ministre d'Etat,
Ministre de l'Economie,
des Finances et du Budget

Le Ministre de l'Equipement,
du Logement, des Transports
et de la Mer

Le Ministre délégué auprès
du Ministre d'Etat,
Ministre de l'Economie,
des Finances et du Budget,
chargé du Budget

Le Ministre délégué auprès
du Ministre de l'Industrie
et de l'Aménagement du Territoire,
chargé de l'Aménagement
du Territoire et des Reversions

Le Secrétaire d'Etat auprès
du Premier Ministre,
chargé du Plan

Le Secrétaire d'Etat auprès
du Premier Ministre, chargé
de l'Environnement et de
la Prévention des Risques
Technologiques et Naturels Majeurs

Monsieur le Commissaire,

Dans l'Europe du grand marché les communications vont prendre une place croissante. Le développement en réseaux se généralisera. La demande accrue en résultant nécessitera probablement un besoin d'infrastructures important à horizon de 15 à 20 ans, ce développement touchant tous les modes de transports : terrestre, maritime, aérien, ports maritimes et plateformes aéroportuaires français...

Les infrastructures qui seront en service à la fin de la prochaine décennie influenceront fortement l'affectation des trafics, les échanges et la localisation de l'activité économique.

La préparation des échéances européennes nous conduit donc à moderniser tous nos réseaux d'infrastructures pour que notre pays tire pleinement parti de sa situation géographique dans le futur "grand marché intérieur" et puisse répondre à cette demande accrue.

Il s'agit d'un enjeu majeur à tous égards.

Les infrastructures de tous les modes de transport, terrestre, aérien, maritime et fluvial contribuent de manière importante à rendre attractif l'espace économique national pour les investisseurs français ou étrangers, qu'il s'agisse des activités industrielles ou des activités tertiaires (tourisme notamment). Elles sont un facteur important de la compétitivité des entreprises dans la compétition mondiale comme du prix de revient des produits de consommation. Elles concourent à l'aménagement du territoire et à la dynamique des

régions dans l'espace européen ; elles sont un facteur de la qualité de vie, notamment en milieu très urbanisé.

Le volume de l'investissement public a un impact macroéconomique important sur la croissance comme sur la balance des paiements.

De plus, les masses financières à affecter à ces projets par les différents acteurs concernés, Etat, collectivités territoriales, entreprises, sont d'une telle ampleur qu'elles ne sont pas nécessairement compatibles avec les ressources financières que le pays peut consacrer aux investissements publics et notamment aux infrastructures de transports. Il est donc nécessaire d'assurer la meilleure rationalité des choix d'infrastructures, d'optimiser l'emploi des ressources financières et d'établir des comparaisons synthétiques nécessaires pour évaluer sur une base homogène les avantages et les coûts de l'ensemble des liaisons envisagées. Il convient d'éviter que la réalisation de ces infrastructures n'aboutisse ni à des surcapacités manifestes, ni à un prélèvement excessif sur les ressources financières du pays, ce qui pourrait alors handicaper les investissements productifs, et donc se répercuter sur la compétitivité de l'économie nationale, que par ailleurs ces mêmes infrastructures visent à améliorer.

La satisfaction des diverses demandes de transport peut être assurée le plus souvent par différents types de mode de transport et donc d'infrastructures qui se trouvent en relation de concurrence ou de complémentarité (transport multimodal). De ce fait, l'examen de chaque projet ne peut se faire indépendamment des autres, tant en termes de capacité de transport qu'en termes de tarification. Pour préparer les nécessaires arbitrages, il devient de plus en plus important de tendre vers une approche globale aussi cohérente que possible.

On ne saurait dissimuler la difficulté d'un exercice de cohérence en l'état actuel de la science économique et des pratiques administratives.

Cet exercice permettant d'optimiser les arbitrages nécessaires entre les infrastructures des différents modes de transport est indispensable pour éclairer et préparer les choix économiques et financiers. Il implique un travail interministériel approfondi.

C'est la raison pour laquelle nous vous demandons de réunir sous votre présidence au Commissariat Général du Plan un groupe de travail qui sera constitué des principales administrations concernées.

Dans ce travail, une large place sera faite aux aspects comparatifs et internationaux. Il y aura lieu d'examiner les méthodes et les moyens mis en oeuvre par nos principaux partenaires.

Le champ de compétence du groupe de travail portera sur les grands projets d'infrastructures de transport, quelle que soit leur nature : schéma directeur routier, schéma directeur TGV, investissements de transport en zone urbaine, aménagements portuaires et

aéroportuaires. Il est apparu que les phénomènes d'interdépendance et de complémentarité étaient tels qu'on ne pouvait dissocier les grandes infrastructures de transport. Ce travail sera éclairé par une analyse de l'évolution de l'ensemble de l'investissement du secteur public.

Le groupe de travail conduira deux ensembles de travaux en explicitant et en cherchant à rapprocher les hypothèses et les méthodes.

D'une part :

- une analyse prospective de la demande de transports qui tienne compte des déterminants français mais également européens ; il conviendra de s'assurer de la cohérence des perspectives relatives aux trafics transeuropéens, telles qu'elles sont évaluées par nos partenaires ;
- les différentes stratégies susceptibles d'être mises en oeuvre dans le domaine des transports, qui prennent en compte les caractéristiques propres au territoire français, les évolutions de la demande et les spécificités des divers modes et infrastructures de transport. La concurrence ou la complémentarité entre les différents grands projets -y compris le développement de solutions multimodales- influenceront inmanquablement sur les différents types de stratégies que le groupe cherchera à éclairer ;
- une évaluation des impacts macroéconomiques et financiers du programme d'ensemble des investissements publics selon diverses hypothèses portant notamment sur les modes de financement et sur les calendriers ; au-delà de l'impact proprement dit des dépenses, cet examen devra s'efforcer de prendre en compte les effets de l'efficacité accrue du système de transport sur la compétitivité de l'économie et sur l'environnement.

D'autre part :

- le groupe de travail explicitera les hypothèses et précisera les méthodes conduisant à l'évaluation de la rentabilité financière pour les opérateurs et de la rentabilité économique pour la société française, en tenant compte des effets des infrastructures sur l'aménagement du territoire, sur l'environnement et sur d'autres facteurs externes qu'il tentera d'apprécier et d'intégrer (sécurité, gain de temps pour les usagers, développement et compétitivité économique). Le groupe essaiera d'intégrer dans ces calculs de rentabilité les effets de concurrence entre les différents modes de transport ; il cherchera également à cerner les effets d'éviction sur le marché financier associés aux projets et à leur cumul ;
- il fera le point du financement par les usagers de l'exploitation des différents modes ;
- il essaiera d'indiquer les améliorations des méthodes d'exploitation qui lui paraissent possibles ainsi que les évolutions technologiques qui pourraient toucher chacun des modes

de transport ; il s'interrogera sur les possibilités de choix entre infrastructures nouvelles et aménagement de l'existant ;

- il s'efforcera d'établir des comparaisons synthétiques permettant d'évaluer sur une base homogène les avantages et les coûts de l'ensemble des projets d'équipement public. Il explicitera les critères sur lesquels asseoir ces comparaisons ; il cherchera également sur quels critères fixer l'ampleur, la nature et le calendrier des investissements envisagés, et comment organiser la structure des financements pour optimiser les choix en matière autoroutière et ferroviaire et permettre leur réalisation.

Ce groupe de travail administratif, réuni par le Commissariat Général du Plan et que vous présiderez, comprendra :

- au Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer :

Le Directeur des Routes
Le Directeur des Transports Terrestres
Le Directeur Général de l'Aviation Civile
Le Directeur des Ports et de la Navigation Maritimes
Le Directeur de l'Observatoire Economique et Statistique des Transports

- au Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget :

Le Sous-Directeur Epargne et Marché Financier à la Direction du Trésor
Le Secrétaire du Conseil de Direction du FDES
Le Sous-Directeur de la 4^{ème} Sous-Direction du Budget
Le Sous-Directeur des Etudes Sectorielles à la Direction de la Prévision

- au Ministère délégué auprès du Ministre de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire, Chargé de l'Aménagement du Territoire et des Reversions :

Le Délégué à l'Aménagement du Territoire et aux Reversions

- au Secrétariat d'Etat auprès du Premier Ministre Chargé du Plan, Commissariat Général du Plan :

Le Chef du Service de l'Énergie et des Activités Tertiaires

- au Secrétariat d'Etat auprès du Premier Ministre chargé de l'Environnement et de la Prévention des Risques Technologiques et Naturels Majeurs :

Le Directeur de l'Eau et de la Prévention des Pollutions et des Risques
Le Délégué à la Qualité de la Vie

Ce travail intégrera bien l'évaluation demandée de l'évolution à moyen et long terme des besoins de financement découlant de l'ensemble des programmes d'investissement du secteur public.

Il pourra disposer de tous les travaux déjà réalisés dans les administrations diverses ayant à traiter de transport, et des conclusions auxquelles ces travaux ont abouti, notamment pour ce qui concerne le schéma directeur autoroutier et le projet de schéma directeur TGV. Il bénéficiera également des travaux en cours ou ayant rendu leurs conclusions (Mission "Bourdillon", Mission "Pisani").

Ce groupe de travail administratif pourra constituer un ou plusieurs groupes techniques comprenant les représentants des administrations concernées et des experts qui pourront auditionner, en tant que de besoin, des représentants des entreprises de transports ou des économistes.

Nous souhaitons disposer des conclusions du Groupe de Travail sous un délai d'un an. Nous souhaitons également un premier document d'étape en novembre 1990 susceptible d'éclairer les décisions que le gouvernement aura à prendre d'ici la fin de l'année en matière d'infrastructures autoroutières et ferroviaires.

Veuillez agréer, Monsieur le Commissaire, l'expression de notre considération distinguée.



Pierre BEREGOVY



Michel DELEBARRE



Michel CHARASSE



Jacques CHEREQUE



Lionel STOLERU



Brice LALONDE

TRANSPORTS 2010

Atelier n° 1

"Prospective de la demande"

Président : M. Jacques Bourdillon

Rapporteurs

M. Philippe Dumont

M. Gérard Halaunbrenner

M. Philippe Laville

M. Michel Houée

M. Marc Papinutti

M. Pierre Sélosse

Atelier n° 1

Sommaire

PRINCIPALES CONCLUSIONS	93
<hr/>	
1. L'importance des transports	93
<hr/>	
2. La prospective de la demande	95
<hr/>	
3. Nécessité d'améliorer nos outils d'analyse	106
<hr/>	
4. Les enjeux	108
<hr/>	
5. Le rôle de l'Etat	110
<hr/>	
INTRODUCTION	113
<hr/>	
1. La saisine	113
<hr/>	
2. La méthode de travail	114
<hr/>	
3. L'importance de cette réflexion pour les choix publics	115
<hr/>	
CHAPITRE 1 - LES GRANDES EVOLUTIONS PASSEES	117
<hr/>	
1. Les transports urbains	117
<hr/>	
2. Les transports voyageurs interurbains	124
<hr/>	
3. Les composantes du marché des transports de voyageurs	137
<hr/>	
4. Les transports de marchandises	140
<hr/>	
5. Comparaisons des prévisions réalisées dans le passé avec les réalisations	157
<hr/>	

CHAPITRE 2 - LES PRINCIPAUX FACTEURS EXPLICATIFS DE LA DEMANDE DE TRANSPORTS	161
1. Les facteurs de la demande proprement dits	161
2. Les facteurs d'offre modifiant la demande	163
CHAPITRE 3 - LES MODELES DE LA DEMANDE	169
1. Les modèles macro-économiques	169
2. Les modèles micro-économiques	172
3. Comparaisons internationales concernant la prospective des transports	175
4. La disponibilité des données	184
5. Un ensemble de propositions cohérentes	192
CHAPITRE 4 - PERSPECTIVES D'EVOLUTION DE LA DEMANDE	197
1. Principaux facteurs d'évolution	197
2. Perspectives d'évolution	209
3. Gestion de la demande	227
4. La capacité	230
5. Conclusions	236

CHAPITRE 5 - SEGMENTATION DE LA DEMANDE	237
1. La situation du couloir Nord-Sud proche de la saturation	237
2. La problématique des grandes agglomérations urbaines, en particulier celles qui sont congestionnées	242
3. Les plates-formes portuaires et aéroportuaires	248
4. Le raccordement à la dorsale européenne et à l'Espagne	254
5. La desserte des zones à faible densité de population	254
ANNEXES	257
- Transports et espace péri-urbain	259
- Synthèse des valeurs du temps dans les transports inter-urbains	263
- Estimation des valeurs moyennes du temps voyageurs à l'aide du modèle Matisse	267
- Présentation du modèle DMS-Transports	271
- Modèles de prévision de la demande de transports aériens	275
- Modèle CREDOC - Synthèse	277
- La circulation poids lourds en France en 2000/2010	283
- Extraits de l'Instruction relative aux méthodes d'évaluation des investissements routiers en rase campagne de la Direction des Routes de Mars 1986	287
- Modification de l'Annexe A de l'Instruction du 14 mars 1986 relative aux méthodes d'évaluation des investissements routiers en rase campagne de la Direction des Routes	292

- Les prévisions de trafic voyageurs des lignes TGV	301
<hr/>	
- Matisse : un modèle intégrant étroitement induction et partage modal fin du trafic	303
<hr/>	
- Rappel des auditions	309
<hr/>	
- Groupe de travail Transport - Composition de l'Atelier n° 1	315
<hr/>	

ATELIER N° 1 "Prospective de la demande"

PRINCIPALES CONCLUSIONS

Le lecteur pourra s'étonner de trouver dans le rapport de l'Atelier n° 1 du Groupe Transport du Plan, sur un certain nombre de points, des **positions contrastées** ; **il pourra regretter ces divergences** après dix-huit mois de travail en commun. En fait, les rédacteurs ont toujours recherché le consensus et l'ont obtenu dans de nombreux cas. Quand cela n'a pas été possible, ils ont préféré mettre le conflit en lumière plutôt que de le dissimuler. **Pendant ces dix-huit mois, les hommes ont appris à se connaître, à s'estimer, à comprendre le point de vue de l'autre.** Les résultats de ces efforts peuvent paraître insuffisants. Nous estimons quant à nous qu'ils **ne sont pas du tout négligeables** et notre première recommandation sera de poursuivre au cours du XIème Plan le travail entrepris. En d'autres termes, nous préconisons la **continuité dans l'effort de rapprochement des points de vue déjà largement amorcé.**

Le lecteur pourra également s'étonner de trouver dans ce rapport des développements qui apparemment, n'ont pas de rapports logiques avec la prospective de la demande (les enjeux, l'évaluation des investissements, la tarification, le rôle de l'Etat). En fait, **la demande dépend largement de la réponse qui lui est faite par la politique de l'Etat, par les investissements, par la tarification** (que l'Atelier n° 3 a souhaitée aussi libre que possible) ; d'où la nécessité de ces différents développements.

1. L'importance des transports

Se pose d'abord le problème de la place des transports (place souhaitable, place réelle) dans la vie du pays et notamment celui de son rôle dans l'économie. Ce point très contesté ne fait pas encore l'objet d'un consensus dans notre pays.

En France, après une période de décroissance sensible de 1975 à 1985, **les investissements dans les infrastructures de transport ont enregistré une forte reprise depuis 1985 que certains jugent suffisante, d'autres insuffisante.** Cette reprise traduit quoiqu'il en soit l'intérêt des différents acteurs -Etat, collectivités locales, entreprises- pour ce secteur.

Le même sujet a fait l'objet très récemment d'importante réflexion d'une part aux Etats-Unis (rapport Moving America), d'autre part au niveau de la Communauté (rapports Pisani et Smit-Kroes) où dans les deux cas il est fait état d'une grave sous-estimation du rôle des transports, d'où la décision récente du Congrès américain de prévoir pour 1992-1997 un plan d'investissement de 151 milliards de dollars pour les infrastructures de transport, d'où la proposition de multiplier par dix le niveau du fonds européen des infrastructures

de transport (dont la dotation passerait de 100 millions d'Ecus à un milliard d'Ecus par an). Ces deux exemples ne sont toutefois pas directement transposables à la France.

Nous voulons croire que l'intérêt manifesté en France pour les transports ne se démentira pas dans les prochaines décennies. Les transports continueront à jouer un rôle important dans la vie économique et sociale pour des raisons multiples que nous énumérons ci-après très succinctement :

- **la mondialisation de l'économie**(1) a entraîné et continuera à générer un développement continu du commerce international et des déplacements de voyageurs. La France doit continuer à s'insérer dans ce mouvement.

Ceci est d'autant plus important que la partie dominante des échanges extérieurs de la France c'est-à-dire, avec la Communauté, va connaître un accroissement très sensible compte tenu de l'instauration du Marché Unique ;

- **la réalisation du grand marché européen** est un processus continu qui tend à multiplier les échanges entre les pays de la Communauté. La création de la Communauté, son élargissement, puis la mise en place progressive du marché unique sont autant d'étapes qui ont contribué à stimuler le développement des transports. Réciproquement, au même titre que les réseaux d'énergie et de télécommunications, **les réseaux de transports européens doivent contribuer à la réalisation des objectifs du grand marché et la structuration de l'espace européen.** Les enjeux doivent être pris en compte dans les années qui viennent ;

- **l'émergence des régions et la croissance des économies régionales** tend à développer à la fois les transports à l'intérieur des régions et les transports inter-régions. Cela rend nécessaires des adaptations importantes à la structure des réseaux de transport : pour le réseau routier par exemple, un réseau moins centré sur Paris et dans certain cas maillé s'impose progressivement ;

- **une véritable révolution logistique** qui n'est d'ailleurs pas achevée, a bouleversé les méthodes des industriels et des commerçants : le transport fait désormais partie du processus de fabrication et de distribution des entreprises.

- malgré le développement très important des télécommunications, **le besoin de déplacement des hommes ne fait que croître pour des motifs très nombreux** (affaires, famille, tourisme, déplacements du 3ème âge, etc.). On peut penser qu'un certain nombre d'autres facteurs (décélération démographique, vieillissement de la population) auront une influence inverse. Toutefois, il n'est pas simple d'estimer les tendances à venir (incertitudes sur le comportement des personnes âgées futures, saturation du taux de motorisation des ménages à très longue échéance) ;

(1) sur la période 1973-1991, la croissance du commerce mondial a été presque double de celle de l'activité économique des pays industrialisés (4,1 % par an contre 2,5 %).

- l'on constate dans le même temps **un allongement de la distance moyenne de transport** tant pour les voyageurs que pour les marchandises.

Il a été demandé à l'Atelier n° 1 du Groupe Transports du Plan de chercher à prévoir l'importance de la demande de transports à échéance d'une quinzaine d'années (objectif 2005 ou 2010).

2. La prospective de la demande

Cet exercice est particulièrement difficile : il ne s'agit pas de prolonger sur quinze ans les tendances actuelles car il y a des interactions multiples entre le développement des transports et le développement général des économies sur tous les plans (mondial, européen, français, régional). Il y a aussi des interactions avec d'autres phénomènes (évolution des prix des hydrocarbures, évolution démographique, évolution des tarifs, prise en compte des contraintes de la sécurité et de l'environnement). **Une première approche du problème peut être tentée grâce à une analyse de l'évolution de la demande pendant les deux dernières décennies** : c'est l'objet du chapitre 1 du présent rapport : comment la demande globale a-t-elle évolué ? Même question pour le partage modal, pour la répartition par itinéraires. Avions-nous correctement prévu cette évolution ? Autre question fondamentale : est-il légitime de comparer les deux décennies passées avec les deux décennies à venir ? N'avons-nous pas derrière nous les chocs pétroliers, les grandes restructurations industrielles ? N'avons-nous pas devant nous les effets bénéfiques du grand marché européen ? Mais aussi peut-être une récession américaine durable et profonde. Nous n'avons pas vraiment répondu à ces questions. Alors que fallait-il faire ? Plutôt que de réaliser une projection de la demande en transports à long terme en fonction d'un scénario économique estimé être le plus probable, **l'atelier a jugé préférable de présenter à échéance de quinze-vingt années des scénarios contrastés avec une fourchette susceptible d'encadrer la réalité future.**

Mais, même avec des scénarios suffisamment contrastés, il n'est pas possible d'apprécier à l'horizon 2005 la demande dans son aspect qualitatif ou quantitatif (global ou segmenté) si l'on n'introduit pas des hypothèses sur les autres éléments identifiés ci-dessus, étant entendu qu'il y a interaction entre ces différents éléments selon un processus que l'on peut qualifier d'interactif, voire de dialectique.

2.1. L'aspect qualitatif

Il n'est pas possible de réduire la prospective de la demande à un tableau de chiffres présentant des taux de croissance différenciés selon les villes, les axes et les régions. Il faut aussi chercher à **connaître l'aspect qualitatif** de la demande de transports.

On peut penser que **les exigences des usagers clients (qui sont de plus en plus européens) seront nombreuses, variées et diversifiées** mais aussi qu'elles seront formulées avec beaucoup de force :

- **davantage de sécurité**, aspiration qui peut pour la plupart des modes être satisfaite par un recours plus important à l'informatique (maritime, aérien, ferroviaire et routier). Le développement du réseau autoroutier permet également d'améliorer la sécurité puisqu'il est environ trois fois plus sûr que le réseau routier national. Une fois monétarisée, l'amélioration de la sécurité représente un avantage de l'ordre du quart des avantages économiques d'une autoroute ;

- **davantage de fiabilité** : dans le **secteur de l'industrie** la livraison de certaines marchandises de haute valeur ajoutée ne peut en aucune façon attendre. Il en est de même dans le **secteur du commerce**, pour le renouvellement (quotidien ou hebdomadaire) des stocks de plus en plus réduits des grandes surfaces. Il est de même pour les **voyageurs** qui seront beaucoup plus exigeants sur la durée réelle d'un parcours utilisant successivement plusieurs modes de transports. D'où la nécessité de **surmonter toutes sortes d'aléas**, retards, congestions, grèves, pannes, accidents, et de diminuer la vulnérabilité du système, ce qui selon le Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace, implique toujours des **sur-capacités** et ce qui interdit d'être trop proche de l'optimum. Ce point est contesté par le Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget, qui estime que l'espérance des gains économiques résultant de la diminution de la vulnérabilité est très généralement inférieure aux pertes économiques liées à un surdimensionnement des infrastructures. Il y a là une question d'asymétrie de décision qui mériterait de faire l'objet de recherches plus approfondies. Par ailleurs, ce Ministère considère que dans bien des cas le problème de la fiabilité se pose de manière accrue en raison de situations de monopole, de quasi-monopole ou de rapports de force.

Le développement de la concurrence apparaît en tous cas comme l'un des moyens d'action possible pour diminuer la vulnérabilité de notre système de transport. Il peut prendre plusieurs formes : mise en concurrence de différents modes de transports (par exemple autocars/SNCF) ou développement d'itinéraires concurrents.

- **une amélioration sensible de la vitesse moyenne, des fréquences et du confort** ce qui implique par exemple pour le train des voitures plus spacieuses (voitures à deux étages), pour les gares et aéro-gares un meilleur agencement dans une perspective multimodale et par ailleurs l'usage de plus en plus répandu de la grande vitesse (développement du réseau TGV, des réseaux autoroutiers, du réseau aérien, du fret express).

Ces améliorations qualitatives supposent des investissements qui peuvent être importants au même titre que **les investissements de capacité** ou que **les investissements de productivité** et génèrent donc des coûts supplémentaires qui doivent être mis en balance avec les améliorations qualitatives annoncées. Il est donc impératif de s'assurer que ces modifications correspondent à une demande réelle des usagers en répercutant les coûts induits dans la tarification. **Dans ce cas, des majorations de tarifs** sont justifiées et l'opinion

publique doit y être sensibilisée. Car les usagers-clients devraient être prêts, si on leur explique pourquoi et comment, à payer plus cher un service meilleur.

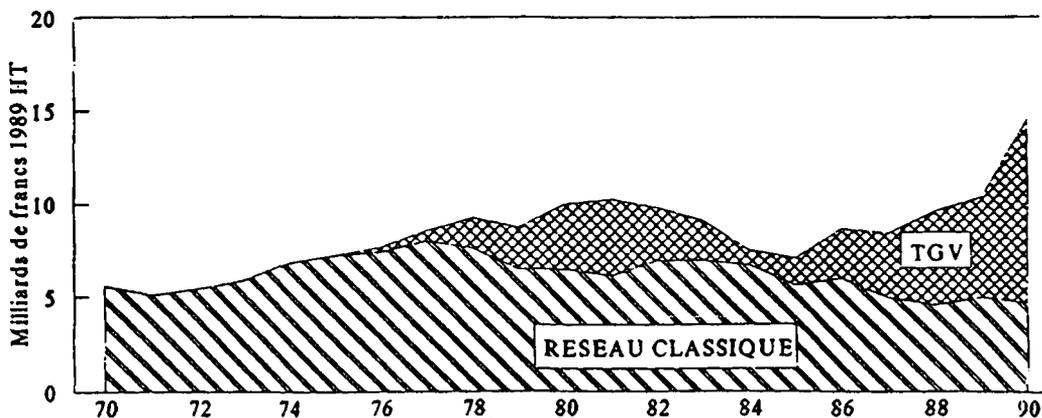
2.2. L'aspect quantitatif de la demande globale

Une certitude : la croissance des trafics sera soutenue sur de nombreux axes et fortement différenciée étant entendu que l'offre nouvelle et le système de tarification peuvent profondément modifier les flux (accroissement, freinage, détournements, modifications des partages modaux, spatial ou temporel).

Pour ce qui est de l'offre nouvelle dans le **mode routier et autoroutier**, le scénario qui a été retenu est celui de la réalisation en quinze ans au lieu de dix (compte tenu de l'adjonction de 900 km supplémentaires au schéma de 1988) du schéma directeur approuvé par le CIAT en décembre 90. En revanche pour la **grande vitesse ferroviaire**, les scénarios possibles étaient au nombre de quatre (scénarios A, B, C, D du tableau ci-après). Or, il n'a pas été possible d'obtenir un consensus de l'ensemble des rapporteurs pour opérer un choix entre ces scénarios ferroviaires.

Deux tableaux ci-après donnent les investissements passés et à venir en matière de TGV :

Investissements du réseau principal TGV et réseau classique (Infrastructures et matériel roulant)



Scénarios TGV
(colonne de droite Milliards de F. ; colonne de gauche kilomètre)
(infrastructures et matériels)

En cours Nord : 333 Contournement de Lyon : 121 Jonction Ile-de- France : 104	A		B		C		D		TRI financier %	TRI socio- économique %	Bénéfice actualisé pour l'entreprise MMF '91
Valence - Marseille Interconnexion Sud	219 49	15,6 3,6	idem A		idem A		idem A		9,8 8,2	13,0 9,6	positif positif
Les Angles - Montpellier Eguille - Fréjus Tours - Bordeaux Lyon - Montmélian			75 132 361 107	4,3 11,4 19,0 15,3	idem B		idem B		7,8 8,4 9,5 8,5	10,5 11,0 12,3 14,4	- 0,1 positif positif positif
Bretagne Montmélian - Turin Mulhouse - Dôle					156 81 (1) 190	7,4 14,7 14,4	idem C		7,4 (<6) 8,4	13,6 (<10) 13,9	- 0,5 ? ?
Montpellier - Espagne Midi-Pyrénées Pays de Loire Rhin-Rhône (2ème phase) (2) Picardie Est							215 184 78	16,3 9,2 3,5	(<6,1) 5,5 5,4	(<9) 6,5 7,7	- 5,3 - 2,9 - 1,3
							235 165 430	9,1 6,7 33,5	(<5,9) 4,8 4,3	(<10,7) 5,0 8,8	? - 2,5 - 12,5
TOTAL (km et MMF) Rythme annuel (hors achèvement des opérations en cours)	268 18	19,2 1,3	943 63	69,2 4,6	1 370 91	105,4 7,0	2 677 178	183,7 12,2			

(1) 81 km en France.

(2) Cette deuxième phase a pour objet de relier Dôle à la ligne TGV Paris-Lyon, soit par une patte d'oie, soit par un tronçon unique.

L'absence de consensus sur les scénarios d'offre ferroviaire grande vitesse **conduit le Président de l'Atelier à donner ici son point de vue personnel**, en tant qu'expert, lequel n'engage pas les rapporteurs.

1. Il rappelle d'abord qu'un objectif de l'atelier est d'éclairer le choix des décideurs par une présentation de scénarios aussi contrastés que possible et non de recommander un scénario. La présentation de scénarios manifestement insuffisants soit du point de vue de la rentabilité économique et financière, soit du point de vue du rythme des investissements (tel le scénario A) peut être utile aux décideurs, mais peut avoir aussi pour conséquence de disqualifier le-dit scénario. Il est donc regrettable que le scénario A n'ait pas été chiffré en termes de trafic généré. Les scénarios B, C et D ayant été chiffrés, il n'était pas question de ne pas en donner le résultat. De même, il n'était pas question de ne pas faire apparaître en face de chaque projet les taux de rentabilité interne financière et les taux de rentabilité interne économique et sociale, et les bénéfices actualisés pour l'entreprise, calculés par la SNCF. Ceci étant dit, quelques commentaires paraissent nécessaires.

2. Le Président de l'Atelier estimerait souhaitable, si la conjoncture le permettait, de réaliser l'ensemble des TGV rentables dans les vingt prochaines années. Dans ces conditions le scénario D doit apparaître comme un scénario maximal assez improbable, du moins dans sa totalité, le scénario B comme un scénario bas, le scénario C, moyen, les scénarios B et C étant sans doute les plus probables.

3. Il faut savoir que le bénéfice actualisé pour l'entreprise peut varier de façon importante selon la date à laquelle serait réalisé l'investissement ; l'hypothèse de base des calculs menés par la SNCF est la réalisation en l'an 2000 de l'ensemble des projets. Le résultat des calculs a donc un caractère indicatif et aléatoire.

4. Il peut arriver que le taux de rentabilité financier d'un investissement apparaisse comme insuffisant, alors que le taux de rentabilité économique et sociale (c'est-à-dire l'utilité pour la collectivité) serait supérieur au taux d'actualisation du Plan (8 %). Dans ce cas, l'investissement est souhaitable pour la collectivité, alors qu'il n'est pas rentable pour la SNCF. Dans un tel cas, il peut être opportun d'envisager des montages financiers spécifiques, car il faut absolument proscrire un affaiblissement de la compétitivité de l'entreprise SNCF.

5. Le scénario D mérite un commentaire : il apparaît comme un ensemble hétérogène de projets : aucun n'est rentable pour l'entreprise ; on peut escompter pour plusieurs d'entre eux une rentabilité économique et sociale proche de 8 %. Certains peuvent avoir un intérêt stratégique national (Midi-Pyrénées) ou communautaire (deuxième phase de Rhin-Rhône, Montpellier - Espagne, Est). Les taux de rentabilités financier, économique et social doivent normalement croître avec le temps pour l'ensemble de ces projets. Le montant des investissements additionnels paraît considérable (près de 80 MMF dont le TGV-Est représente près de la moitié). En ce qui concerne le TGV-Est dont le TRI

économique et social est bon, mais dont le TRI financier est faible et dont le prix d'investissement est élevé, le Président réitère un avis déjà donné dans un rapport antérieur : si la réalisation du TGV-Est devait être décidée pour des raisons politiques évidentes, il ne faudrait pas que ce soit au détriment des autres projets plus rentables. Il n'est donc pas exclu que dans les quinze années à venir certains projets ayant à la fois un intérêt stratégique et un TRI économique et social acceptable soient mis en chantier.

Les représentants du Ministère de l'Economie, des Finances et du Ministère du Budget ainsi que l'un des rapporteurs regrettent que la Direction des Transports Terrestres et la SNCF aient refusé, dans le cadre d'un groupe de travail sans enjeu opérationnel et uniquement destiné à éclairer l'avenir, d'examiner un scénario d'offre TGV réduite permettant de rétablir la situation financière de l'entreprise.

Ils soulignent que le scénario C doit, à leurs yeux, être considéré comme un scénario haut compte tenu du rythme élevé d'investissements qu'il suppose (7 MMF 91 d'investissements TGV par an, au lieu de 3,3 MMF 91 dans la décennie 80) et des taux de rentabilité insuffisants de projets comme le TGV Bretagne et le nouveau tunnel de liaison Montmélian-Turin qui génèrent des pertes pour la SNCF.

Ils font observer que tous les projets supplémentaires retenus dans le scénario D par rapport au scénario C génèrent des pertes à long terme pour l'opérateur (plus de 30 MMF 91 de pertes actualisées sur l'ensemble de la période 1990-2010 et pour l'ensemble des projets) en raison de taux de rentabilité financière très insuffisants. En outre, le taux de rentabilité socio-économique de ces projets est, en général, inférieur et au mieux voisin du taux d'actualisation du Plan (8 %), ce qui montre que leur intérêt collectif est faible à l'horizon envisagé. Les représentants des Ministères de l'Economie et des Finances et du Budget considèrent donc que le scénario D, qui ne se distingue du scénario C que par l'addition de liaisons TGV non rentables, est inacceptable.

Enfin, tous ces scénarios ne prennent par définition pas en compte les dérives de coûts systématiquement observées dans la réalisation des projets notamment au titre de la préservation de l'environnement et de la limitation des nuisances pour les riverains (TGV Nord, Valence - Marseille).

Compte tenu de cette prise de position, les résultats de la réflexion sont les suivants :

Pour les voyageurs :

Les résultats globaux sont alors donnés dans deux hypothèses de scénarios économiques (bas et haut) combinées avec les trois hypothèses d'offre examinées : réalisation du schéma directeur autoroutier et des scénarios grande vitesse (B,C,D).

Voyageurs-Perspectives d'évolution à l'horizon 2010

	Scénario bas		Scénario haut		Période 70-90	
	Croissance géométrique annuelle	Croissance sur la période	Croissance géométrique annuelle	Croissance sur la période	Croissance géométrique annuelle	Croissance sur la période
Autoroutes concédées (1)	2,9 %	77 %	4,2 %	126 %	5,3 %	179 %
Trains Rapides-Express (2)	3,5 à 4,5 %	91 à 132 %	4,4 % à 5,6 %	128 à 181 %	2,4 %	57 %
ADP	2,0 %	50 %	6,2 %	235 %	6,9 %	283 %

(1) La période 1979-1990 a servi de base annuelle à ce calcul.

(2) Selon des scénarios d'infrastructures qui paraissent optimistes à certains rapporteurs.

Pour les marchandises :

Le trafic marchandises est beaucoup plus sensible à la conjoncture économique que le trafic voyageurs.

Aucun scénario d'offre n'a été élaboré à propos du projet SNCF d'une autoroute ferroviaire pour décongestionner l'axe Nord-Sud ; en revanche la poursuite du programme de mise au gabarit B+ du réseau SNCF pour favoriser le transport combiné est prise en compte.

Une solution au problème de la manutention imaginable dès l'année 1992 (voire 1993) pourrait contribuer à une amélioration de la compétitivité des ports français et sera supposée établie sur toute la période.

Le tableau ci-après mérite quelques commentaires concernant les trafics ferroviaire et fluvial : une prévision au fil de l'eau, qui peut paraître bien pessimiste mais la plus probable en l'absence d'une politique correctrice, aboutit à une dégradation importante des parts de marché des modes les moins polluants et les plus économes en énergie, et à un afflux supplémentaire de poids lourds sur des autoroutes déjà congestionnées. Une politique nouvelle, plus volontariste, prenant en compte les effets externes pourrait être envisagée, ... le vrai réalisme passe peut-être par un minimum de volontarisme.

Marchandises-Perspectives d'évolution à l'horizon 2010

	Scénario bas		Scénario haut		Période 70-90	
	Croissance géométrique annuelle	Croissance sur la période	Croissance géométrique annuelle	Croissance sur la période	Croissance géométrique annuelle	Croissance sur la période
Route (1)	- 0,3 %	- 5,0 %	3,5 %	97 %	2,7 %	70 %
Fer (2)	- 1,7 %	- 30,0 %	0,3 %	7 %	- 1,6 %	- 27 %
Voie d'eau	- 4,8 %	- 63,0 %	0,0 %	0 %	- 2,1 %	- 34 %
Conteneur (maritime)	1,0 %	23,0 %	4,4 %	135 %	4,6 %	147 %

(1) La période 1980-1990 a servi de base annuelle à ce calcul.

(2) Le Ministère de l'Équipement et la SNCF considèrent que son potentiel de transport marchandises par fer est sensiblement plus élevé, (ex. scénario haut 60 MMTk et non 53 MMTk).

Derrière ces résultats globaux tant voyageurs que marchandises devraient apparaître selon les axes des fluctuations beaucoup plus contrastées et dans certains cas des flux exceptionnellement élevés en valeur absolue (cas de la circulation urbaine, du trafic voyageurs et marchandises de l'axe Nord-Sud) d'où l'intérêt de la segmentation de la demande exposée au paragraphe suivant.

2.3. La demande globale : segmentation

En fonction de la segmentation de la demande globale que nous avons effectuée et qui convient au Ministère de l'Équipement, nous présentons ci-après, à titre de réponse à cette demande segmentée, cinq grands objectifs qui peuvent être atteints d'une part par des mesures tarifaires et réglementaires, d'autre part, par la réalisation d'investissements qui se regroupent en cinq catégories de projets correspondant aux cinq grands objectifs.

Les deux premiers objectifs relèvent d'une logique économique classique répondant à la demande exprimée par les usagers par une offre dont la rentabilité économique et sociale n'est pas discutée : il s'agit en particulier de résoudre les problèmes cruciaux que posent les transports en zone urbaine et l'aménagement de l'axe Nord-Sud.

Les trois autres objectifs apparaissent comme des objectifs stratégiques élaborés dans le cadre d'une politique plus volontariste. Il s'agit de développer et de raccorder nos réseaux à nos plates-formes intercontinentales, de raccorder les réseaux français à l'Europe, de desservir plus uniformément le territoire français.

Les experts du Ministère de l'Équipement estiment que les **cinq objectifs doivent être poursuivis simultanément**, mais à des vitesses qui peuvent être modulées selon la décision politique qui sera prise ; ils considèrent qu'à l'intérieur de chaque catégorie les opérations peuvent être classées sans inconvénient par ordre de rentabilité économique et sociale décroissante (utilité collective) ou par ordre de rentabilité financière décroissante (problèmes des opérateurs). En outre l'article 14 de la LOTI prévoit au-delà de la recherche de l'efficacité économique et sociale, une analyse multicritère. Au surplus et de toute façon, même au niveau de la programmation, il y a lieu d'expliquer clairement les raisons des priorités retenues.

Cette position n'a pas fait l'objet d'un consensus ; les experts du Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget estiment que conformément aux recommandations de l'Atelier n° 3, l'ensemble des projets d'investissements doit être classé par ordre de rentabilité financière et économique décroissante quels que soient les objectifs poursuivis et qu'il n'y a pas lieu d'opposer ces derniers. Ils considèrent que la réalisation du TGV-Nord et le raccordement des autoroutes au tunnel sous la Manche sont autant d'exemples de chaînons manquants dont la réalisation s'est faite sur la base de leur rentabilité économique compte tenu de l'importance des trafics potentiels. Lorsque des décisions sont prises en dérogation aux critères économiques et financiers, il est important de préciser clairement l'objectif qui est alors poursuivi et d'en externaliser correctement les coûts pour la collectivité, ce qui n'est pas toujours la solution présente.

2.3.1. Apporter une amélioration radicale aux transports en zone urbaine (Paris, Région Parisienne, grandes métropoles pouvant prétendre au titre d'eurocités)

La congestion résulte du développement important du trafic des voitures particulières en zone dense, lui-même lié à un ensemble de facteurs : croissance du parc, croissance de la mobilité, **sous-tarifcation du stationnement et de la circulation et, dans de nombreux cas, insuffisance qualitative et quantitative des réseaux de transport collectif**. Ceci conduit en fait à une régulation par les encombrements qui a pour résultat une perte pour l'économie.

Parallèlement, la **sous-tarifcation des transports collectifs** fait peser dans la plupart des cas des contraintes financières lourdes handicapant le développement de ce mode de transport.

Une solution partielle à ce problème pourrait être trouvée en s'orientant vers une tarification reflétant plus justement les coûts occasionnés par les usagers : majoration des tarifs de stationnement, introduction de péages urbains, progression en terme réel du prix des transports collectifs. Ces mesures, conjointement à une amélioration de la productivité des entreprises concernées, permettront de **développer plus rapidement les infrastructures de transport urbain, collectives et individuelles**, tout en évitant de stimuler artificiellement la demande par une sous-tarification des **services rendus**. Pour certains, il importe d'éviter les financements croisés ; pour d'autres, la voiture particulière apparaît comme un bénéficiaire indirect de l'existence d'un système de transport collectif satisfaisant. Il leur semble donc très souhaitable d'envisager des mesures tarifaires et réglementaires et notamment les taxes sur le stationnement et la circulation susceptibles de contribuer à la fois à la réalisation de pénétrantes et de radiales et aussi au financement des transports collectifs.

A l'évidence, un tel objectif ne pourra être atteint que **très progressivement, car les opinions publiques sont encore bien peu préparées à de tels changements**. L'enjeu, c'est **l'attractivité des villes françaises dans la compétition européenne**.

2.3.2. Aménager l'axe Nord-Sud :

C'est l'axe Lille, Paris, Lyon, Marseille, y compris les contournements de la région parisienne et de la région lyonnaise. Etant donné le succès croissant du transport routier (sous-tarifé) et le développement accéléré du transit international, il est certain que les liaisons autoroutières, à péage ou non A1, A86 et Francilienne (inachevées), A6, contournement de Lyon (inachevée), A7, vont vers la saturation voire vers la congestion sur certains tronçons. Pour l'aménagement de cet axe, **l'utilisation simultanée de tous les modes de transport doit être examinée** (avion, TGV, accroissement de la capacité autoroutière, itinéraires autoroutiers alternatifs, développement du transport combiné, voie navigable). Une étude entreprise par le Ministère de l'Equipement est sur le point d'être achevée et certaines décisions sont déjà prises voire en cours de réalisation. **Nous sommes dans un cas de figure où une tarification intelligente, modulée dans le temps et dans l'espace, aurait sans doute pu et pourrait encore contribuer à la fois à financer les aménagements devenus indispensables, influencer sur le partage modal, inciter à prendre les itinéraires alternatifs, éviter les pointes, internaliser les effets externes (nuisances) et enfin à faire payer à nos partenaires européens le service rendu à l'Europe par la France.**

2.3.3. Développer et raccorder à nos réseaux nos plates-formes intercontinentales

Dans le cadre de la concurrence, voulue et stimulée par le traité de Rome, les différents pays de la communauté s'efforcent de mettre en valeur leurs atouts spécifiques. C'est ainsi que les grands ports de l'Europe du Nord, en particulier Anvers et Rotterdam offrent pour un prix moins élevé que le nôtre une qualité de service très supérieure à celle que nous sommes susceptibles d'offrir à **Marseille-Fos, à Rouen - Le Havre et à Dunkerque**. Sont en cause **la fiabilité et le coût de nos manutentions** (problème de l'orga-

nisation de la manutention et du statut des dockers) et **dans certains cas la qualité du raccordements de nos grands ports aux réseaux autoroutiers et ferroviaires**. Nous perdons des parts de marché, donc des emplois, et l'hinterland de nos grands ports à tendance à se rétrécir.

En particulier, le problème de l'organisation de la manutention et du statut des dockers doit être traité en comparant le coût social de court terme aux avantages que procurerait à long terme une modification de leur statut, notamment en terme de compétitivité. Alors qu'un meilleur raccordement des plates-formes portuaires par le réseau d'infrastructure paraît indispensable, il est rappelé que la compétitivité interne des ports français s'impose prioritairement.

Le problème de sa part du marché européen se pose en des termes de concurrence comparables pour Aéroports de Paris. Il s'agit pour cette entreprise publique de conserver et même de développer son hinterland pour les voyageurs et les marchandises, mais aussi de mettre en place un "hub" performant. Sont en cause la qualité du raccordement entre les aéroports et les principaux pôles de la région parisienne, ainsi que les services à mettre en place pour jouer ces rôles de hub marchandises et voyageurs.

2.3.4. Raccorder les réseaux français à l'Europe

C'est le **problème des chaînons manquants**. La France doit veiller à ce que ses infrastructures de transport continuent à permettre le développement de ses relations commerciales internationales, notamment avec ses partenaires communautaires dans le cadre de l'intégration européenne. Ceci vaut tout particulièrement pour les raccordements avec l'Angleterre, le Bénélux, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne.

Le choix des priorités dépend évidemment de la **rentabilité économique** de chaque projet. Elle dépend aussi de notre **stratégie à long terme** et des **efforts symétriques faits ou refusés par nos partenaires** pour aménager sur leur territoire la part du chaînon manquant qui leur incombe. Il faut donc tenir compte non pas seulement de ce qu'ils souhaitent mais également de ce qu'ils font chez eux. Par exemple, si l'Italie programmait et entreprenait la réalisation d'un TGV Turin-Venise alors que l'Allemagne ne ferait rien de tel sur la rive droite du Rhin, nous pourrions être tentés d'en tenir compte dans notre programmation.

Elle dépend enfin de **l'intérêt que porte la Communauté Economique Européenne** à tel ou tel chaînon qui pourrait, selon une proposition française, être manifesté par l'octroi d'un "label européen".

2.3.5. *Desservir plus finement le territoire français*

Politiquement, il ne peut être question de concentrer les investissements sur les régions riches et de ne rien faire au titre de la solidarité spatiale. De plus, l'une des vraies richesses de la France est son espace libre et une manière de lutter contre la congestion peut être de mieux répartir l'activité sur l'ensemble du territoire en s'appuyant sur un programme de desserte plus fine du territoire français.

La France a donc défini un programme visant à désenclaver les zones qui sont encore handicapées par une desserte routière, ferroviaire ou aérienne insuffisante. Un des objectifs de la DATAR est de réaliser une **véritable solidarité spatiale** d'où l'intérêt de réaliser un certain nombre de **liaisons Est-Ouest et de raccorder au réseau principal certaines régions** (notamment du Massif-Central) **encore enclavées**.

3. Nécessité d'améliorer nos outils d'analyse

3.1. Constat

Pour réaliser cette étude, nous avons utilisé les moyens disponibles à la Direction de la Prévision (DP), l'OEST, à l'INRETS, aux sociétés d'autoroutes, au SETRA, à la SNCF, à la DGAC, à la DPNM, au BCEOM, Airbus, Aéroports de Paris, Air France. Nous avons constaté de ce fait les **insuffisances de ces moyens** pour une bonne prévision à court terme et aussi pour une bonne prospective à long terme : **manque de coordination, de transparence, de programmation des crédits d'études** qui peuvent dans certains cas sembler insuffisants. Il nous a donc semblé utile de faire connaître au décideur notre avis sur ces problèmes :

- d'une part, par le **chapitre 1** qui retrace les grandes évolutions passées qui montrent qu'en matière d'évolution des trafics on s'est plus souvent trompé par défaut que par excès en tout cas pour la décennie 1980 ;

- d'autre part par le **chapitre 3** qui s'efforce de présenter au lecteur la gamme des moyens disponibles, les modèles particuliers et généraux (avec une analyse critique) et de faire des comparaisons internationales.

O **Une première constatation** doit être faite : nos outils d'analyse servent à des objectifs nombreux et variés. Ils doivent analyser et prévoir les flux, mais aussi la demande. Ils sont au service de décideurs multiples : **les principaux niveaux pertinents de décision** sont :

- à **Bruxelles** : projets d'intérêt européen de la DG VII (fonds européen des infrastructures), projets d'intérêt régional de la DG XVI (Feder) ;

- à **Paris** : projets d'intérêt national dans une perspective multimodale. Il est à cet égard essentiel que la transparence la plus grande soit instaurée quant aux outils utilisés et aux études menées de manière à favoriser la réflexion multimodale et à faciliter le dialogue interministériel.

Dans **les régions et dans les villes** (y compris Paris et la région Ile-de-France) pour les projets urbains et d'intérêts régionaux, en précisant que la région apparaît comme le cadre approprié pour rechercher une cohérence des projets urbains, départementaux et régionaux.

○ **Une deuxième constatation** peut-être faite :

Le prix des études de prévisions voire de prospective est relativement modeste comparé aux enjeux (ordre de grandeur des investissements : cent milliards par an pendant quinze ans).

○ **Une troisième constatation** :

La faisabilité des études précédemment évoquées repose sur **l'accessibilité pour les organismes qui en ont la charge de données appropriées**. Il s'agit tout particulièrement des données de trafic relatives aux divers modes en concurrence, à un niveau de zonage infra-régional adapté aux aires d'attraction des accès et points d'arrêts des réseaux étudiés. Celles-ci sont en effet à la base de toutes les prévisions de trafic reposant sur des modèles désagrégés, et des études de rentabilité et d'impact socio-économique qui en découlent.

○ **Une quatrième constatation** :

L'on constate une tendance au **dérapiage des coûts** et à **l'allongement de la durée de réalisation** d'un investissement transport non du fait des travaux ou de la fabrication des matériels mais **du fait des études, du processus de décision, et des délais nécessaires pour une meilleure communication**. Or, **une excellente maîtrise des coûts mais aussi des délais, notamment dans la phase amont, est nécessaire pour que le chantier se réalise conformément au calcul économique**.

3.2. Recommandations

La première constatation appelle **la mise en place à chacun des trois niveaux de décision visés de structures d'éclairage des choix appropriés** :

- cellule européenne de confrontation des scénarios des différents instituts nationaux, correspondant à la proposition du Ministre des Transports français, (en cours d'examen avec la DG VII et l'OSCE), d'un Observatoire Européen des Transports ;

- Conclusions -

- cellule coordonnatrice française très légère interministérielle, rassemblant autour d'un représentant du Ministère de l'Équipement (responsable de la proposition, de l'instruction et de la présentation des dossiers), un représentant du Commissariat Général du Plan et un représentant de la Direction de la Prévision. Son rôle serait limité au domaine des études (pour éviter les lacunes et doublons). En outre, un groupe permanent des équipes techniques de modélisateurs pourrait être institué (échange permanent sur la méthodologie des modèles de prévisions) ;

- lieu d'examen de la problématique régionale des transports, qui pourrait correspondre aux Observatoires Régionaux des Transports actuellement en voie d'expérimentation, compte tenu des limites de compétence et des déficiences de fonctionnement des Comités Régionaux des Transports.

La seconde constatation milite en faveur de **l'affectation** à l'ensemble des études publiques d'éclairage des grands choix d'infrastructures, aussi bien en terme de prévision ex ante que d'évaluation ex post, **d'une ressource dont l'importance comparée au coût des investissement d'infrastructure serait faible** (l'évaluation précise n'a pas été faite).

La troisième constatation incite à recommander **la constitution de bases de données plurimodales homogènes d'un mode à l'autre**, ce qui suppose à brève échéance un accord entre les parties en ce qui concerne les trafics de voyageurs et la préservation pour les trafics de marchandises de SITRAM en intracommunautaire au-delà du 1er janvier 1993 par substitution aux données douanières de données issues de l'extension des directives existantes (particulièrement pour la route) et de l'élaboration de directives maritime et aérienne.

La quatrième constatation incite à recommander **le recours à des organismes de pilotage et de coordination** pour contrôler la maîtrise des coûts et des délais.

4. Les enjeux

4.1. Ils sont relativement faciles à définir mais plus difficiles à quantifier. Il faut distinguer des enjeux pour **l'Europe communautaire, pour la France, pour les collectivités locales** (notamment les régions et les villes).

4.1.1. Le principal enjeu, c'est le **développement économique et social** aux trois niveaux communautaire, national et local. Nous avons vu l'importance des transports pour la logistique industrielle et commerciale ; inversement l'ampleur des investissements envisageables implique qu'ils soient faits à bon escient.

4.1.2. **La liberté de circulation des personnes et des marchandises** voulue par le Traité de Rome et le **droit au transport** et au choix modal voulus par la LOTI.

4.1.3. **L'attractivité de notre territoire** : notamment celles de nos eurocités et de nos plates-formes intercontinentales (c'est là notamment que les emplois peuvent être détruits ou créés).

4.1.4. **Les exigences de la sécurité, de l'environnement, et de notre politique énergétique** (prix, indépendance, consommation de ressources rares, pollution).

4.1.5. La mise en oeuvre d'une **solidarité spatiale** : les transports contribuent au désenclavement du territoire et à l'atténuation des inégalités spatiales.

4.1.6. **La valorisation des atouts français en matière de transports** :

- notre situation géographique, nos réserves de capacités ;
- aussi pour notre commerce extérieur, la qualité de nos matériels et de nos systèmes (Airbus, TGV, RER, métros, autoroutes).

4.2. Face à ces enjeux, il y a des **investissements de productivité, de qualité de service et de capacités**. Il y a aussi les **moyens tarifaires et réglementaires** à notre disposition. L'importance des investissements peut paraître très élevée en valeur absolue.

- un schéma directeur autoroutier a été adopté le 5 décembre 1990 par un Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire, l'objectif retenu étant un lancement en quinze ans des projets contenus dans ce document d'orientation. Il comporte cent milliards de Francs d'autoroutes nouvelles.

- un schéma directeur TGV a également été adopté le 14 mai 1991 : il comporte plus de deux cents milliards de Francs d'investissements. Aucun engagement n'a toutefois été pris quant à la date de réalisation.

- les études préliminaires du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la région Ile-de-France font apparaître des besoins d'investissements de cent milliards de Francs pour de nouvelles voiries rapides et autant pour de nouvelles lignes de transport collectif. A cette date ces études préliminaires ne recueillent pas l'accord de toutes les parties en présence.

- si l'on ajoute à ces cinq cents milliards les investissements à réaliser dans le transport aérien (aéroports et contrôle de la navigation aérienne), les plates-formes multimodales, les ports, les voies navigables et les voiries rapides et transports collectifs à construire dans les grandes villes de province, la sommation atteint le chiffre d'au moins huit cents milliards de Francs pour les prochaines années. Ce montant n'est pas une surprise, un document de l'OEST datant de 1987 intitulé "Perspectives 2005" l'avait annoncé de même qu'un rapport présenté par M. Bourdillon en avril 1991. Le chiffre de 800 MF est cependant indicatif car il s'agit de projets pour lesquels l'horizon de réalisation n'a toujours pas été précisé : soit qu'ils soient inscrits au schéma directeur sans mention de date

(TGV) soit qu'ils correspondent à des prévisions de réalisation susceptibles d'être révisées ultérieurement (urbain, voie d'eau).

- le financement de cet ambitieux programme d'investissements se heurte à **une double contrainte** :

. **contrainte budgétaire d'une part**, résultant de la volonté de réduire le poids des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale tout en assurant le financement des priorités de la Nation, Education et Recherche notamment, en tenant compte de la dérive de certaines dépenses telles que celles de la Santé. Les possibilités de financement par le budget de l'Etat sans creusement du déficit se sont en outre réduites avec le ralentissement de la croissance économique ;

. **contrainte liée à l'insuffisance d'une épargne** longue aux niveaux national et international d'autre part, qui maintient les taux d'intérêt réels à un niveau très élevé. Les perspectives de la reconstruction des pays d'Europe orientale et surtout de l'évolution des besoins de l'économie américaine ne permettent pas de tabler sur une décroissance rapide des taux réels.

L'importance de la contrainte de financement justifie **une plus grande sélectivité des choix d'investissement et la définition de priorités**. Cette définition doit reposer sur une analyse robuste de la demande permettant de discriminer les projets et de les programmer dans le temps.

La perspective du **Marché Unique** renforce la nécessité d'une telle réflexion. Outre les **modifications de flux** qu'elle induit, la réalisation du Marché Unique **accroît la concurrence** au sein des économies communautaires. Il convient dès lors de calibrer notre réseau de transports de sorte qu'il soit au moins aussi performant que celui des voisins, sans obérer la compétitivité de notre économie en lui faisant supporter les charges excessives qui résulteraient d'un surdimensionnement ou d'un engorgement de nos infrastructures.

La montée des soucis de préserver l'environnement allonge les délais de réalisation de nouvelles infrastructures, en renchérit le coût et rend impossible la réalisation de certaines d'entre elles.

5. Le rôle de l'Etat dans un système fondé sur une concurrence régulée

5.1. **L'Etat, en liaison avec la CEE a d'abord pour tâche de fixer les règles du jeu et de développer et d'harmoniser les conditions de la concurrence.**

Cette harmonisation doit notamment porter sur certaines caractéristiques techniques (dimensions, poids total, poids à l'essieu, ...), la tarification d'usage des infrastructures qui comporte un aspect fiscal important, les conditions de travail et celles de sécurité (partage temps de conduite-temps de repos, limitation de vitesse, ...).

La tarification des charges d'infrastructures doit s'efforcer d'internaliser l'ensemble des coûts, y compris les effets externes, d'autant plus qu'une part croissante des usagers-clients est constituée par des citoyens des pays voisins.

L'ensemble des membres de l'atelier admet que, dans certain cas, le seul jeu des forces du marché ne permet pas d'atteindre une situation satisfaisante et qu'une intervention de l'Etat est alors légitime.

Au Ministère de l'Equipement, on estime ainsi que **la dérégulation aérienne intervenue aux Etats-Unis a montré les limites de l'exercice réalisé** et que dans le cas des transports routiers, une fois les problèmes de respect de la législation du travail et de sécurité résolus et les conditions de concurrence harmonisées, le seul jeu de la concurrence ne sera pas suffisant pour permettre un fonctionnement satisfaisant du marché. Dans cette perspective, les représentants du Ministère de l'Equipement **pensent que l'Etat devrait réguler l'accès à la profession (attestation de capacité, déclaration, autorisation) et imposer la répercussion sur chaque mode des coûts externes dont il est la cause.**

Certains membres de l'Atelier soulignent que le jugement porté par le Ministère de l'Equipement sur la déréglementation du transport aérien aux Etats-Unis est contestable et contesté. Ils pensent que l'entrée sur le marché des transports, sauf peut-être pour le fer, se fait à un très faible coût irréversible compte tenu de l'existence de marchés de l'occasion performants. En particulier, une fois le processus d'harmonisation des conditions de concurrence achevé et les législations en vigueur (travail, sécurité), respectées, le marché des transports routiers devrait être pleinement concurrentiel.

Enfin, l'Etat doit veiller à **réduire les incertitudes** en améliorant notamment la diffusion de l'information.

5.2. Mais le marché présente parfois certaines insuffisances et quelquefois des effets pervers, ce qui peut rendre nécessaire des interventions de l'Etat au-delà de la fixation de règles d'harmonisation.

O L'Etat doit *prendre en compte les effets temporels* quand il y a conflit entre le long terme et le court terme. Ceci est particulièrement important lorsqu'il s'agit de transport alors que l'on sait que pour un investissement transport, **l'unité de temps serait plutôt la décennie**. L'Etat doit donc chercher à prévoir les évolutions de la demande afin de la satisfaire en temps utile sans pénaliser l'économie. Ceci nécessite parfois d'investir pendant des périodes de faible croissance, voire de décroissance des trafics. Toutefois, de manière générale, les représentants du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget font observer qu'un ralentissement de la croissance des trafics par rapport à ce qu'on anticipait, si elle n'est pas compensée par la suite, devrait conduire à retarder la date optimale de réalisation des infrastructures. Au risque de trop investir ou d'investir trop vite ainsi mis en évidence, les représentants du Ministère de l'Equipement opposent un risque symétrique celui de sous-investir ou d'investir trop tard.

- Conclusions -

O L'Etat *peut avoir à prendre en compte les effets spatiaux* et rechercher un équilibre entre un système qui favoriserait une polarisation excessive, voire la ségrégation et un autre qui favoriserait la solidarité.

O L'Etat doit *prendre en compte l'irréversibilité de certains choix* notamment dans le domaine de l'écologie. Le caractère irréversible de la plupart des infrastructures de transport doit évidemment conduire à la prudence.

O L'Etat doit *favoriser les modes de transport peu polluants et économes en énergie* (notamment fossile) même si à court terme ils paraissent moins rentables et financer la recherche en faveur de ces modes de transport.

O L'Etat doit enfin *veiller à diminuer la vulnérabilité de notre système de transport*.