



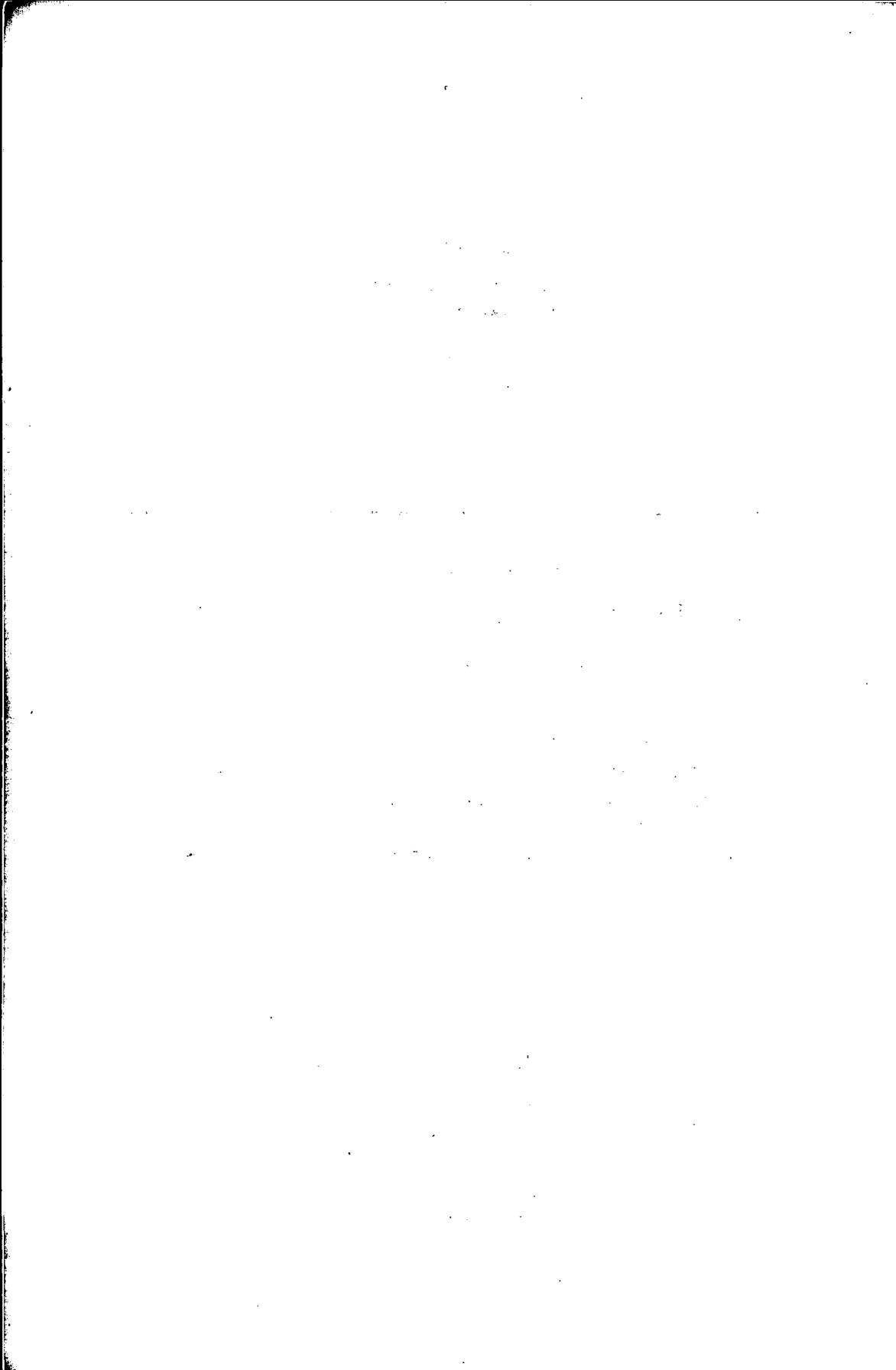
Commissariat général du Plan

**TRANSPORTS :
POUR UNE COHÉRENCE STRATÉGIQUE**

**Atelier sur les orientations stratégiques
de la politique des transports et leurs implications
à moyen terme, présidé par Alain Bonnafous**

Septembre 1993

9321



Commissariat général du Plan

**TRANSPORTS :
POUR UNE COHÉRENCE STRATÉGIQUE**

**Rapport de l'Atelier présidé
par le Professeur Alain Bonnafous
du Laboratoire d'économie des transports à Lyon**

Rapporteurs

**Michel Matheu
Gérard Halaunbrenner
Philippe Laville
Jacques Lapeyre**

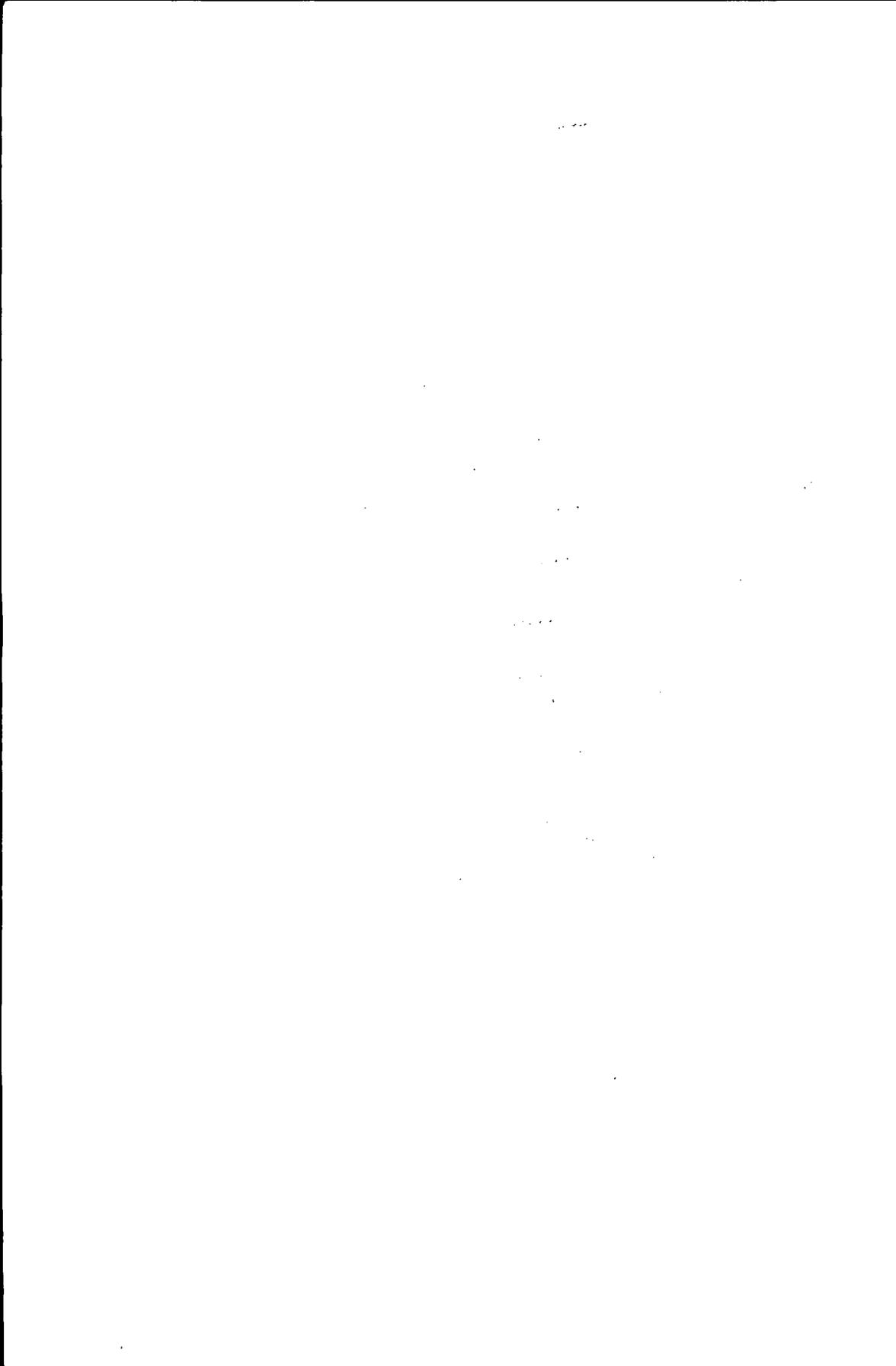
Commissariat général du Plan

**Jean-Pierre Puig
Yves Huart
Olivier Paul-Dubois-Taine**

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme

Yves Crozet
Laboratoire d'économie des transports

Septembre 1993



Sommaire

MANDAT DE L'ATELIER	9
---------------------------	---

LETTRE AU COMMISSAIRE AU PLAN	17
-------------------------------------	----

INTRODUCTION	23
--------------------	----

CHAPITRE PREMIER - ORIENTATIONS STRATEGIQUES POUR LE SECTEUR	27
1. Des réflexions convergentes	27
2. Environnement, mobilité et régulation	28
3. Equilibre du territoire et concentration des flux	32
4. Métropolisation et transports urbains	34
5. Financement, tarification et vérité des coûts	36

CHAPITRE II - LES SCENARIOS D'INVESTISSEMENT DE MOYEN TERME	43
1. Les investissements routiers	46
2. Le réseau ferroviaire national	55
3. Les transports collectifs urbains	61
4. Les voies navigables	68
5. Les investissements du transport aérien	72
6. Les ports maritimes	79
7. Des critères de rentabilité des projets	84

CHAPITRE III - LES INVESTISSEMENTS EN QUESTION	89
1. Trafics, investissements et croissance	89
2. Simulation des investissements d'infrastructures	97
3. Un risque de désajustement entre investissement et demande	103
4. Exercice pour une hypothèse extrême	105
5. Scénario de crise pour le réseau routier national	106
6. Scénario de crise pour le réseau ferroviaire national	113
7. Scénario de crise pour les transports collectifs urbains	115
8. Scénario de crise pour les voies navigables, les transports aériens et les ports maritimes	117
9. Appréciation de synthèse de cet exercice	117

**CHAPITRE IV - COUTS ET ENJEUX
D'UNE COHERENCE STRATEGIQUE 119**

1. Statut de l'exercice 119
2. Les priorités recommandées par le Plan
en matière de transports 120
3. Application à l'exercice stratégique proposé par le Plan 122
4. Les considérations macro-économiques 129
5. Eviter les à-coups dans le rythme d'investissement 134
6. Le maintien du cap stratégique 134

CONCLUSION 139

CONTRIBUTIONS ET COMPLEMENTS AU RAPPORT 143

Le débat sur la tarification 145

- Les options de la tarification des infrastructures de transport
(contribution de la Direction de la Prévision)
- Tarification des transports routiers non urbains au coût marginal
ou au coût complet ? (contribution de la Mission interministérielle
de l'effet de serre)
- La tarification des infrastructures de transport : principes, débats
et options (contribution du Laboratoire d'économie des transports)

La position des Directions du ministère de l'Economie 177

La position de la Direction du Budget 179

**Équilibre du territoire et concentration des flux
(contribution de la DATAR) 181**

**Amélioration de la desserte routière des ports (contribution
de la Direction des Ports et de la Navigation maritimes) 185**

Composition de l'Atelier 187

- Des planches hors-texte paginées de I à VIII sont insérées dans le rapport

Avant-propos

par

Jean-Baptiste de Foucauld
Commissaire au Plan

Il y a un peu plus d'un an, le Commissariat général du Plan rendait public le rapport "TRANSPORTS 2010". L'une de ses recommandations-clé était de réaliser périodiquement un exercice de vision stratégique, et d'en préciser les implications à cinq ou sept ans. Contrairement à plusieurs de ses voisins, la France ne dispose pas, en effet, d'un horizon de réflexion stratégique intermédiaire entre le terme relativement court des procédures du FDES et du budget d'une part, le terme éloigné et imprécis des Schémas directeurs d'autre part.

C'est à combler cette lacune que s'est employé l'Atelier présidé par le professeur Alain Bonnafous, qui remet aujourd'hui un premier rapport. Ce document marque une étape importante dans la planification stratégique du secteur des transports.

Pour la première fois ont été pondérées et déclinées des grandes priorités géostratégiques, déjà énoncées dans "TRANSPORTS 2010", et établies, pour tous les modes de transports, des listes de projets prioritaires à moyen terme. A partir de ces listes, le Commissariat général du Plan a élaboré, sous la responsabilité du président du groupe et en étroite collaboration avec les services compétents, un scénario stratégique d'investissements d'infrastructures pour les années à venir.

Certes la dynamique consensuelle de l'Atelier n'a pu effacer toutes les oppositions de points de vue. Les Directions des ministères de l'Economie et du Budget auraient souhaité disposer de scénarios stratégiques plus restrictifs, et mieux adaptés à une forte rigueur budgétaire. Les Directions du ministère de l'Equipeement, des Transports et du Tourisme, de leur côté, ont déploré que le scénario stratégique, compte tenu d'engagements publics déjà pris, ne comporte que peu d'opérations nouvelles.

Ces divergences résiduelles, naturelles entre administrations budgétaires et administrations dépensières, ne doivent pas masquer l'essentiel, qui est de donner aux choix d'infrastructures une meilleure *cohérence stratégique* grâce à des ordres de priorité clairement définis pour les différents projets. Le choix politique de réaliser les investissements du scénario proposé en un peu plus de cinq ans, comme le souhaiteraient certaines administrations, ou plus rapidement, comme le préféreraient d'autres, reste, lui, ouvert.

La démarche proposée procède donc bien d'une logique de priorités et non pas d'une logique d'enveloppes.

Bien sûr, elle est encore perfectible, et elle sera perfectionnée. Nous devons garantir que l'argent public est réparti efficacement entre les divers modes de transports, et que l'on utilise au maximum les infrastructures existantes avant d'accroître les capacités. En même temps, nous devons restaurer la compétitivité

- Avant-Propos -

des opérateurs. Pour cela, il conviendra de mobiliser de manière cohérente tous les instruments de la politique des transports : le choix des investissements, bien sûr, mais aussi la tarification, la réglementation et son contrôle, ainsi que le financement.

Dans cet esprit, les travaux de l'Atelier présidé par Alain Bonnafous seront poursuivis, et alimentés par ceux d'autres groupes du Commissariat général du Plan.

Le choix des priorités d'investissements devra être éclairé par une meilleure appréciation de leur rentabilité, tant financière, c'est-à-dire du point de vue des sociétés exploitantes, que socio-économique, c'est-à-dire du point de vue de la collectivité nationale. Des travaux en ce sens sont en cours, dont les résultats seront bientôt disponibles.

S'agissant de la tarification, qui n'est pas sans incidence sur la rentabilité de l'investissement, un consensus fort existe déjà pour recommander des ajustements en niveau et en modulation dans le temps et dans l'espace. Il subsiste certes des divergences théoriques sur les principes qui guident la tarification, mais sans doute des évolutions tarifaires compatibles avec des principes différents peuvent-elles être mises en oeuvre très rapidement.

Dans le même esprit, une application rigoureuse des réglementations existantes est nécessaire pour aboutir à des mécanismes de formation des coûts qui contribuent à harmoniser les conditions de la concurrence. Sur ce sujet aussi, des travaux sont en cours qui déboucheront très prochainement sur des recommandations.

Il conviendra enfin de mieux confronter les besoins prioritaires d'infrastructures de transports avec les capacités de financement disponibles. Le souci croissant de concilier le développement des transports avec les exigences de sécurité et de préservation de l'environnement conduit à programmer des investissements dont l'intérêt pour la collectivité est avéré, mais dont le financement par les entreprises exploitantes est difficile, voire impossible. Dans la planification des choix d'infrastructures, il sera donc nécessaire d'intégrer la réflexion sur le financement, sur sa répartition entre l'Etat, les collectivités territoriales, les entreprises exploitantes, les usagers et le secteur privé.

Le programme est ambitieux. Il n'est pas déraisonnable. Je souhaite remercier très vivement l'Atelier et son président pour le travail déjà accompli, ainsi que les rapporteurs et les membres du groupe. Pour la suite, je crois qu'ils peuvent ambitionner de proposer une méthodologie qui aille plus loin encore dans le sens de la cohérence stratégique.

Premier Ministre

Paris, le 25 mai 1992

*Commissariat Général
du Plan*

Le Commissaire

**Mandat de l'Atelier sur les orientations
stratégiques de la politique de transports et
ses implications à moyen terme**

1. Généralités

Le 23 avril 1992, le Commissaire au Plan a remis aux six ministres qui le lui avaient demandé le rapport d'un groupe de réflexion inter-administratif sur les transports qu'il a présidé ¹.

Ce rapport propose une stratégie pour les quinze à vingt 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. Il s'agit de donner à l'économie de notre pays toutes ses chances pour 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.

(1) "TRANSPORTS 2010", rapport du groupe présidé par le Commissaire au Plan, La Documentation française, juin 1992.

- Mandat de l'Atelier -

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.

Pour affiner ces propositions, le groupe de travail a recommandé :

- de mettre en chantier une réflexion stratégique à long terme afin de préciser les mesures de politique tarifaire, réglementaire, financière, etc. à mettre en œuvre 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 au développement de notre économie ;
- de préciser à l'occasion de la préparation de chaque Plan les implications de moyen terme de cette réflexion, afin de transcrire, pour la période couverte par le Plan, la réflexion stratégique de long terme.

Tel est l'objet du présent Atelier.

2. Exposé des motifs

Le dispositif institutionnel ayant à se prononcer aujourd'hui en France sur les investissements dans les transports repose sur deux procédures.

La première correspond à l'élaboration de l'architecture future des réseaux, et trouve son expression dans les schémas directeurs (autoroutes ou plus récemment TGV). Ces schémas ne font guère apparaître de priorités dans la réalisation et la mise en place d'échéanciers. Par ailleurs, ils se consacrent à un mode unique de transport. La procédure correspondante trouve son aboutissement dans les décisions prises par le Comité interministériel d'Aménagement du territoire (CIAT).

En revanche, la décision de lancer et de réaliser effectivement un investissement ou une tranche annuelle d'investissement est prise dans le cadre du FDES, pour les investissements réalisés par les entreprises publiques. De plus en plus souvent cependant, la décision est prise par des collectivités locales (transports urbains, routes...). Au niveau global des infrastructures de transport, le pouvoir de décision et d'organisation se trouve en fait de plus en plus éclaté.

La procédure du FDES permet un pilotage fin de la réalisation des projets mais elle se trouve à l'aval d'un processus d'élaboration technique et de concertation qui lui échappe. Elle devrait permettre de réaliser des arbitrages dans l'esprit des méthodes de choix développées dans le rapport. Mais, globalement, en dépit de l'existence de certains exercices pluri-annuels impliquant une réflexion à moyen terme, l'absence d'une échelon intermédiaire entre la fixation de grandes orientations à long terme sans détermination de priorités, et une procédure d'arbitrage fin sur des tronçons ou tranches de travaux, est fortement ressentie.

Il convient donc que des projets susceptibles d'être réalisés à un horizon de cinq à sept ans fassent l'objet d'une évaluation et que des priorités soient fixées quant à leur réalisation. L'institution des Plans et leur préparation sont susceptibles d'accueillir naturellement cette procédure intermédiaire. D'une part, les horizons concordent largement. D'autre part, les choix d'infrastructures sont intimement liés à la planification de la croissance et du développement de l'économie.

Cette réflexion à moyen terme a pour objectif d'établir un ordre de priorité parmi les différents projets et de fixer ceux dont il serait possible de proposer la réalisation aux entrepreneurs privés intéressés. Cette procédure, réalisée dans le cadre de la préparation des Plans, permettra de délimiter publiquement l'ensemble des projets que l'Etat exprime la volonté de voir réalisés. Cependant, l'inscription d'une infrastructure ne comporterait aucun engagement de financement de la part de l'Etat. Seront également examinées les mesures de politiques réglementaires, tarifaires susceptibles d'être adoptées (péage automatique, péage urbain...) et les études à entreprendre pour les mettre en place.

3. Pratiques actuelles

3.1. Les procédures de réflexion à moyen terme existantes sont insuffisantes et doivent être enrichies

Les contrats de Plan Etat/régions comportent une liste de projets à lancer au cours de la période de cinq ans qui est la leur, sans que l'ordre de lancement soit déterminé ; les montants des contributions financières de chacun des partenaires sont fixés. Certains contrats prévoient ou pourraient prévoir des cofinancements d'ouvrages portuaires, aéroportuaires et d'électrifications de lignes ferroviaires. Mais, en pratique, pour ce qui concerne les infrastructures de transport, les engagements portent essentiellement sur les routes nationales et voies rapides (LACRA) cofinancées par l'Etat et la Région, sauf pour l'Ile-de-France où ils portent en plus sur les lignes nouvelles de transport collectif et les accroissements de capacité des infrastructures existantes. Les critères qui président aux choix effectués conjointement par les Conseils régionaux et la Direction des Routes sont très peu explicites.

- Les grandes entreprises nationales établissent, pour les besoins de leur gestion, des plans fixant des objectifs et déterminent les moyens de les réaliser. Elles élaborent ainsi des programmes d'investissement, en général à cinq ans. Seules deux entreprises ont contractualisé leur plan d'entreprise avec leur actionnaire exclusif ou presque exclusif qui est l'Etat : la SNCF et Air-France.
- Enfin, depuis plusieurs années, le Conseil de direction du FDES examine une fois par an les projets de programmes d'investissement des entreprises et quasi-entreprises dont il a la tutelle, pour les trois années, suivant l'exercice en cours. Cet examen porte essentiellement sur les volumes d'investissements envisagés et leurs modalités de financement et ne donne lieu à aucun engagement.

3.2. De cette rapide description, on peut conclure que :

- les pratiques actuelles sont hétérogènes, allant d'un simple examen à des engagements précis formalisés par un contrat ;
- les périodes de temps sont elles aussi hétérogènes et ne coïncident pas forcément avec celles des Plans nationaux ;
- les choix d'investissements ne sont pas liés à la politique d'ensemble, notamment tarifaire ;
- chaque mode est examiné indépendamment des autres sans qu'aucune synthèse globale soit faite ;
- l'environnement est mal pris ou n'est pas pris en considération. Il n'en est pas de même de l'aménagement du territoire, mais celui-ci est pris en compte sur la base de critères non explicites et qui ne peuvent être rapprochés des normes de rentabilité économique et financière habituellement admises.

Les pratiques actuelles sont donc loin d'être satisfaisantes.

3.3. L'Atelier aura pour mission d'indiquer comment décliner dans la période de moyen terme décrite par le XI^e Plan ¹, les orientations à long terme de stratégie et de politique des transports

Il recommandera notamment :

- une politique d'investissement en équipements de transports, en précisant quantitativement et qualitativement les principaux projets qu'il serait souhaitable d'engager au cours de la période ;
- des réponses possibles aux problèmes posés par le financement de ces investissements ;
- les politiques d'exploitation, de tarification, de réglementation et de fiscalité à mettre en œuvre ;
- le meilleur dosage souhaitable entre concurrences et complémentarités intermodales.

Pour permettre de cerner le plus finement possible les enjeux financiers, cet exercice de vision stratégique devra rechercher l'exhaustivité, et esquisser des priorités à l'intérieur de la période quinquennale, mais cependant sans engagement précis de date, de manière à ménager une nécessaire souplesse décisionnelle.

La présentation des recommandations devra être simple de manière à être facilement communicable et publiable.

4. Composition de l'Atelier

L'Atelier, présidé par le Professeur Alain Bonnafous, comprendra :

- au Commissariat général du Plan :

- * Le chef du Service de l'énergie et des activités tertiaires,
- * Le chef du Service économique,
- * Le chef du Service du financement,

(1) En fait, pour des raisons pratiques, et pour faciliter la préparation des contrats de Plan Etat/régions, la période d'étude a été décalée d'un an (1994/98 au lieu de 1993/97).

- Mandat de l'Atelier -

* Le chef du Service régional et local.

- au ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme :

* 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 des Affaires économiques et internationales,

* Le directeur de l'Observatoire économique et statistique des transports (OEST),

* Le directeur de la Recherche et des Affaires scientifiques et techniques.

- au ministère de l'Économie et des Finances :

* Le directeur du Trésor,

* Le secrétaire du conseil de direction du FDES,

* Le directeur de la Prévision,

* Le directeur général de la Consommation, de la Concurrence et de la Répression des fraudes.

- au ministère du Budget

* Le directeur du Budget.

- au ministère de l'Environnement :

* Le délégué à la Qualité de la Vie.

- au secrétariat d'État à l'Aménagement du territoire :

* Le délégué à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale.

- des représentants de : la SNCF, Air-France, l'Union des transports publics, du Syndicat des transports parisiens, de l'ASFA (Sociétés concessionnaires d'autoroutes),

- un expert en stratégie.

5. Délais

L'Atelier remettra des conclusions provisoires pour la fin Novembre 1992 de manière à alimenter les travaux du XI^e Plan.

Il s'attachera ensuite pour les années ultérieures à mettre en place un mécanisme d'examen glissant des stratégies transport à proposer.



LETTRE DU PRESIDENT DE L'ATELIER AU COMMISSAIRE AU PLAN

Monsieur Jean-Baptiste de Foucauld
Commissaire au Plan
18 rue de Martignac
75007 Paris

Lyon, le 23 juillet 1993

Monsieur le Commissaire,

J'ai l'honneur de vous adresser le rapport de l'Atelier sur "les orientations stratégiques de la politique des transports et leurs implications de moyen terme".

Il est destiné, en particulier, à alimenter les travaux liés à la mise en œuvre du XI^e Plan tout en s'inscrivant, conformément au mandat que vous avez établi, dans une réflexion sur les orientations stratégiques de la politique de transport.

Les instruments de cette politique ne sont pas, aujourd'hui, utilisés de manière cohérente. Cette faiblesse apparaît clairement lorsque l'on examine le rôle des coûts dans le fonctionnement, réputé concurrentiel, du secteur des transports.

Un large accord s'est en effet précisé, au sein de l'Atelier, pour considérer que la formation des coûts et des prix devrait constituer l'instrument le plus efficace pour assurer les ajustements permanents que requiert le secteur des transports. Dès lors que les dispositifs d'une régulation réglementée ont été, sans grand regret, abandonnés, c'est par les coûts et les prix que peuvent être infléchis aussi bien l'orientation de la demande, que l'évaluation et le choix des investissements d'infrastructures ou que, dans la durée, la localisation des activités. Afin que les trafics, les investissements et les localisations soient convenablement orientés, il importe que toutes les actions de la puissance publique qui jouent sur la

formation des coûts et les conditions de concurrence s'inscrivent dans une cohérence stratégique. Elle fait aujourd'hui défaut et ce devrait être un premier objectif prioritaire du XI^e Plan que de s'en rapprocher.

Dans cette perspective, trois chantiers devraient être poursuivis ou entrepris au cours de ce Plan.

Le premier concerne la tarification d'usage des infrastructures, à commencer par la généralisation des modulations temporelle et spatiale des péages. Les premières expériences sont encourageantes. Les quelques simulations disponibles suggèrent qu'une politique coordonnée de tarification différenciée et d'investissements sur des itinéraires alternatifs aux axes saturés devrait permettre de différer, sinon de maîtriser, les encombrements majeurs du réseau autoroutier. Elle aurait aussi l'avantage de réconcilier les objectifs de l'aménagement du territoire et de la politique de transport en rompant avec la concentration des trafics et celle des investissements, qui s'alimentent mutuellement sur les grands corridors, et en apportant de l'accessibilité à des régions isolées des principaux axes de développement.

Mais la tarification d'usage des infrastructures va bien au delà de la modulation des péages. Indépendamment du principe d'optimalité, qui peut impliquer soit une tarification au coût marginal social, soit une tarification à l'équilibre budgétaire (ou dont l'équilibre budgétaire serait une contrainte), chacun s'accorde à reconnaître que des ajustements sont nécessaires. A ne considérer que les coûts d'usure des infrastructures, de congestion et de sécurité du transport routier, le "rapport Brossier" a montré que des hausses de tarifs étaient souhaitables. L'augmentation récente de la taxe sur les carburants va dans ce sens, ainsi que la prochaine harmonisation communautaire des taxes à l'essieu. Mais si l'on peut admettre que les coûts externes précités seront ainsi approximativement couverts, il n'en va pas de même des autres nuisances locales ou globales. La prise en compte de l'environnement dans la politique de transport n'autorise pourtant pas à les négliger.

Jusqu'ici, ces dimensions environnementales n'ont pesé ni dans la tarification, ni dans l'évaluation des investissements. Les difficultés de la mesure et l'absence de volonté politique se sont conjuguées pour cela. La durée du XI^e Plan serait suffisante pour définir et mettre en œuvre une tarification d'usage des infrastructures de nature à induire une meilleure allocation des ressources.

Le deuxième chantier concerne les carences des mécanismes concurrentiels sur le marché du fret. Celui-ci enregistre en les amplifiant les effets de la conjoncture. Dans cette période de crise, la baisse du fret entraîne celle des prix. Les transporteurs routiers n'y répondent pas par une contraction de l'offre. Au contraire, certains d'entre eux intensifient les usages illicites des véhicules, favorisant ainsi des surcapacités artificielles et de nouvelles pressions sur les prix.

Face à des transporteurs qui tendent à pratiquer des coûts marginaux de survie, des entreprises plus performantes sont évincées du marché. Dans un irrespect généralisé de la réglementation sociale et de sécurité et indigne d'un Etat de droit, la formation des coûts est bien peu propice à une orientation optimisée de la demande. La concurrence entre le rail, le fluvial, le combiné et la route est donc complètement pervertie sans que cette dernière s'en trouve, au bout du compte, avantagée.

Les caractéristiques d'une situation théorique qui serait assainie sont connues : imputation par la tarification d'usage des infrastructures de tous les coûts du transport, comme évoqué précédemment et comme le prescrit la loi ; respect de la réglementation et, de ce fait, disparition de la surcapacité routière liée aux pratiques illicites ; rééquilibrage du marché et établissement de prix assurant, tout à la fois, la couverture des ajustements tarifaires et celle des coûts des opérateurs, y compris de la SNCF et de ses filiales ; enfin, mécanismes de concurrence assurant la sortie de la branche d'entreprises ou de segment d'entreprises non rentables, y compris pour les modes non routiers. Mais si ce "cercle vertueux" se conçoit aisément, son contraste avec la situation actuelle est tel que la transition de celle-ci vers celui-là est plus difficile à concevoir. Cette transition serait facilitée par un meilleur contexte conjoncturel dont l'attente peut être mise à profit pour que puissent se concerter les principaux acteurs sur les conditions de sa mise en œuvre, ainsi que vous en avez mandaté le groupe présidé par Georges Dobias pour le transport routier. Il est probablement illusoire d'espérer un assainissement complet des conditions de concurrence à l'échéance du XI^e Plan mais la régulation du secteur par les coûts ne pourrait prétendre à une cohérence stratégique si, d'ici là, une telle politique n'était pas clairement engagée.

Le troisième chantier concerne le choix des investissements. Il est doublement lié aux chantiers précédents : d'une part, en ce qu'il contribue à infléchir les conditions de concurrence intermodale, comme l'ont bien montré les développements des réseaux autoroutiers et de lignes à grande vitesse ; d'autre part, du fait que les évaluations des investissements sont très sensibles aux prix relatifs de transport. C'est ainsi que le projet de tunnel de base sous le Mont Cenis du TGV Lyon-Turin, qui doit recevoir également du transport combiné, verrait sa rentabilité financière passer de 7,1 % à 7,6 % du simple fait d'une augmentation de 5 % du prix du fret routier. C'est dire à quel point les rentabilités et les possibilités d'autofinancement des investissements sont liées à la formation des coûts et des prix.

Mais si la rentabilité financière d'un projet prend tout naturellement de l'importance en période de difficulté budgétaire, on ne peut oublier que sa rentabilité socio-économique est un meilleur reflet de son utilité collective, à la condition que cette rentabilité rende compte du mieux possible de l'ensemble des effets externes qu'il peut induire. L'harmonisation et la mise à jour des méthodes

d'évaluation que prépare le groupe présidé par Marcel Boiteux n'étant pas achevées, elles n'ont pu être prises en compte dans les travaux de l'Atelier. Les évaluations antérieures ont donc été reprises pour mémoire, mais elles reposent sur des valeurs comportementales ou tutélaires non actualisées et ne prennent en compte aucun effet sur l'environnement. Par défaut d'homogénéité, les évaluations des principaux projets de transport urbain en site propre n'ont pu être rassemblées. Dès l'instant que de nouvelles évaluations seront disponibles, il conviendra de les considérer comme un complément à ce rapport qui pourrait être de nature à infléchir certaines préconisations.

Il importe, dans tous les cas, que ce troisième chantier, qui consiste à réviser et compléter les évaluations des principaux investissements, soit achevé au plus tôt et traité en cohérence avec les deux autres facteurs de formation des coûts que sont la politique de tarification et l'administration du secteur et son contrôle et qui concernent les deux autres chantiers.

Un deuxième objectif prioritaire du XI^e Plan pourrait consister à resserrer le choix d'investissements d'infrastructure en limitant autant que possible le saupoudrage, par ailleurs favorisé par la procédure des contrats de Plan Etat/régions, de sorte que soit, là encore, restituée une cohérence stratégique.

Le choix des investissements doit, en effet, prendre en compte la dimension spatiale et, en particulier, les orientations géostratégiques précisées dans le rapport "TRANSPORTS 2010". Mais ces choix s'exercent sous contrainte financière. Pour mieux situer cette contrainte, les montants globaux d'investissement pour la durée du XI^e Plan ont été simulés en supposant inchangée leur dépendance aux fluctuations de la croissance telle qu'elle a été enregistrée au cours des 20 dernières années. Sous l'hypothèse de croissance la plus favorable et considérée comme trop optimiste par la Direction de la Prévision, le niveau des investissements au cours du XI^e Plan serait sensiblement inférieur à ce qu'il a été au cours du X^e Plan (de 2 % à 18 % selon les relations économétriques retenues). Une telle perspective se situe très en deçà des "scénarios d'investissement de moyen terme" établis, en un premier temps, par les tutelles techniques sur la base de leurs programmes respectifs à cinq ou sept ans, mais sans qu'aient été véritablement prises en compte les contraintes budgétaires.

Ce résultat a justifié un deuxième exercice consistant à établir un programme d'investissement pour la route et les autres transports terrestres sous l'hypothèse d'une évolution de -20 % d'un Plan sur l'autre. Les "scénarios de crise" établis par les tutelles techniques sous cette contrainte ne permettent pas le maintien d'un rythme de réalisation des schémas nationaux compatible avec leurs échéances annoncées. Ils impliquent au contraire une solution de continuité dans la production de grands chantiers et, à moyen terme, de matériel ferroviaire. Ils laissent présager, même sans rebond spectaculaire de la croissance, le

développement de points de congestion en Ile-de-France et sur le principal axe Nord-Sud. Ils ne comportent, enfin, que très peu d'opérations significatives concrétisant les orientations géostratégiques recommandées par le groupe "TRANSPORTS 2010", au delà des opérations engagées.

Pour ces raisons, un troisième exercice scénarial a été réalisé. Préparé par le Plan et présenté "sous la responsabilité du président" à l'Atelier, il a donné lieu à une confrontation active avec les tutelles techniques. Il s'efforce de décliner les principales priorités désignées par le groupe "TRANSPORTS 2010" que sont la fluidité de l'axe Nord-Sud, l'efficacité des transports urbains et le maillage du territoire. Il correspond à un effort d'investissement supérieur de 15,7 % à celui du X^e Plan. Il est réalisable en cinq ans ou plus, selon le choix politique qui sera fait de soumettre de manière stricte les investissements de transport à la contrainte conjoncturelle et budgétaire ou de les utiliser pour favoriser la relance et l'emploi. Ces derniers enjeux ont été explicités à l'aide de simulations macro-économiques.

Il est à noter que cette ambition d'investissement soutenu est cohérente avec les orientations stratégiques relatives à la politique de tarification et de formation des coûts recommandée par ailleurs, en raison des capacités supplémentaires de financement que celle-ci devrait induire pour l'Etat et pour des opérateurs comme la SNCF et les sociétés d'autoroute.

Il ne m'appartient pas de juger cette première année de fonctionnement de l'Atelier mais je me dois d'en signaler quelques limites. Certaines difficultés, qui étaient attendues, n'ont été que partiellement surmontées : les positions divergentes de services centraux liées aux missions qui leur sont propres, mais aussi aux cadres de référence et aux échéances qui leur sont familiers ; le souci de certains de ne pas se trouver liés par telle ou telle conclusion, fût-elle de compromis ; les divergences, qui restent fortes, entre des critères d'optimisation financière et d'optimisation socio-économique ; l'importance du travail, enfin, qu'impliquait le traitement de certains dossiers.

Il en résulte que les directions du ministère de l'économie et du ministère du budget n'ont pas souhaité souscrire aux conclusions de ce rapport en raison de positions reproduites en fin de document et en dépit d'une participation active et le plus souvent positive aux travaux de l'Atelier.

- Lettre du président de l'atelier -

Il en résulte également que l'exercice présente des faiblesses : la définition et la mise en œuvre opératoire des principes de tarification n'est pas achevée ; les clés de financement des investissements n'ont pu être précisées et la crédibilité des préconisations s'en trouve compromise ; les investissements suggérés n'ont pas pu être hiérarchisés ; enfin, le problème de l'efficacité et du financement des entreprises publiques n'a été qu'effleuré. Toutes ces questions s'inscrivent dans les chantiers qui sont suggérés. L'Atelier pourra contribuer d'autant mieux à leur traitement que tous les participants m'y semblent résolus.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Commissaire, l'expression de ma haute considération.

Alain Bonnafous



INTRODUCTION

Conformément à la lettre et à l'esprit de son mandat, l'atelier s'est efforcé de soumettre ses préconisations de moyen terme à des orientations à caractère stratégique convenablement précisées. Ces orientations étaient, pour l'essentiel, inscrites dans les conclusions du rapport "TRANSPORTS 2010", remis par le Commissaire au Plan, le 23 avril 1992, aux six ministres qui en avaient fait la demande. L'Atelier a également bénéficié des rapports de la Cour des comptes (mai 1992), de la mission Carrère (juillet 1992) et du Conseil économique et social (juillet 1992). Toutes ces réflexions, largement convergentes, sont confortées par le bilan des dix années d'application de la loi d'orientation sur les transports intérieurs établi par le Conseil national des transports (juin 1993).

Ces orientations et le diagnostic sur lequel elles s'appuient appellent une politique de long terme qui mobilise de manière cohérente les instruments de la politique de transport que sont la réglementation et son contrôle, le choix des investissements d'infrastructure, ainsi que leur financement et leur tarification. La cohérence de ces objectifs et de ces moyens doit également être assurée avec ceux de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement. C'est dans cet esprit que, dans un premier chapitre seront proposées des *"orientations stratégiques pour le secteur"*.

Les trois autres chapitres de ce rapport sont consacrés aux investissements d'infrastructures susceptibles d'être réalisés ou entamés au cours du XI^e Plan et relevant d'une manière directe ou indirecte de la responsabilité de l'Etat. Ils correspondent à trois exercices successifs dont les significations sont très différentes.

Le premier de ces exercices a consisté, dans une étape préalable, à recenser les "coups partis" par grand secteur. Cette notion de coup parti (qui a été reprise dans les deux autres exercices) est évidemment très variable selon qu'elle est considérée dans son sens le plus étroit, recouvrant les seuls investissements dont les travaux sont entamés, ou qu'elle recouvre tout investissement "décidé", sans que n'aient été nécessairement précisés ni son échéancier de réalisation ni son

mode de financement. Cette dernière interprétation ayant été souvent retenue dans ce premier travail, il convient de relativiser la notion de coups partis, qui représente, selon les types de projets de 55 à 133 % des montants affectés au cours du XI^e Plan. La marge de manoeuvre pour les investissements du XI^e Plan peut paraître, dans un grand nombre de domaines, fort restreinte, mais cette contrainte doit être relativisée.

Sur cette base, et toujours dans le cadre de ce premier exercice, chacun des services compétents pour les infrastructures du ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme a établi, pour le domaine qui le concerne, un scénario d'investissement qui ajoute aux "coups partis" des opérations jugées prioritaires, soit au titre de la réalisation des schémas nationaux à des rythmes compatibles avec les horizons de réalisation annoncés, soit au titre d'investissements de rattrapage nécessaires à la restauration et à la sécurité des réseaux, soit, encore, pour prévenir des risques de grave congestion, en particulier en Ile-de-France.

Ces scénarios n'ont pas été "normés" quant aux enveloppes de financement qu'ils impliquent. Cette enveloppe est variable selon les types d'infrastructure : elle représente un investissement supérieur à celui du XI^e Plan de 25,7 % pour les routes et autoroutes, de 55,9 % pour les autres transports terrestres et de 39,5 % pour les autres modes. Ces différences peuvent résulter du fait que les délais implicites de réalisation qui ont été retenus par les services n'étaient pas identiques. Cela se justifie parfaitement si l'on prend en considération le fait que les projets de TGV, par exemple, ne sont pas aussi facilement "phasables" que les projets routiers, si bien que l'inscription de tel ou tel projet fait très vite dériver le total des investissements ferroviaires, même si l'on sait qu'une faible part de son financement pourrait être engagée au cours du XI^e Plan. Or, il ne pouvait être question, à ce stade de l'exercice, de définir avec précision des échéanciers de réalisation et d'en déduire un "coût XI^e Plan".

On se gardera donc d'une lecture intermodale de ces premiers scénarios. On y trouvera, en revanche, une expression cohérente pour chaque type d'investissement des urgences intramodales de moyen terme, entre lesquelles il conviendra d'arbitrer quant aux ordres de réalisation. Ce premier exercice est donc présenté dans un chapitre II au titre de *scénarios d'investissement de moyen terme*.

Le problème de la cohérence des efforts d'investissements au cours du XI^e Plan avec les capacités de financement ne saurait être éludé. Celui-ci a fait l'objet d'une analyse préalable en termes macro-économiques. Des relations économétriques ont été établies par l'OEST, entre l'investissement en infrastructures de transport et la croissance, sur la base de séries chronologiques longues (1970-1990). Les investissements considérés sont relatifs aux dépenses de l'État, des grandes entreprises nationales et des gérants de grandes infrastructures. Une assez bonne corrélation a été décelée entre l'investissement

en infrastructures de transport et l'accroissement du PIB avec un décalage de deux ans. Ce décalage s'explique par celui de certaines recettes fiscales, et donc de décisions budgétaires, par rapport au niveau de l'activité économique et par le délai d'exécution des opérations financées. De plus, l'accroissement du PIB, et non le PIB lui-même induit, à tarification inchangée¹, une augmentation de trafic qui justifie les infrastructures nouvelles selon un mécanisme classique d'accélérateur.

Les effets sur le trafic et les investissements d'infrastructure de différents scénarios de croissance ont été simulés dans l'hypothèse où la relation entre PIB et trafic n'était pas infléchiée. Ces investissements, pour la période 1994-1998, seraient de 19 à 25 % inférieurs à ce qu'ils ont été pour la période 1989-1993 pour un taux de croissance du PIB stabilisé à 2 % à partir de 1996. Ils pourraient rester même de 2 à 18 % inférieurs pour un taux de croissance stabilisé à 4,5 % à partir de 1996, compte tenu des conséquences de la forte dégradation de la conjoncture de début de période. On peut noter que dans les deux cas, il y aurait une forte divergence (sauf pour le fret SNCF) entre la croissance des trafics et la décroissance des investissements.

Ces résultats nous ont suggéré qu'il pouvait être instructif de simuler un "scénario de crise" dans lequel se conjugueraient une croissance faible et une permanence de la relation observée dans le passé entre les investissements d'infrastructure et la conjoncture, ce qui revient à supposer que l'on renoncerait à utiliser ces investissements pour soutenir l'activité et l'emploi. Au delà de cet enjeu, qui fait l'objet d'une évaluation dans ce rapport, les conséquences sur la politique d'infrastructure ont été explorées par la Direction des Routes et la Direction des Transports terrestres (DTT) sur la base d'une hypothèse de diminution des financements globaux de 20 % au cours du XI^e Plan par rapport au X^e.

Outre des retards spectaculaires dans la réalisation des Schémas nationaux, il résulterait de cette hypothèse l'obligation de renoncer à de multiples engagements, à des objectifs minimaux de sécurité et de conservation du patrimoine ; les sommes consacrées aux transports dans les Contrats de Plan Etat/régions devraient être considérablement réduites. Les simulations macro-économiques qui ont suggéré ce deuxième exercice, ainsi que les résultats de celui-ci, font l'objet du chapitre III qui s'intitule "*Les investissements en question*".

Par contraste avec ces scénarios de crise, un troisième exercice a été proposé à l'atelier, qui a consisté à lui soumettre un scénario d'investissement préparé par

(1) Par ailleurs, le trafic dépend aussi de la tarification de l'usage des infrastructures qui est aujourd'hui insuffisante pour imputer tous les coûts. Le rattrapage progressif de ce retard de tarification infléchirait la demande.

le Plan et "présenté sous la responsabilité du président". Conçu comme une déclinaison opératoire des recommandations stratégiques du groupe "TRANSPORTS 2010", ce scénario a donné lieu à plusieurs itérations avec les services concernés. Les résultats de cet exercice correspondent à un niveau d'investissement de 15,7 % supérieur à celui du X^e Plan.

Afin de marquer les préoccupations de complémentarités multimodales et de préservation de l'environnement, l'exercice a été construit en explicitant et en pondérant différents objectifs issus des recommandations du groupe "TRANSPORTS 2010". Les pondérations résultent d'un compromis entre plusieurs visions différentes ¹. De ce fait, l'écart de deux points entre la croissance, par rapport au X^e Plan, des investissements routiers (+ 14,5 %) et celle des autres transports terrestres (+ 16,8 %) ne doit pas être interprété comme la mesure d'une évolution intermodale préconisée par le groupe. L'ampleur appropriée d'une telle évolution, que plusieurs participants dont le Plan jugent souhaitable, ne pourra être chiffrée que lorsqu'on disposera des évaluations socio-économiques mises à jour et harmonisées des différentes infrastructures concernées, ce qui n'est pas encore le cas.

Le vrai problème, cependant consistera à déterminer l'ampleur de l'effort dont pourra bénéficier le secteur des transports compte tenu de ce que seront les contraintes budgétaires. Ce document s'efforce de préciser des objectifs stratégiques qui ne sont pas inaccessibles.

En effet, d'une part, de fortes raisons économiques militent en faveur d'un "décrochage" entre les fluctuations des investissements de transport et celles de la conjoncture. Les premières méritent d'être "lissées" en raison de la contribution de ces investissements à l'activité et à l'emploi, mais aussi pour prévenir les surcoûts inhérents à toute politique qui, après la rupture, implique un rattrapage. D'autre part, des capacités de financement pourraient être dégagées si les recommandations stratégiques en matière de tarification et de respect de la réglementation venaient à être retenues. C'est donc sous le titre "*coûts et enjeux d'une cohérence stratégique*" que sera présenté dans le chapitre IV ce troisième exercice.

(1) Les pondérations de la Direction des Routes auraient conduit à un moindre écart entre la croissance, par rapport au XI^e Plan, des investissements routiers et ferroviaires, tandis que celles du Plan, de la Direction des Transports terrestres et du ministère de l'Environnement auraient plus favorisé certains projets de transports en commun et de transports combinés.

CHAPITRE PREMIER

ORIENTATIONS STRATEGIQUES POUR LE SECTEUR

1. Des réflexions convergentes

Les multiples rapports qui ont traité récemment de la politique de transport sont inspirés de réflexions convergentes. Les points communs à ces réflexions rejoignent les orientations qui sont déjà mises en œuvre dans plusieurs pays d'Europe, Allemagne et Suède par exemple, ou que l'on retrouve dans des documents récents de recommandations stratégiques, tel "le rapport final de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada". Ils rejoignent aussi les points saillants et relativement novateurs du "Livre Blanc sur le développement futur de la politique commune de transport" présenté en 1992 par Karel Van Miert, alors qu'il était encore commissaire européen chargé des transports.

C'est ainsi que deux préoccupations majeures, qui paraissent avoir fait l'objet d'un consensus dans l'atelier, se trouvent également exprimées au niveau communautaire. Il s'agit, en premier lieu, d'un objectif général de *"politique de mobilité durable"* consistant à satisfaire la demande croissante de mobilité des personnes et d'écoulement des biens tout en luttant contre les conséquences négatives de la croissance de la demande de transport et en prenant mieux en compte les coûts de déplacement engendrés par certaines localisations d'activités. En second lieu, le "Livre Blanc" reconnaît à cette fin la nécessité d'une politique globale des transports : *"la politique actuellement en vigueur se présente comme un ensemble de politiques modales... A partir de 1993, elle laissera progressivement place à une nouvelle approche globale qui vise à optimiser le système de transport de la Communauté"*.

Le parti pris de l'Atelier pour une telle approche globale de la politique des transports, qui dérive de la notion même d'orientation stratégique, ne peut que s'en trouver conforté. Il conduit à rechercher une nécessaire cohérence entre les instruments de la politique des transports : *l'administration du secteur, notamment la réglementation et son contrôle, la politique de tarification, le choix des investissements et leur mode de financement.*

Il est, en outre, unanimement admis que ces instruments s'inscrivent dans un choix (stratégique par excellence), que l'on peut considérer comme acquis, qui est celui d'un mode de régulation concurrentielle dans lequel le niveau de la demande de transport et sa répartition entre les modes ou les itinéraires se trouvent déterminés par les coûts (entre autres facteurs comme les évolutions des modes de vie et des techniques). Chacun des instruments précités doit jouer son rôle dans la formation de ces coûts de sorte que soient évitées les distorsions de la concurrence.

C'est donc par les principes d'organisation de ce dispositif et leur mise en œuvre par l'Etat qu'il s'agit de lever les contradictions qui défient la politique de transport. Au titre de cette première réflexion stratégique, quatre débats doivent être ainsi ouverts : *environnement et mobilité, équilibre du territoire et concentration des flux, métropolisation et transports urbains et, bien entendu, besoins d'investissement et capacités de financement.*

2. Environnement, mobilité et régulation

La réaction extrême aux effets néfastes du transport sur l'environnement consisterait à vouloir sacrifier la mobilité à des objectifs écologiques. C'est oublier que d'importants déficits de mobilité restent à combler pour les catégories sociales les moins favorisées et que les zones du territoire les moins développées sont aussi celles qui, en termes relatifs, bénéficient des niveaux d'accessibilité les plus faibles. C'est oublier également que l'on n'a pas, jusqu'ici, enregistré de croissance économique sans augmentation de mobilité. A cette attitude extrême qui soulève des problèmes d'équité et de croissance, on peut opposer une option plus raisonnable qui reconnaisse la nécessité d'une maîtrise de la mobilité comme a été reconnue par le passé la nécessité d'une maîtrise de l'énergie.

Cela nous conduit à recommander que les transports des personnes et des biens couvrent l'intégralité des coûts qu'ils provoquent, y compris les coûts externes, de sorte que soient dissuadés les transports dont les avantages ne l'emporteraient pas sur leurs coûts réels et que les localisations d'activité prennent mieux en compte les coûts des transports qu'elles peuvent induire.

Il ne s'agit donc pas de contraindre la mobilité mais de la maîtriser par le moyen d'une internalisation systématique des effets externes du transport qui doit être assurée d'une manière aussi cohérente que possible sur trois plans :

- *l'internalisation dans les évaluations des investissements doit, en premier lieu, reposer sur une évaluation exhaustive des coûts d'infrastructure, y compris des coûts supplémentaires impliqués par des exigences environnementales. Les externalités positives ou négatives liées aux trafics redistribués ou induits par la nouvelle infrastructure doivent être également prises en compte dans le*

bilan socio-économique. Concernant la congestion et la sécurité, des recommandations ont été faites dans le rapport "TRANSPORTS 2010". Des orientations y ont été suggérées concernant la pollution et le bruit. L'Atelier du Plan présidé par M. Boiteux devrait rendre les arbitrages entre des positions encore divergentes de certaines directions d'administration centrale et proposer des solutions pour les éléments encore impropres à une évaluation monétisée. En tout état de cause, il est très vraisemblable que, dans la ligne du "Livre Blanc", des valorisations minimales concernant au moins la pollution et le bruit seront prochainement suggérées par la Commission des Communautés européennes.

Il importe cependant qu'à court terme, les éléments de calcul qui peuvent l'être soient révisés (valeurs du temps, sécurité) et que, pour les autres, des évaluations par défaut soient introduites (nuisances). Il importe également que des moyens d'étude et de recherche soient mobilisés afin de préciser progressivement les valeurs unitaires encore mal maîtrisées ;

- *l'internalisation dans la tarification d'usage des infrastructures* apparaît comme la conséquence logique du principe de régulation par les coûts et doit être cohérente avec l'internalisation théorique opérée dans l'évaluation des investissements. Le débat entre la tarification au coût complet et la tarification au coût marginal social sera évoqué plus loin.

Observons cependant qu'à l'exception des coûts d'usure des infrastructures, les coûts externes unitaires sont très sensibles au phénomène de congestion. Il en résulte que la prise en compte des coûts de congestion et des nuisances appelle un système de tarification passible d'une différenciation temporelle et spatiale.

- *l'internalisation par la réglementation et son contrôle* est, pour le transport comme pour les autres secteurs, fondamentale pour la politique de protection de l'environnement, dès lors que l'on s'est assuré de son efficacité économique et sociale. Elle concerne en premier lieu les normes des véhicules et de leur motorisation. Indépendamment de la pertinence des arbitrages qui ont pu y être rendus dans le passé, c'est au seul niveau communautaire que ces normes peuvent être fixées, pour d'évidentes raisons industrielles et liées au principe de libre circulation. *Mais cette forme d'internalisation concerne également les réglementations sociale et de sécurité.* Elle vise, en effet, aussi bien les coûts sociaux liés aux conditions de travail et à la sécurité que l'harmonisation des conditions de concurrence. Ce dernier point est fondamental et mérite que l'on s'y attarde car il s'agit d'un exemple type de mécanisme de concurrence défaillant.

En effet, si dans un régime de régulation fondé sur le contrôle réglementé de l'offre et des tarifs, les infractions à l'Etat de droit constituent un inadmissible déficit social, dans un régime concurrentiel, ces infractions impliquent, de surcroît, une perte

d'efficacité économique qui n'est pas plus tolérable. C'est pourquoi il convient de rappeler les termes économiques de ces anomalies.

Recommandée par le rapport Guillaumat en 1978, la transition d'une régulation réglementée du secteur des transports routiers de marchandises vers une régulation par les coûts, de type concurrentiel, a été entamée en 1979 et poursuivie ensuite par touches successives. Le dispositif initial fondé sur le contingentement des licences et la tarification routière obligatoire est aujourd'hui complètement aboli. Sa faible efficacité en matière de coordination et ses effets pervers ont été suffisamment reconnus pour que ne soit pas envisagé un retour en arrière. Dans le même temps, le service fret de la SNCF a été progressivement libéré des contraintes tarifaires.

On ne peut, pour autant, considérer aujourd'hui que le secteur du transport de marchandises soit convenablement régulé, ainsi que l'a signalé à de multiples reprises dans ses rapports le Conseil national des transports. Contrairement à ce que recommandait le rapport Guillaumat, le respect de la réglementation sociale et de sécurité est loin d'être assuré. *L'intensité des contrôles et les conséquences pénales des infractions sont telles que les transporteurs ont avantage à les commettre, en particulier en matière de temps de conduite et de vitesse.* Il en résulte une formation des coûts fondée sur un état de fait anormalement éloigné de l'état de droit et donc peu propice à une concurrence qui optimiserait la répartition du fret entre la route, le rail, le combiné et le fluvial.

Le secteur tout entier s'en trouve perverti : les usages illicites des facteurs de production entraînent des surcapacités artificielles et un effondrement des prix du transport routier. Certains transporteurs sont ainsi conduits à offrir leurs services à des coûts marginaux de survie alors que des entreprises plus structurées (des sociétés à capital) se trouvent évincées, sans être pour autant les moins performantes. Les modes concurrents s'en trouvent gravement lésés.

Sans un assainissement sensible de cette situation, c'est l'ensemble du système de régulation qui demeurerait en défaut. Le décret du 23 juillet 1992 qui responsabilise les employeurs et les donneurs d'ordre va dans le bon sens. Le renforcement des contrôles et des sanctions pénales serait nécessaire pour en assurer l'efficacité. Si des infractions visées par ce décret (au code de la route et à la réglementation sociale) n'étaient plus systématiquement commises, les termes de la concurrence intra et inter-modale seraient radicalement transformés. D'autres mesures destinées à traiter ces carences concurrentielles ont été proposées par l'atelier présidé par G. Dobias¹ et appellent une rapide

(1) "La situation économique et sociale du transport routier de marchandises", édité par le Commissariat général du Plan, février 1992.

mise en œuvre. Une réflexion concertée est également poursuivie dans ce sens par le Conseil national des transports.

Il convient d'insister sur le fait que ces distorsions dans la formation des coûts et, par conséquent dans les conditions de concurrence, ont un triple effet dans la compétition intermodale :

- un effet sur la répartition des trafics ou effet de demande, qui correspond à une rente de situation au profit du transport routier et au dépens des transports ferroviaires et surtout combinés, le fret routier étant capté par des tarifs anormalement bas ;
- un effet de recette, qui obère le compte fret de la SNCF dans la mesure où elle se trouve contrainte d'aligner ses tarifs sur ceux de la route, compromettant ainsi ses capacités d'autofinancement des investissements ;
- un effet d'orientation des investissements, lié à l'effet de recette précédent, mais aussi à la faible rentabilité marginale du capital en matière de fret ferroviaire et combiné, dès lors que les évaluations de projet reposent sur des hypothèses de baisse du prix du fret routier (par exemple -10 % d'ici à 2002 dans le cas du tunnel de base du Mont-Cenis).

Ce n'est donc pas seulement l'exploitation des réseaux et les répartitions des flux qui sont en cause. C'est aussi l'accumulation du capital collectif propre à chaque mode et, par conséquent, la dynamique même de ces réseaux. L'alternative entre le maintien du statu quo et l'assainissement de la situation est donc bien une alternative stratégique, étant entendu que cet assainissement ne peut s'inscrire que dans la durée.

En effet, en raison même des carences concurrentielles propres aux transports routiers, notamment les conditions de sortie de la branche des entreprises en détresse, et du fait de la baisse sensible de la demande de fret, ce secteur peut être considéré comme sinistré. Il ne saurait s'adapter du jour au lendemain à un état de droit sans graves conséquences sociales. *L'option stratégique d'assainissement du transport de fret, unanimement recommandée par l'atelier, appelle donc une mise en œuvre progressive faite de mesures qui doivent être concertées avec la profession.*

3. Equilibre du territoire et concentration des flux

Ainsi que cela a été explicité dans le rapport "TRANSPORTS 2010", les objectifs de l'aménagement du territoire doivent être considérés comme une des "options premières" de la politique des transports. Cela peut se traduire de deux manières selon que l'on considère la morphologie des réseaux et leurs grandes fonctions géographiques ou que l'on considère tel ou tel projet d'infrastructure comme un instrument de développement d'un espace régional.

Dans le premier cas, les fonctions géographiques, ou même géostratégiques, des grands réseaux se trouvent explicitées lors de l'élaboration des schémas nationaux. Ces fonctions, pour chacun des deux grands schémas, sont distinguées sur les cartes présentées dans le chapitre II. *Qu'il s'agisse de la fluidité de l'axe Nord-Sud, des branchements à l'Europe par un maillage du territoire ou de la desserte des façades maritimes, on observe que ces schémas, lorsqu'ils seront achevés, seront bien cohérents avec ces fonctions mais que celles-ci ne sont que partiellement ou mal assurées en l'état actuel des liaisons réalisées. Cela pose, bien entendu, le problème des priorités géostratégiques qui peuvent justifier que l'ordre de réalisation des investissements ne soit pas celui des taux de rentabilité. L'exercice proposé dans le chapitre IV de ce rapport est une pleine illustration de ce type de démarche.*

Dans le deuxième cas, il s'agit de mettre en cohérence un nouvel investissement d'infrastructure et un projet d'aménagement régional. Cependant, l'optimisation territoriale et l'optimisation sectorielle ne s'intègrent pas toujours aisément. Il est admis qu'une infrastructure nouvelle de transport ne déverse pas nécessairement l'abondance sur les régions desservies et qu'elle peut même induire des effets déséquilibrants, en renforçant les contrastes entre zones inégalement développées. Elle peut, au contraire, favoriser des redressements régionaux lorsqu'elle se conjugue avec des potentialités locales et avec le dynamisme des acteurs concernés, encore que d'autres instruments d'intervention peuvent lui être comparés. Dans tous les cas, il est aujourd'hui reconnu qu'il n'y a pas d'effets mécaniques sur l'espace passibles d'une simulation modélisée.

En dépit de ces incertitudes, il reste nécessaire de rechercher l'équité spatiale. Elle consiste, en premier lieu, à donner des chances comparables de développement à chacun des territoires urbains et régionaux en résorbant du mieux possible leur déficit d'accessibilité. C'est ce principe qui semble avoir inspiré, pour une large part, la conception du schéma national routier et qui pourrait être repris dans une perspective plus globale.

Exprimé ainsi, cet objectif d'aménagement du territoire ne dispense pas d'une prise en compte des coûts. Celle-ci est d'autant plus souhaitable que les investissements orientés vers les zones les moins accessibles ne sont généralement pas les plus rentables, au sens de la rentabilité financière. Cette difficulté exprime tout simplement la contradiction naturelle entre l'optimisation d'un système de transport et la recherche d'un équilibre territorial. Elle explique qu'au sein de l'atelier, les positions de la DATAR et celles d'autres services n'aient pas toujours convergé. Elle justifie que figure en annexe de ce rapport une note de position de la DATAR sur ce thème.

Indépendamment de ces divergences, deux recommandations étaient faites dans "TRANSPORTS 2010" qui avaient été approuvées par la DATAR. L'une consiste en une utilisation systématique d'indicateurs d'accessibilité multimodale afin de désigner les zones à la fois déficitaires en la matière et dont les potentialités justifient que cela soit corrigé. Cependant les recherches nécessaires à la mise en œuvre de telles méthodes (pratiquées en Suisse et en Allemagne) ne sont pas suffisamment avancées.

L'autre suggestion consiste à *inscrire les projets d'infrastructure partiellement justifiés par des objectifs d'aménagement du territoire dans une stratégie globale de chantier territorial*, à l'image de ce que furent, dans le passé, la Languedocienne et l'aménagement du littoral, ou encore le Plan Routier Breton et l'aménagement de la Bretagne. C'est dans cet esprit que pourrait être liée à certains contrats de Plan la réalisation d'éléments significatifs du maillage autoroutier ou du schéma des TGV, en dépit du fait que leur programmation est également dépendante des contraintes des opérateurs.

Il ressort, en outre, des réflexions de l'atelier que *les perspectives de saturation, notamment du corridor rhodanien, pourraient être différées par une politique coordonnée d'infrastructures de délestage et de péages différenciés dans le temps et dans l'espace. Au delà de premières mesures visant à améliorer l'exploitation, comme cela a été expérimenté avec un certain succès sur l'A1, cela peut justifier, par exemple, d'accélérer la réalisation des itinéraires auvergnats et alpins qui sont jugés prioritaires par la DATAR, et qui sont appelés à être enrichis d'opérations spécifiques d'aménagement.* Ces perspectives d'axes de substitution des relations nord-sud devraient, cependant, faire l'objet de réflexions complémentaires, d'autant que le ministère de l'Environnement reste défavorable vis-à-vis de certaines réalisations comme l'itinéraire alpin dans l'état actuel du dossier.

En particulier, il conviendra d'examiner plus précisément les conséquences d'une tarification spatialisée du double point de vue de l'aménagement du territoire et des transports. Les inconvénients possibles d'un tel dispositif devront être explorés, notamment le risque de report de trafic sur le réseau routier proche. Les effets sur la redistribution des flux devront être évalués à la lumière des

études de la Direction des Routes et des travaux en cours à l'INRETS. *Il reste que les perspectives de saturation de certains axes sont de nature à rapprocher les objectifs territoriaux et sectoriels et que cette réconciliation mérite d'être complètement explorée. D'autant qu'elle peut s'inscrire dans l'ambition prioritaire soulignée dans le rapport "TRANSPORTS 2010" d'un "rattachement de l'Ouest et du Massif Central à la dynamique Nord-Sud".*

4. Métropolisation et transports urbains

Le recensement de 1990 a confirmé une nouvelle fois la permanence du phénomène de métropolisation caractérisé par un étalement urbain qui ne semble pas se ralentir et qui favorise l'usage de l'automobile. Même si la conjoncture économique pousse peu, actuellement, la croissance de la mobilité et celle du taux de motorisation des ménages ¹, cette dernière reste portée par des facteurs démographiques. Même si les trois quarts des usagers de la route déclarent subir peu ou pas d'encombres lors de leur trajet domicile-travail et si pour 92 % d'entre eux celui-ci dure moins de 30 minutes, les mesures des ces encombrements ont révélé des croissances exponentielles à la fin des années quatre-vingt dans un contexte de croissance.

Alors que le phénomène est aujourd'hui anesthésié par la crise, si ce contexte de croissance venait à être rétabli, l'étau de la congestion continue se resserrerait de nouveau, d'autant que, pour la première fois depuis de nombreuses années, la fréquentation des transports collectifs urbains a diminué en 1991 et en 1992.

Le taux de couverture des dépenses de transport collectif par les recettes a enregistré une baisse en 1991, pour la première fois depuis 1984 et en dépit de nouveaux gains de productivité. La double crise de congestion (probable en cas de reprise économique) et de financement (déjà flagrante) pourrait donc être au rendez-vous des simulations qui l'avaient annoncée pour la fin des années quatre-vingt-dix il y a plus de cinq ans (modèle Quin-Quin du Laboratoire d'économie des transports).

Une politique de tarification est, là encore, nécessaire, d'une part pour traiter les inconvénients de la double sous-tarification des transports collectifs et de la voiture particulière dans les zones denses, d'autre part pour orienter la demande. Cette politique s'accommode mal d'un contrôle de l'évolution des tarifs des transports en commun qui s'exerce au niveau national et qui devrait être confié aux seules autorités organisatrices.

Mais cette situation appelle également une politique globale dont le développement des transports en commun ne peut être qu'un aspect central. Il

(1) Qui a même été nulle en 1992.

ne s'agit pas, pour l'atelier, de trancher entre deux religions qui seraient celle de l'automobile et celle des transports collectifs ou entre deux villes, aussi inacceptables l'une que l'autre, qui seraient la ville pour l'automobile et la ville sans automobile. Il s'agit simplement de prendre acte de la nécessité de la mobilité urbaine et du fait que dans un tissu urbain encombré, la course ne peut plus être gagnée par l'expansion de la voirie contre la croissance du trafic.

A cette constatation, déjà faite au colloque de Tours en 1969, s'ajoute l'effet de métropolisation qui se traduit par une demande quasi organique de transport collectif qui va croissant avec la taille des agglomérations. Sur le territoire national, l'élasticité par rapport à la taille des villes (y compris l'agglomération parisienne, dont la prise en compte ne modifie pas les résultats) a pu être estimée à :

1,12 pour les places-kilomètres offertes par les transports collectifs (TC),
1,24 pour les déplacements en TC,
1,23 pour leurs charges d'exploitation,
1,62 pour leurs dépenses d'investissement.

Il résulte clairement de ces éléments une demande croissante d'investissement, tout particulièrement en matière de transports en commun en site propre (TCSP) seuls susceptibles de concurrencer la voiture particulière en zone dense. Ainsi, les besoins de financement correspondants sont évalués par la DTT à plus de 40 milliards de francs (1993) pour les villes de province dans le scénario de moyen terme présenté au chapitre II. Cette évaluation, qui est à comparer aux 15 milliards investis sur la période 1988-1993, a été discutée par l'atelier et d'autres scénarios plus cohérents avec les capacités de financement ont été envisagés.

La crise du financement évoquée plus haut et les perspectives de recettes du Versement Transport contraignent les collectivités locales dans leurs capacités financières. *Nombre de projets seront donc conditionnés par l'aide de l'Etat. Celle-ci sera nécessairement sélective et d'autant plus efficace qu'elle sera liée à des principes stricts de conditionalité.*

La Direction des Transports terrestres envisage en particulier de dissuader les projets surdimensionnés qui ont, outre l'inconvénient du gaspillage, celui de grever dès la première réalisation les capacités de financement locales et d'interdire ainsi avant longtemps la réalisation d'un ensemble de lignes qui seul justifie la tranche initiale. C'est ainsi que la faisabilité financière d'un réseau complet et adapté aux besoins devrait être exigée.

Le projet devrait être en outre inscrit dans une politique globale des déplacements impliquant notamment les mesures et tarifs de stationnement, les partages de voiries, les réseaux de rabattements et les pôles d'échange, ainsi que dans une politique adaptée aux besoins de la périphérie, dont la satisfaction reposera largement sur l'utilisation de l'automobile soit seule, soit en rabattements vers les transports collectifs performants.

Dans le cadre des orientations générales retenues par l'atelier, il peut être recommandé de soumettre en outre le projet global à une évaluation socio-économique, fondée sur les mêmes principes que pour les infrastructures non urbaines tels qu'ils seront précisés par le groupe Boiteux et enrichis des adaptations liées à la spécificité des transports urbains, par exemple pour les équivalents monétaires du temps. Un projet mal qualifié à l'issue d'une telle évaluation pourrait ainsi être amélioré par des mesures d'accompagnement ou par d'autres choix techniques susceptibles d'accroître son efficacité. *Dans tous les cas, un projet devrait avoir d'autant plus de chances d'être soutenu par l'Etat qu'il serait optimisé.*

Pour être efficaces, de tels stimulants proposés par l'Etat supposent une capacité de financement accrue, estimée à 7,5 milliards de francs (1991) par la DTT. Elle pourrait être assurée par un fonds d'investissement assis sur une augmentation de la TIPP. Une telle mesure n'a pas été discutée par l'atelier. *Celui-ci n'a pas exclu, cependant, les possibilités de financement partiel des TCSP par l'usager de l'automobile, celui-ci bénéficiant d'une part significative du surplus engendré par le développement des transports en commun ou par toute autre bénéficiaire indirect.* C'est ainsi qu'a été évoquée, sans être approfondie, la solution du péage urbain.

La solution d'une TIPP additionnelle et appliquée sur l'ensemble du territoire mérite examen mais peut poser au moins trois problèmes : un évident problème d'équité vis-à-vis des régions éloignées des pôles forts de développement, si elle est appliquée sur l'ensemble du territoire, ou un risque d'évasion si elle n'est appliquée que dans les zones urbaines ; un problème d'efficacité dans la gestion temporelle de la congestion ; et un problème non négligeable au regard du principe des finances publiques d'unité de la ressource.

5. Financement, tarification et vérité des coûts

Les problèmes de financement ne concernent évidemment pas les seuls transports urbains et il est normal qu'ils aient plané sur les discussions de l'atelier, comme il est normal qu'ils n'aient pas été, jusqu'ici, complètement purgés. La meilleure manière de refléter ces discussions consiste à revenir aux principes de tarification et à l'alternative traditionnelle entre coût complet et coût marginal social dont les définitions sont rappelées dans l'encadré ci-après.

Il est reconnu à la tarification au coût complet le mérite d'épargner le contribuable et d'avoir une bonne "lisibilité", à la tarification au coût marginal social de garantir sous certaines conditions une allocation optimale des ressources et notamment une orientation optimale de la demande.

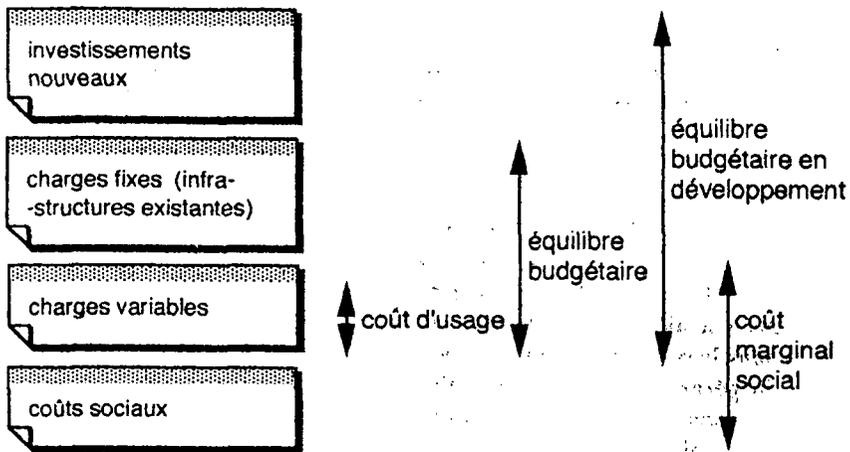
La question du système tarifaire à adopter se pose cependant différemment selon que l'on traite des externalités dont la régulation est à la charge du gérant d'infrastructure (congestion, sécurité) ou des externalités dont la régulation incombe essentiellement aux pouvoirs publics, le gérant d'infrastructure n'ayant pas vocation à les traiter (par exemple la pollution de l'air). Ce n'est en effet que dans le premier cas que les recettes de la tarification viennent abonder le compte du gérant d'infrastructure afin de lui permettre de financer des augmentations de capacité et des investissements de sécurité. Dans le second cas, l'analyse économique préconise d'instaurer une tarification du type pollueur/payeur dont le produit serait reversé au budget général. Il serait en effet contre-productif d'en faire bénéficier le gérant d'infrastructure, car celui-ci aurait alors intérêt à favoriser le développement des trafics les plus polluants. Dans ces conditions, la discussion reliant le besoin d'investissement aux capacités de financement ne peut porter que sur la tarification des externalités du type de l'insécurité ou de la congestion. Elle peut intégrer éventuellement les dommages dus au bruit provoqué par la circulation, le gérant d'infrastructure ayant une latitude d'action en ce domaine (écrans anti-bruit). S'agissant du système tarifaire à préconiser, tarification au coût marginal social ou tarifaire du coût complet, aucun consensus n'est apparu dans l'Atelier. Si la pertinence de la tarification au coût marginal social apparaît incontestable quant à l'allocation efficace des ressources, elle a suscité des réserves qu'il n'est pas inutile de rappeler :

La première a trait aux conséquences éventuellement néfastes sur l'orientation de la demande à long terme (les usagers fondent leur demande à long terme sur des tarifs sous-estimés) et sur le comportement des gestionnaires (ceux-ci ne sont pas incités à minimiser leurs déficits) (cf. contribution de la Direction de la Prévision en fin de rapport).

Les options de la tarification des infrastructures

- Dans la **tarification à l'équilibre budgétaire**, les recettes doivent couvrir l'ensemble des dépenses engagées pour la construction et l'entretien des infrastructures. Souvent, la tarification à l'équilibre budgétaire est assimilée à la tarification au **coût économique complet**. Pourtant, il faut distinguer entre les deux, notamment du fait que le coût économique complet se calcule en évaluant non pas seulement le coût de construction des infrastructures, mais aussi leur coût de renouvellement et éventuellement leur extension d'où l'expression "**équilibre budgétaire en développement**", et également du fait qu'un coût complet doit intégrer les effets externes.

Composantes du coût



- Tarifier au **coût marginal d'usage**, c'est imputer aux utilisateurs les seuls coûts variables liés à un usage particulier. Dans ce cas, la part du coût de construction des infrastructures correspondant au trafic marchandises, et éventuellement voyageurs, est prise en charge par l'Etat ou une collectivité territoriale. Dans cette logique en effet, les équipements sont considérés comme une ressource naturelle mise gratuitement à la disposition des usagers du fait de leurs effets externes positifs. Toutefois, il est possible de tarifier au coût marginal de long terme, qui inclut le développement de l'infrastructure.
- Si la tarification prend en compte les coûts sociaux, donc les effets externes négatifs, pour qu'il y ait internalisation, alors il y a tarification au **coût marginal social**. Dans sa forme la plus élaborée, elle conduit à tenir compte des effets externes relatifs des différents modes en organisant une éventuelle compensation entre les modes si l'un d'eux ne couvre pas son coût marginal social alors que les autres le couvrent.

La deuxième tient aux difficultés de mesure des coûts marginaux sociaux. Les difficultés sont en fait comparables avec les deux méthodes concernant les coûts d'usage des infrastructures, mais il est vrai qu'il y a des difficultés spécifiques à la prise en compte des nuisances dans l'évaluation du coût marginal social. Ces difficultés ont été surmontées, cependant, en Suède sur la base de coûts marginaux de dépollution directement appliqués ou qui ont inspiré des choix tutélaires de valeurs unitaires. Les travaux méthodologiques sont nombreux, en particulier en Allemagne et aux Pays-Bas, qui pourraient inspirer, dans un terme proche, des ordres de grandeur recommandés au niveau européen.

La troisième objection tient au défaut de "lisibilité" du coût marginal social par opposition au coût complet. Certes la lisibilité d'un prix peut avoir ses vertus. C'est ainsi que la méthode du "tout à 100 francs" a fait la fortune de quelques marchands de foire dans les années cinquante. On peut se demander cependant si le souci de lisibilité doit l'emporter sur celui de l'optimalité.

La quatrième objection tient aux orientations communautaires en la matière. Les premières recommandations (coût marginal social pour les marchandises, coût complet pour les voyageurs) ressortaient d'une décision communautaire de 1971 fondée sur les analyses menées par la Commission dans les années soixante et étaient justifiées par la nécessité d'une transition vers un principe commun pour les marchandises et les voyageurs qui devait être celui du coût complet.

Deux options semblent avoir, à l'époque, guidé les recommandations de la Commission: la première était celle d'un objectif général de réalisation d'un marché commun des transports, fondé sur des mécanismes de la concurrence entre opérateurs ainsi que sur la neutralité des interventions financières des Etats, de sorte que ces mécanismes ne soient pas biaisés. La deuxième consistait à prendre acte (déjà) des difficultés de mesure du coût marginal social et à considérer qu'il était, dans ces conditions, plus judicieux de choisir pour le secteur un principe de tarification au coût d'équilibre budgétaire. L'argument de la non mesurabilité du coût marginal social a ainsi justifié le passage d'une difficulté épistémologique de fait à une décision économique de droit. La première est-elle toujours insurmontable ? La deuxième doit-elle être confirmée pour les années quatre-vingt-dix ?

A cette dernière question, le "Livre Blanc" semble apporter une réponse claire dès lors qu'il recommande "la prise en charge par les utilisateurs de tous les coûts liés à l'utilisation des infrastructures, y compris les coûts externes (pollution-nuisance)" et annonce probablement une importante révision de la doctrine communautaire.

La dernière objection est sans doute la plus importante et la plus légitime qui consiste à invoquer des risques de déséquilibre pour les finances publiques d'une tarification au coût marginal social. Sur ce point, les travaux récents du groupe de travail du Conseil général des Ponts et Chaussées, présidé par C. Brossier et portant sur l'imputation des coûts d'infrastructure de transports, apportent un éclairage nouveau. Ils ont été présentés à l'atelier et font ressortir en particulier que :

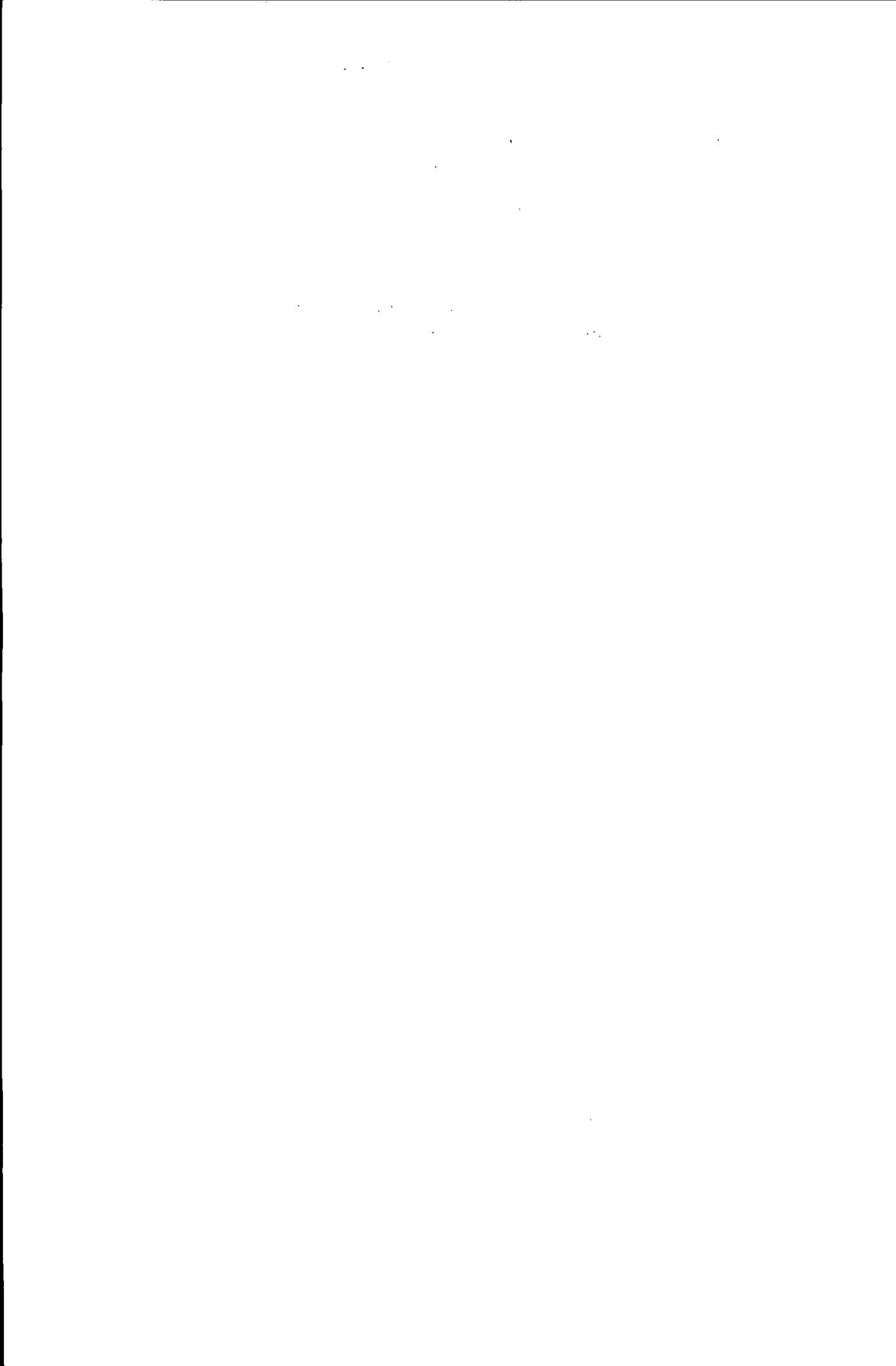
- la sous-tarification des poids lourds est confirmée quelle que soit la méthode retenue (coût marginal ou coût complet), au moins sur le réseau non concédé ;
- les coûts agrégés au plan national font apparaître une différence faible entre coût complet (87 milliards de francs 1991) et coût marginal social (79,7) alors que ne sont pas pris en compte les transports urbains, ni les coûts marginaux liés à la pollution et que les valeurs retenues pour "les tués" sont inférieures à celles que recommandait le rapport "TRANSPORTS 2010".

Ces résultats signifient en substance que, concernant le seul transport routier, les coûts marginaux sociaux sont probablement très supérieurs aux coûts complets. Le même exercice reste à faire pour les autres modes de transport, mais il semble raisonnable de supposer qu'il conduira à la conclusion que la mise en œuvre d'une tarification du système de transport au coût marginal social ne serait pas, globalement, préjudiciable au contribuable.

Une contribution spécifique de la Direction de la Prévision du ministère de l'Economie, reproduit parmi les contributions et compléments au rapport, complète ce débat par l'analyse, qui ne peut être négligée, des effets de long terme d'une tarification au coût marginal social sur le comportement des gestionnaires d'infrastructures et leurs conséquences en termes de finances publiques. Ces arguments appellent certainement de nouvelles réflexions, en particulier sur ce que pourrait être une tarification d'usage des infrastructures ferroviaires au coût marginal social qui ne serait pas une simple assimilation aux coûts variables. La question doit être également approfondie de l'incompatibilité présumée entre une telle tarification et l'équilibre financier global de la gestion du réseau.

Sur le même sujet, une contribution de la Mission interministérielle de l'effet de serre propose une orientation qui n'est pas radicalement contradictoire avec la précédente et qui permet d'envisager que puisse être définie une politique tarifaire satisfaisant aux deux principes de l'équilibre budgétaire et de la prise en compte des effets externes.

Dans l'attente d'un approfondissement de ce débat et de résultats plus complets sur les évaluations et simulations qui doivent être faites, des évolutions tarifaires peuvent être envisagées qui restent compatibles avec les deux principes de tarification. A l'exception toutefois des relèvements de tarifs autoroutiers (modulés ou non) si l'on doit s'en tenir au principe du coût complet, car ceux-ci devraient être alors abaissés sur les axes lourds.



CHAPITRE II

LES SCENARIOS D'INVESTISSEMENT DE MOYEN TERME

L'élaboration d'une stratégie à moyen terme d'investissements en infrastructures de transport nécessite un éclairage vers plusieurs directions aussi contrastées que possible. Dans ce chapitre sont présentés des scénarios d'investissement préparés par les tutelles techniques de chacun des modes. Bien que la période de référence soit théoriquement 1994-1998, ils doivent être lus comme des scénarios de moyen terme, de cinq à sept ans, voire plus si les contraintes financières venaient à s'alourdir.

Pour des raisons techniques, ces scénarios n'ont pas été établis par les différents opérateurs sur les mêmes bases.

Ainsi, pour les routes, le scénario résulte d'une analyse fondée sur une réalisation en 15 ans du Schéma directeur autoroutier et reconduisant l'effort financier prévu au X^e Plan en part du PIB, sauf pour l'Ile-de-France et la réhabilitation du réseau.

En Ile-de-France les moyens prévus tiennent compte de la priorité accordée aux investissements urbains dans le rapport "TRANSPORTS 2010" et des réflexions qui accompagnent le projet du Schéma directeur Ile-de-France. En ce qui concerne l'effort de réhabilitation, il s'agit d'assurer la pérennité du réseau existant que l'évolution récente des dotations budgétaires d'entretien pourrait mettre en cause (cf. rapport de la Cour des comptes). Les évaluations disponibles sont exprimées en moyens d'engagement toutes taxes comprises.

En ce qui concerne les autres modes de transports terrestres, les besoins recensés ne résultent pas d'un cadrage financier de même nature, mais s'inspirent d'une logique de maintien et de développement réaliste des réseaux. Pour les transports collectifs urbains de province, le travail a essentiellement consisté à identifier l'ensemble des projets d'initiative locale. Par ailleurs, ils sont exprimés en crédits de paiement hors taxes compte tenu des sources disponibles.

- Les scénarios d'investissement de moyen terme -

Le tableau ci-après récapitule les montants d'investissement pour chaque mode. Il convient de souligner que sa lecture en colonne a peu de sens, les contraintes financières ayant été posées différemment selon les tutelles.

Ce que recouvre la dénomination de "coups partis" n'a pas fait l'unanimité parmi les membres de l'Atelier. Deux interprétations sont en présence :

- l'une restrictive, correspondant à l'achèvement stricto sensu des opérations déjà significativement engagées ;
- l'autre extensive, correspondant, en sus, aux opérations pour lesquelles un engagement formel de l'Etat a été prononcé, sous forme, par exemple, d'un accord pour subvention notifié par lettre du Premier ministre. S'y ajoutent certains volumes d'investissements tels que des accroissements de capacité (autoroutes), les grosses opérations périodiques (SNCF), des investissements d'équipements de maintenance des réseaux et d'acquisitions de matériel roulant jugés absolument nécessaires pour faire face aux évolutions les plus prévisibles et éviter aux réseaux de tomber en déshérence.

Cette dernière interprétation a le mérite de s'inscrire dans la continuité du passé récent et des opérations en cours mais présente le désavantage de restreindre grandement le choix de nouvelles opérations pour la période couverte par le XI^e Plan. Les "coups partis" représentent alors, par rapport au volume des investissements du X^e Plan, 55 % du secteur des routes et des autoroutes, 99 % du réseau principal SNCF, 124 % de celui des transports collectifs en Ile-de-France et 133 % de ceux de province. Il est donc clair que le portefeuille des opérations de transports collectifs en cours obère largement le contenu du XI^e Plan.

L'opportunité d'une approche en terme d'autorisation de programme plutôt que de crédit de paiement pourrait alors apparaître plus séduisante, si elle n'avait le grave inconvénient de ne pouvoir se raccorder quantitativement au Plan précédent et aux contrats de Plan Etat/régions. Elle ressortit plus logiquement d'une programmation à long terme.

Les programmes d'opérations étant établis à partir des données et des catégories définies par les tutelles techniques, l'approche la plus extensive est prise en compte, tout en se gardant la possibilité, dans une proposition de synthèse à prétention stratégique, de revenir sur le caractère irrémédiable du départ de certains coups (par exemple, desserte du Grand stade de Melun-Sénart...).

Cette situation ne peut manquer de poser problème pour l'établissement d'autres scénarios, ainsi que le montreront les chapitres suivants.

RECAPITULATION DES INVESTISSEMENTS PRESENTES
 (prix TTC pour les routes et HT pour les autres modes)
 (en millions de francs 1993)

	1	2	3	4	5
	X° Plan	XI° Plan 1994-1998			
	1989-93	Coups partis	Opérations nouvelles	Total	(4)/(1) en %
(1)Routes	139 200	77 100	99 400	176 500	126,8
(2)SNCF	99 833	99 114	33 301	132 415	132,6
(2)TC Ile-de-France	35 561	44 090	18 451	62 541	177,1
(2)TC province	15 409	20 435	20 240	40 675	264,0
(4)Transp. aérien	20 600			30 163	146,4
(3)Ports maritimes	7 500			9 000	120,0
(2)Voies navigables	2 156	2 524	1 293	3 817	151,2
TOTAL	320 259			455 111	142,1

- (1) Source Direction des Routes
- (2) Source Direction des Transports terrestres
- (3) Source Direction des Affaires économiques et internationales
- (4) Source Direction générale de l'Aviation civile.

1. Les investissements routiers

1.1. Perspectives d'aménagement à long terme

Les programmes d'investissements sur le réseau routier national interurbain au XI^e Plan s'inscrivent dans le cadre des priorités à long terme fixées par le Schéma directeur routier national (SDRN). Ce Schéma approuvé par décret le 1er Avril 1992 indique les objectifs suivants :

- pour les autoroutes interurbaines concédées, le lancement en 15 ans de 3700 km d'autoroutes, soit un rythme moyen annuel d'environ 250 km ;
- pour les autoroutes A75 (Clermont-Ferrand - Béziers) et A20 (Vierzon-Brive), ainsi que le programme spécifique de modernisation de la RN7, la mise en place en totalité des moyens de financement avant la fin de 1996 ;
- pour les autres composantes du réseau, la réalisation des opérations les plus complémentaires des actions précédentes : contournements d'agglomération, aménagement des axes routiers structurants et aménagement qualitatif des autres itinéraires ;
- par ailleurs, il est prévu que l'Etat développe sa politique de conservation et de rénovation du capital.

C'est dans ce cadre général qu'ont été élaborées les esquisses de programme pour le XI^e Plan du ministère de l'Équipement en fonction des priorités de sa politique routière, des évaluations de projets et de l'avis de ses services déconcentrés.

S'agissant du réseau non concédé, objet essentiel des contrats de Plan, le programme proposé est principalement fondé sur les rapports d'orientation demandés aux directeurs régionaux de l'Équipement par la Direction des Routes qui s'appuient notamment sur des études de long terme d'aménagement d'axes routiers et des études prospectives au niveau des agglomérations.

Ils tiennent compte de la nouvelle typologie qui réduit les partis d'aménagement routiers nationaux à quatre types de routes : le type autoroutier (chaussées séparées, carrefours dénivelés, sans accès riverains) et la route express à une chaussée pour le réseau structurant ; l'artère interurbaine (route à 2 x 2 voies équipée de carrefours giratoires) et la route à 2 voies (avec éventuellement créneaux de dépassement) pour le reste du réseau. Cette typologie a notamment pour conséquence de supprimer les routes à 3 voies (sauf site difficile, mais en ce cas, avec voie centrale affectée) et les carrefours plans autres que giratoires sur les itinéraires à 2 x 2 voies.

Ces rapports d'orientation ont été analysés par la Direction des Routes, discutés avec les préfets de région et finalement synthétisés dans un premier projet de plan à 15 ans (sous la contrainte financière d'une reconduction des moyens du X^e Plan) en privilégiant, sous réserve des considérations habituelles de trafic et de coût :

- le réseau structurant (autoroutes, grandes liaisons d'aménagement du territoire et autres liaisons très circulées) par l'aménagement de sections homogènes, y compris les contournements d'agglomération assurant la continuité des itinéraires interurbains ;
- les aménagements en milieu urbain, en particulier les contournements, suivant en cela les conclusions du rapport "TRANSPORTS 2010".

1.2. Hiérarchisation des urgences

Le classement en urgence des aménagements retenus à l'horizon des quinze prochaines années résulte en premier lieu du rôle que jouent les liaisons prévues dans le fonctionnement d'ensemble du réseau. La sélection des opérations correspondant à une même fonction se réfère ensuite à leur intérêt propre principalement évalué sur la base du critère de rentabilité immédiate (cf. tableau en fin de chapitre).

Enjeux à l'échelle européenne : c'est ainsi qu'a été notamment classée en première priorité la quasi totalité des investissements participant à la désaturation de l'axe nord - sud conformément aux orientations dégagées, tant par l'Equipement que par le Plan (rapport du groupe "TRANSPORTS 2010"). L'étude de " l'axe A7 + A9 à l'horizon 2010 : propositions intermodales " détaille les raisons de l'urgence de ces réalisations en partie déjà engagées au titre des liaisons non concédées, comme A 75 ou concédées comme A 51.

Les liaisons de branchement à l'Europe bénéficieraient également d'une forte priorité en particulier pour améliorer l'accès aux tunnels internationaux (Fréjus, Puymorens, Somport, Tende). Participent également à cet objectif les investissements plus limités relatifs à l'aménagement des RN 202 et 94 dans les Alpes du Sud dans la perspective de nouvelles percées alpines à plus long terme. N'ont cependant pas été retenues en première priorité les liaisons A8 bis et A1 bis compte tenu, notamment, des réalisations déjà en cours (Maurienne, A 16) et de l'avancement de ces projets.

La réalisation de quatre grandes transversales concédées Est - Ouest ne passant pas par Paris prévues par le Schéma directeur routier national, priorité fonctionnelle que souligne le classement des liaisons suivant le critère d'accessibilité, ne recevrait en première priorité qu'une exécution partielle avec le lancement complet d'une seule liaison concédée (Nantes - Lyon). En complément l'aménagement de la route Centre-Europe-Atlantique constitue une priorité, en particulier le tronçon central A20 - A71 - A6.

La desserte des ports de la façade Manche-Atlantique serait cependant sensiblement renforcée grâce à la réalisation de l'extrémité ouest des autres transversales (A29 intéressant le Havre et Rouen prolongée jusqu'à Amiens, A89 - Bordeaux - Périgueux) et des opérations spécifiques Pont de Normandie -A13, Saintes - Rochefort - la Rochelle, Boulogne - A26, Rouen - Dieppe, Caen - Cherbourg.

Concernant la desserte du littoral, une priorité importante a été donnée à la réalisation de la rocade des Estuaires avec notamment l'achèvement de Nantes-Niort, la liaison Caen-Rennes et la mise en autoroute de la RN10 dans les Landes.

Le maillage régional et interrégional du réseau vise à compléter la desserte des zones à l'écart des grandes infrastructures, en particulier dans les régions de montagne, ainsi qu'à développer les synergies intervilles. Ces liaisons jouent donc un rôle important sur les potentialités de développement local et constitueront un enjeu considérable pour les Régions dans le débat sur la contractualisation. Le parti généralement retenu a été celui d'une grande progressivité dans la réalisation des investissements reconnus nécessaires.

Pour les déplacements urbains une forte priorité a été donnée aux liaisons assurant la continuité des grands itinéraires interurbains au droit des villes, grâce aux grandes rocades urbaines, tant pour améliorer le cadre de vie des citoyens que maintenir de bonnes conditions d'efficacité aux principaux courants d'échanges.

En Ile-de-France, les priorités en infrastructures affichées à l'échelon régional conduisent à privilégier le bouclage des rocades A86 et Francilienne, ainsi qu'à améliorer les liaisons entre elles, pour faire face à l'augmentation des déplacements périphériques qui constituent la composante la plus dynamique du trafic.

Enfin la cohérence et la continuité du réseau doit faire l'objet d'une action volontariste pour :

- mettre aux normes autoroutières les liaisons assurant la continuité du réseau autoroutier déjà réalisées sous forme de 2 x 2 voies avec des caractéristiques variées, afin d'assurer l'homogénéité et la sécurité des grands itinéraires ;
- réhabiliter le réseau existant ancien, notamment les voies rapides urbaines, pour les porter, tant du point de vue de l'usager (service et exploitation) que du riverain (réduction des nuisances) au niveau des infrastructures nouvelles ;
- améliorer qualitativement les itinéraires ne bénéficiant pas d'aménagement de capacité pour améliorer leur sécurité et l'adaptation à leurs fonctions.

En revanche, les investissements nécessaires à l'aménagement des autoroutes concédées (élargissements, nouvelles aires de repos...) et, surtout ceux sur routes parallèles aux autoroutes ont été strictement limités pour ménager les priorités essentielles.

1.3. Rythme d'aménagement et esquisses de programmes

(voir cartes et tableaux)

Autoroutes concédées

3063 km de liaisons concédées inscrites au Schéma directeur routier national resteront à mettre en service après le 1er Janvier 1994. 2279 km doivent être lancés d'ici fin 2002, terme des quinze ans annoncés par le Schéma directeur routier national pour l'engagement complet du programme d'autoroutes concédées, ce qui correspond à un rythme moyen annuel d'environ 250 km.

La liste des lancements proposés par la Direction des Routes au prochain Plan a été ajustée à ce rythme, soit 1253 km en 5 ans (correspondant à une longueur de 1 228 km en termes de Schéma directeur). Cette liste qui intègre les 239 km de suites fonctionnelles d'opérations déjà engagées au X^e Plan ne comporte donc que 1014 km de liaisons véritablement nouvelles. (Il paraîtrait préférable de prévoir dès maintenant une liste complémentaire dans laquelle le gouvernement pourrait choisir les opérations destinées à remplacer celles de la liste principale dont la procédure n'aurait pas abouti en temps utile. Cette liste complémentaire porterait sur environ une année de programmation).

En termes de lancements en travaux, ce programme de 1250 km de liaisons interurbaines nouvelles se monte à 55,9 milliards de francs : 11,2 milliards de francs par an en moyenne.

- Les scénarios d'investissement de moyen terme -

Par ailleurs, il convient de prévoir 18 milliards de francs, soit 3,5 milliards par an, pour l'aménagement du réseau existant aux besoins du trafic (élargissements...) et 16,1 milliards de francs pour les autoroutes urbaines concédées en Ile-de-France.

Réseau non concédé

L'esquisse retenue pour le XI^e Plan, construite en supposant les contrats Etat/régions et les programmes spéciaux A20, A75, RN7 réalisés comme prévu au X^e Plan, comporte :

- à hauteur de 37,2 milliards de francs, l'achèvement des opérations en cours (suites fonctionnelles), et décidées notamment : A20 (Vierzon-Brive), A75 (Clermont-Ferrand-Béziers), programme spécifique RN7, A86 et la Francilienne en région parisienne, ainsi que les dépenses inéluctables (programmes de réhabilitation et général).
- 49,3 milliards d'opérations classées en première urgence. Figurent dans cette première urgence les moyens correspondant au lancement complet des travaux permettant de boucler la rocade des Estuaires entre Caen et Rennes, ainsi que ceux intéressant la section centrale de la route Centre-Europe-Atlantique. En milieu urbain, les opérations nouvelles sont relativement peu nombreuses en raison du poids des coups partis (40 % du total). La sélection des opérations de "maillage interrégional et régional" a conduit à ne retenir que moins du tiers des opérations prévues à 15 ans. En ce qui concerne la mise aux normes des liaisons assurant la continuité du réseau autoroutier, il s'agit au XI^e Plan d'une première phase permettant la dénivellation des carrefours et la suppression des accès riverains. Enfin seuls 4% des travaux d'aménagement des routes parallèles aux autoroutes reconnus nécessaires à 15 ans ont été retenus pour les cinq prochaines années.
- au total, l'enveloppe d'investissements routiers non concédés comporte 86,5 milliards de francs de crédits d'engagement, valeur 1993 TTC (+ 17,8 % par rapport à l'enveloppe décidée au X^e Plan).
- les crédits consacrés aux contrats Etat-régions (hors Ile-de-France) et aux grands programmes (A20, A75 et RN7) augmenteraient de 7 milliards de francs (+11 %), soit sensiblement comme le PIB de 1988 à 1993.

Les nouveaux programmes de réhabilitation (+3,2 milliards de francs) et d'amélioration de la qualité de l'environnement en Ile-de-France (+2 milliards de francs) expliquent l'essentiel du solde des besoins supplémentaires d'un Plan sur l'autre.

**PROPOSITIONS D'INVESTISSEMENTS SUR LE X^e PLAN
ET COMPARAISON AVEC LE X^e PLAN**

RECAPITULATION

en milliards de francs TTC 1993

	X ^e Plan	Achèvement opérations décidées ¹	Nouvelles opérations 1ère urgence	Total achèvement + 1ère urgence	Evolution/ X ^e Plan
NON CONCEDE					
CER	49,2	13,3	40,3	53,6	+ 8,9 %
A.20 - A.75 - RN.7	7,4	9,2	-	9,2	+ 24,3 %
Programme général	1,2	1,2	-	1,2	+114,3 %
Réhabilitation	2,8	6,0	-	6,0	
Sous-total					
Hors IDF	60,6	29,7	40,3	70,0	+ 15,5 %
Ile-de-France	12,8	7,5	9,0	16,5	+ 28,9 %
Total non concedé	73,4	37,2	49,3	86,5	+ 17,8 %
CONCEDE					
Hors IDF	63,2	30,9	43,0	73,9	+ 16,9 %
Ile-de-France	2,6	9,0	7,1	16,1	+519,0 %
Total concédé	65,8	39,9	50,1	90,0	+ 36,8 %
TOTAL	139,2	77,1	99,4	176,5	+ 26,8 %

(1) En supposant les contrats Etat/régions et les programmes spéciaux réalisés comme prévu au X^e Plan. Le retard total est actuellement évalué à 7,8 milliards de francs.

	TOTAL	Achèv. des	Nouvelles op.	Nouvelles op.	Nouvelles op.	TOTAL	Observations
	Achèv.+1° urg.	op. décidées	1° urgence	2° urgence	3° urgence		
1 A L'ECHELLE EUROPEENNE							
1-1 FLUIDITE DE L'AXE NORD-SUD							
Clermont-Fd - Arc méditerranéen	6 746	5 210	1 536	590		7 336	dt A 75 en ach. (5 MdF en plus des financ. mis en place à fin 93)
Axe alpin	17 368	8 807	8 561			17 368	dt Dôle-Bourg (4,1 MdF) Grenoble-Sisteron (8,8 MdF)
Paris - Toulouse	8 916	3 000	5 916			8 916	dt Brive-Montauban en 1ère urgence (5,9 MdF) Vierzon-Brive en ach. (3 MdF)
Paris - Nevers A 72	2 200	2 000	200	400		2 600	dt PSA en ach. (2 MdF en plus des financ. mis en place à fin 93)
SOUS-TOTAL 1-1	35 230	19 017	16 213	990		36 220	
dont concédé	23 740	8 777	14 963			23 740	
1-2 BRANCHEMENTS A L'EUROPE							
vers l'Espagne	2 553		2 553			2 553	dt Pau - Oloron et Toulouse - Pamiers (2,5 MdF)
vers la Belgique	0			3 996		3 996	A 1 bis
vers l'Italie	5 932	4 962	970	19 402	640	25 974	dt Maurionne (4,7 MF) en ach. et A 8 bis (18 MdF)
vers la Suisse	2 122		2 122	3 453	280	5 855	dt Genève-Annecy (1,8 MdF) en 1° urg. et Annemasse-Suisse (3,5 MdF)
vers l'Allemagne	150		150			150	en 2° urgence
SOUS-TOTAL 1-2	10 757	4 962	5 795	26 851	920	38 528	
dont concédé	9 097	4 702	4 395	25 521		34 618	
1-3 INTEGRATION DES FACADES MARITIMES A L'EUROPE							
1-3-1 GRANDES TRANSVERSALES							
Issue de Bordeaux	9 534		9 534	12 009	710	22 253	(3,7 MdF) en 1° urgence
Issue de Nantes-St Nazaire	4 745	350	4 395			4 745	dt RCEA (A6-A71) 1,8/2,9 MdF, Bordeaux-Périgueux, Lyon-Balbigny
Issues de Rouen-Le Havre	2 737	450	2 287	1 805		4 542	dt Tours-Vierzon (3,6 MdF) en 1° urg.
SOUS-TOTAL 1-3-1	17 016	800	16 216	13 814	710	31 540	A 29 (A 20-Amiens) en 1° urg. (1,8 MdF)
dont concédé	13 446		13 446	10 354		23 800	
1-3-2 DESSERTE DU LITTORAL							
Rocade des estuaires	11 153	3 817	7 336	745	1 445	13 343	en ach. Ste Hermine-Niort (2,4 MdF), Caen-Rennes (3,6 MdF), RN 10
Arc méditerranéen	3 020	2 070	950	780		3 800	urbain (Toulon, Marseille)
Desserte rapprochée des ports	2 740	165	2 575	3 279	1 955	7 974	RN 13 Caen-Cherbourg, Rouen-Dieppe A 837, Saintes-Rochetort (1,2 MdF)
SOUS-TOTAL 1-3-2	16 913	6 052	10 861	4 804	3 400	25 117	
dont concédé	4 603	2 397	2 206	1 342		5 945	
SOUS-TOTAL 1-3	33 929	6 852	27 077	18 618	4 110	56 657	
dont concédé	18 049	2 397	15 652	11 696	0	29 745	
SOUS-TOTAL 1	79 916	30 831	49 085	46 459	5 030	131 405	
dont concédé	50 886	15 876	35 010	37 217	0	88 103	
y compris urbain	7 630	3 340	4 290	1 580	1 445	10 635	

	TOTAL Achév.+1° urg.	Achév. des op. décidées	Nouvelles op. 1° urgence	Nouvelles op. 2° urgence	Nouvelles op. 3° urgence	TOTAL	Observations
2 MAILLAGE INTERREGIONAL ET REGIONAL							
2-1 BASSIN PARISIEN							
Contournement du Bassin parisien	3 896	302	3 594	9 058	569	13 523	RN 154 (0,5 MdF) en 1° urgence
Liaisons à la métropole	1 210	310	900	1 671	2 816	5 697	dt A 28 Le Mans-Tours (2,2 MdF), A 160 Courtenay-Sens (0,86 MdF), aménagement des radiales RN 2, 4, 10, 12, 13
Liaisons de desserte interne	831	251	580	1 610	1 610	4 051	dt RN 31 (priorité à Beauvais - Compiègne)
SOUS-TOTAL 1-1	5 937	863	5 074	12 339	4 995	23 271	
2-2 LIAISONS INTERVILLES							
SOUS-TOTAL 2-2	9 922	2 928	6 994	12 581	6 939	29 442	ex. réseaux de villes autour de Toulouse, Châlons-Vitry-St Dizier...
2-3 DESENCLAVEMENT LOCAL							
SOUS-TOTAL 2-3	2 429	248	2 177	2 775	2 775	7 975	ex. desserte d'Aurillac, de l'Oisans et de la Matheysine...
SOUS-TOTAL 2	18 284	4 039	14 245	27 695	14 709	60 688	
dont concédé	4 748		4 748	13 487		18 235	
3 DEPLACEMENTS URBAINS							
3-1 REGION ILE-DE-FRANCE							
Autoroute A 86	16 175	12 965	3 210	3 510	2 770	22 455	A 86 Ouest (9 MdF) en ach.
Francilienne	5 193	340	4 853	5 250	5 880	16 323	bouclage Ouest (1° phase : 3 MdF) en 1° urgence
Autres voies rapides	6 978	1 924	5 054	23 700	35 680	66 358	A 16 (3,3 MdF) en 1° urgence
Voies de grande couronne	1 190	905	285	700	12 850	14 740	RN 4, RN 12, RN 2...
Accueil des autoroutes concédées	1 030	410	620			1 030	BIP (dt A 16 - RN 370 à 0,42 MdF en 1° urgence)
Divers	2 500		2 500	4 500	500	7 500	qualité - environnement (2 MdF) en 1° urgence
SOUS-TOTAL 3-1	33 066	18 544	16 522	37 660	57 680	129 406	
dont concédé	16 074	9 000	7 074	p.m.	p.m.	p.m.	
3-2 AIRES METROPOLITAINES ET GRANDES AGGLOMERATIONS							
Aires métropolitaines	8 310	3 992	4 318	6 293	2 215	16 818	siillon Mosellan, Lille, Lyon, St Etienne, Marseille, Toulon, Strasbourg
Grandes agglomérations	5 658	1 501	4 067	4 446	2 906	13 010	autres agglomérations > 200 000 habitants
SOUS-TOTAL 3-2	13 968	5 593	8 385	10 739	5 121	29 828	
3-3 CONTINUTE DU RESEAU STRUCTURANT							
SOUS-TOTAL 3-3	4 954	1 580	3 374	3 312	3 149	11 415	

	TOTAL Achév. + 1° urg.	Achév. des op. décidées	Nouvelles op. 1° urgence	Nouvelles op. 2° urgence	Nouvelles op. 3° urgence	TOTAL	Observations
3-4 CONTINUITÉ DU RESEAU NON STRUCTUANT							
Artères interurbaines	2 007	372	1 635	3 087	1 455	6 549	
Autres RN	2 361	461	1 900	570	1 146	4 077	
SOUS-TOTAL 3-4	4 368	833	3 535	3 657	2 601	10 626	
SOUS-TOTAL 3 hors IdF	23 290	7 996	15 294	17 708	10 871	51 869	
SOUS-TOTAL 3	56 356	24 540	31 816	55 368	68 551	180 275	
dont concédé hors Ile-de-France	252	252	252	3 325		3 577	
dont concédé en Ile-de-France	16 074	9 000	7 074	p.m.	p.m.	p.m.	
4 COHERENCE ET CONTINUITÉ DU RESEAU							
4-1 MISES AUX NORMES AUTOROUTIERES (LACRA)							
SOUS-TOTAL 4-1	1 695	385	1 310	976	979	3 650	ex. : LACRA en Bretagne, A 16, RN 51 Reims - Charleville...
4-2 ICAS ET IMOS							
SOUS-TOTAL 4-2	18 000	15 000	3 000	15 000	15 000	48 000	
4-3 AMENAGEMENTS DES RN PARALLELES AUX AUTOROUTES EXISTANTES							
SOUS-TOTAL 4-3	161	61	100	1 888	1 868	3 897	ex. : Lyon - Avignon - Cannes (RN 7), Montpellier - Narbonne (RN 113)
4-4 AMENAGEMENTS QUALITATIFS RN							
SOUS-TOTAL 4-4	3 565		3 565	6 172	6 173	15 910	ex. : RN 100 (PACA), RN 76 et 151 (Centre), RN 21 Vitteuve - Lirmoges etc...
4-5 REHABILITATION (NON CONCEDE, et y compris les VRU)							
SOUS-TOTAL 4-5	6 000	6 000		6 000		12 000	
TOTAL 4	29 421	21 446	7 975	30 016	24 020	83 457	
dont concédé	18 000	15 000	3 000	15 000	15 000	p.m.	
TOTAL GENERAL							
dont concédé hors Ile-de-France	73 886	30 878	43 010	69 029	15 000	157 915	
dont concédé en Ile-de-France	16 074	9 000	7 074	p.m.	p.m.	p.m.	

Nota : les opérations recensées au titre de la 3° urgence ne couvrent pas l'ensemble des besoins prévisibles à long terme,

ex. : les percées alpines et les grands contournements urbains à péage ne sont pas pris en compte dans ces tableaux.

Remarques sur ces tableaux :

- 1 - Le total de la colonne "achèvement des opérations décidées" du tableau de détail (77,9 milliards de francs) correspondant à la notion de "coups partis" comprend 0,8 milliard de francs de reports du X^e Plan sur le XI^e Plan, pour les programmes spéciaux RN7, 9, 20, qui d'après les définitions retenues, imposées par les incertitudes qui pèsent sur les dotations budgétaires de l'année 1993, devraient être imputées sur le X^e Plan amenant le total des opérations décidées à 77,1 milliards de francs comme indiqué dans le tableau de synthèse.
- 2 - Les projets figurant dans la colonne "achèvement des opérations décidées" comportent, d'une part, des travaux en cours et des engagements datés et, d'autre part, des dépenses considérées comme inéluctables (maintenance et maintien du niveau de service).

2. Le réseau ferroviaire national

A la différence de la problématique du réseau routier, où le gestionnaire offre une infrastructure dotée d'un certain niveau de service, l'opérateur ferroviaire organise et exploite un réseau, ainsi que les services de transport afférents et réalise ces actions conjointement dans une logique d'entreprise. Les conséquences entraînées par l'ouverture progressive des réseaux pour le trafic international de transit ne seront pas si avancées pour la période considérée du Plan qu'on doive considérer comme réaliste une évolution significative du rôle de la SNCF et de ses filiales dans son double rôle d'exploitant de réseau et d'opérateur de transport. C'est donc à la lumière de cette double préoccupation qu'il faut comprendre les propositions d'investissement tant en infrastructures qu'en matériel roulant pour la période du XI^e Plan, ce qui signifie aussi qu'on ne peut dissocier les choix d'investissements d'une politique tarifaire, d'une stratégie commerciale, ni d'une politique sociale de l'entreprise.

Bien qu'il existe des interpénétrations évidentes, les enjeux de chacun des réseaux ont été regroupés par la Direction des Transports terrestres selon trois grandes partitions : l'extension du réseau à grande vitesse ; les investissements du réseau national, l'amélioration de l'offre de transport combiné fer-route et, peut-être, à plus long terme, la construction d'une autoroute ferroviaire de fret. Cette lecture est commode, même si elle mériterait d'être croisée avec une grille de lecture des politiques de développement de la SNCF en matière de transport de voyageurs et de marchandises.

Le scénario d'investissement de moyen terme est d'abord décrit pour chacune de ces partitions en termes d'enjeux, avant d'être décliné en termes d'investissements chiffrés.

2.1. Enjeux de l'extension du réseau ferroviaire à grande vitesse

Au cours du X^e Plan, l'extension progressive du réseau TGV (TGV Atlantique, TGV Nord) aura permis à la SNCF de conserver tant bien que mal son trafic intérieur de voyageurs sur le réseau principal (54,3 milliards de voyageurs-kilomètres en 1989, 53 en 1992). En effet, le doublement au cours de la période du trafic TGV compense en quelque sorte la baisse du trafic traditionnel. Le succès du TGV Sud-Est crée des saturations qui imposeront d'accroître la capacité des rames (rames deux niveaux) et à plus long terme la capacité des voies grâce à l'amélioration des systèmes de contrôle-commande. Le maillage européen se réaliserait vers le Nord (Paris-Bruxelles-Cologne-Amsterdam), vers l'Est et le Sud-Est, vers l'Italie (franchissement alpin), au Sud-Ouest, vers l'Espagne. Les enjeux de la poursuite du réseau à grande vitesse se situent donc au niveau de l'accès d'un plus grand nombre de personnes à ce haut niveau de service, du maintien du trafic voyageurs sur le réseau classique, de l'aménagement du territoire et de son maillage européen, qui justifieraient, selon la Direction des Transports terrestres, la poursuite du réseau vers le Sud, et vers l'Est (TGV Méditerranée y compris son prolongement vers l'Espagne, TGV Est, TGV Lyon-Turin).

Bien entendu, cette extension conduit à un redéploiement de l'offre ferroviaire classique et ne peut être dissociée d'un effort particulier d'amélioration de la qualité des transports express régionaux, nécessaire à la fois pour les enjeux de la vie quotidienne des usagers et pour la valorisation du réseau TGV.

2.2. Enjeux des investissements du réseau national classique

Pour le réseau national classique, l'érosion du trafic voyageurs amène inévitablement à s'interroger sur la qualité du service offert et sur l'obligation de service public de la SNCF. Force est de constater que les difficultés de la situation financière de la SNCF ont amené à retarder certaines opérations de restauration et de renouvellement des matériels. Les grandes opérations programmées de restauration (GOP) qui permettent de restaurer de larges tronçons dans leur intégralité plutôt que de revenir chaque année réaliser de nouveaux travaux et qui conduisent ainsi à faire des économies significatives (de travaux et de contraintes pour le trafic existant) ont été différées. De même, l'âge moyen des matériels s'est dégradé de 1989 à 1992 ; il est passé de 22,4 à 24,6 ans pour les locomotives électriques, de 15,1 à 16,8 ans pour les voitures de trains rapides et express. Enfin, le maintien d'un haut niveau de sécurité pour un niveau de service plus élevé suppose de consacrer des investissements fort lourds aux systèmes de sécurité (contrôle-commande, balises, passages à niveau) etc...

De ce constat multiple résulte l'idée qu'un effort accru doit être consenti au cours du XI^e Plan par rapport au Plan précédent pour assurer un haut niveau de sécurité, améliorer les dessertes interurbaines et conserver un niveau de trafic acceptable, accroître le confort des personnes en veillant au renouvellement des matériels vétustes. Cette orientation est proposée dans le cadre du réseau actuel par la Direction des Transports terrestres, qui estime que toute renonciation à une partie du réseau est lourde de conséquences en termes de service public, d'aménagement du territoire et de cohésion sociale de l'entreprise : aucune décision politique n'ayant été prise en ce sens, le scénario d'investissement de moyen terme ne peut se placer dans cette hypothèse de renonciation.

Pour les marchandises, il apparaît nécessaire d'envisager l'hypothèse de création dans le long terme de lignes nouvelles pour le contournement de Paris et de Lyon (emprises à réserver dans les SDAU en préparation).

2.3. Amélioration de l'offre combinée fer-route

La stratégie fret de la SNCF mise sur l'amélioration et le renforcement de l'offre de trains complets. Mais cette disposition est insuffisante pour lui permettre de résister à la concurrence routière qui s'exerce avec des prix de transport en forte baisse, sans rupture de charge et avec une souplesse accrue. C'est ainsi que l'offre de wagons isolés a subi une forte érosion (33,5 milliards de tonnes-kilomètres transportées en 1980, 20 en 1990).

Cette perte de marché s'explique pour partie en raison de l'évolution structurelle de nature des marchandises transportées, mais les autres facteurs explicatifs sont à rechercher du côté d'une compétitivité accrue du mode routier. Seul le recours volontariste au transport combiné rail-route avec une organisation susceptible de concentrer les flux sur des points nodaux, de réaliser un grand nombre d'acheminements jour A-jour B et de diminuer les coûts de manutention terminaux peut contrebalancer cette tendance.

Cette orientation peut se décliner en quatre grandes catégories d'opérations :

- achever la mise au gabarit B + des axes le Havre-Paris, Grande-Bretagne - Italie et Allemagne - Espagne ;
- mettre à disposition de l'économie nationale de nouvelles plates-formes d'échanges de transport combiné dans les cinq à six sites à vocation logistique européenne ;
- remettre à niveau en tant que de besoin les autres terminaux participant à l'effet de réseau ;

- Les scénarios d'investissement de moyen terme -

- améliorer la productivité des plans de transports par l'encouragement au développement de technologies nouvelles (engagement de la première phase du chantier COMMUTOR ¹, lorsque le concept d'exploitation qu'il implique sera validé).

Parallèlement, pour donner sa pleine efficacité à cette orientation, il conviendra d'obtenir, grâce en particulier à une politique de contrôle plus appropriée, un relèvement des tarifs routiers permettant notamment d'assurer une meilleure couverture des charges pour le transport routier.

(1) *COMMUTOR* : système de correspondance de fret ferroviaire réalisé non par manoeuvre de wagons mais par transbordements de superstructures.

**PROPOSITION D'INVESTISSEMENT A MOYEN TERME
SNCF - RESEAU PRINCIPAL**

source : DTT

OPERATIONS D' INVESTISSEMENT (en millions de francs 1993)	RAPPEL 1989/1993 X° PLAN	COUPS PARTIS 1994 / 1998				TOTAL COUPS PARTIS	OPERATIONS NOUVELLES 1994/1998
		Poursuites d'opérations	Opérations Décidées à engager	Engagts. du Gouvernt.	Maintien du réseau		
A - SNCF							
I - Réseau TGV	50331	10929	0	27690	0	38619	30098
I -1 Infrastructure	33848	2249	0	24790	0	27039	27942
TGV Atlantique	1702					0	
TGV Nord	18201	260				260	
Interconnexion IDF	6308	1636				1636	
Contournement LYON	6858	354				354	
Terminaux Tunnel s/Manche	878					0	
TGV Méditerranée				24790		24790	
Autres TGV (Est, Lyon-Mont- mélian, Montpellier-frontière...)							26757
Etudes des autres TGV							1186
I -2 Matériel roulant	16383	8680	0	2900	0	11580	2156
hors TGV Méditerranée	16383	8680				8680	2156
TGV Méditerranée				2900		2900	
II - Réseau Classique	49201	0	0	0	60495	60495	0
II -1 Programme FDES	39070	0	0	0	47992	47992	0
.Infrastructure	20534				23370	23370	
.Matériel roulant	7434				10374	10374	
.Mobilier outillage	2347				2735	2735	
.Participations financ.	390				342	342	
.Grandes Opér. Périod.	8364				11171	11171	
II -2 Programme hors FDES	10131	0	0	0	12503	12503	0
III - Transports Combinés	302	0	0	0	0	0	3202
.Chantiers TC	302						1902
.Commutor							1300
TOTAL SNCF	99833	10929	0	27690	60495	99114	33301

Commentaires sur le tableau SNCF :

Les coups partis correspondent aux opérations engagées qu'il convient d'achever, et aux poursuites techniques d'opérations en cours d'une part, aux opérations ayant fait l'objet d'un engagement formel par le gouvernement d'autre part, ainsi qu'à la conservation du capital.

Coups partis :

- pour le réseau TGV :

- . l'achèvement du TGV Nord, de l'interconnexion Ile-de-France et du contournement de Lyon ;
- . la réalisation du TGV Méditerranée.

- pour le réseau classique :

- . un niveau d'investissement supérieur à la période du X^e Plan tant pour le programme FDES qu'hors FDES (fonds propres SNCF sans participation Etat), afin d'accroître le volume des grandes opérations périodiques et les investissements en matériel roulant, et maintenir un niveau de sécurité élevé.

Opérations nouvelles :

- pour le réseau TGV :

- . le lancement du TGV Est (avec un achèvement prévu fin 1999) ;
- . une première tranche du TGV Lyon-Montmélián, la réalisation du TGV Montpellier-frontière, au moins sur la section Perpignan-frontière, l'étude des autres TGV (Rhin-Rhône, Tours-Bordeaux, Picardie).

- pour le transport combiné :

- . la réalisation de 11 chantiers de transport combiné ;
- . le lancement d'une première phase du projet COMMUTOR.

3. Les transports collectifs urbains

Le phénomène de métropolisation souligné dans la première partie du rapport a permis de montrer que plus de 50 % de la population française se concentre dans de grandes agglomérations et que les besoins en déplacement augmentent à cause de l'allongement des parcours urbains (trajets domicile-travail) même si globalement le nombre de trajets augmente peu. La lutte contre la congestion et la pollution liée aux trajets automobiles poussent à une maîtrise de la demande de déplacements motorisés, vers l'utilisation d'autres sources d'énergie ou de véhicules moins polluants et à des solutions qui facilitent l'usage des modes de transport économes en espace et en énergie, c'est-à-dire vers un recours accru aux transports collectifs. Les différents objectifs de politique que dans l'optique d'une planification des déplacements urbains, assurant au mieux la coexistence des divers modes (partage de la voirie) et leurs interfaces (parcs de stationnement, accès aux gares).

Au sein de cette planification urbaine, l'offre de transports collectifs devrait être significativement accrue en volume et en qualité de service :

- en volume, les transports collectifs doivent pouvoir absorber l'évolution générale des trafics et les reports éventuels de la voiture particulière. La plupart des grandes agglomérations se dotent progressivement de solutions de forte capacité (métro classique, métro automatique léger, tramway),
- en qualité, ce qui impose de favoriser des solutions accessibles à tous (personnes à mobilité réduite, personnes âgées, familles) et des solutions attractives avec des matériels modernes.

Le scénario présenté pour le XI^e Plan consiste donc à proposer une augmentation très significative des volumes d'investissement à consacrer aux transports collectifs urbains qu'il s'agisse de l'Ile-de-France ou des autres agglomérations. En effet, le degré de développement de chaque agglomération lié à la métropolisation suppose aujourd'hui de réaliser un effort de rattrapage et de mise à niveau tant quantitatif que qualitatif des transports collectifs. Les moyens correspondants combinent à la fois des ressources tarifaires, fiscales nationales ou locales comme le Versement Transport, ce qui laisse une certaine marge de manoeuvre pour envisager ces investissements.

3.1. Transports collectifs d'Ile-de-France

Alors qu'au cours des années soixante-dix, l'Ile-de-France avait bénéficié d'une politique volontariste avec la réalisation progressive des différents RER, de diverses lignes de métro et l'apparition de couloirs réservés aux autobus, les années quatre-vingt ont vu cette politique diminuer d'importance essentiellement à cause d'une démographie régionale modérée. Mais ce ralentissement des investissements a laissé apparaître deux lacunes graves : la saturation d'un certain nombre de voies du réseau (RER A, lignes 1, 4, 7 et 13 du métro) et une offre de transports collectifs peu adaptée aux besoins croissants de déplacement de banlieue à banlieue. Devant cette constatation, la décision de lancer les deux chantiers EOLE et METEOR prise en octobre 1989 au début du X^e Plan était destinée à résoudre peu à peu ce problème de saturation et à améliorer les liaisons Est-Ouest de l'agglomération.

Comme la croissance prévisible des déplacements en Ile-de-France tous modes confondus devrait s'établir autour de 20 % entre 1992 et 2005 (de 20 à 24 millions par jour), les choix d'investissements pour le XI^e Plan au niveau des réseaux passent par la poursuite des engagements déjà pris (coups partis), la prolongation de certains d'entre eux ou la réalisation de lignes ou de sections de lignes nouvelles, dont le livre blanc de l'Ile-de-France et le projet de Schéma directeur d'aménagement urbain d'Ile-de-France ont dressé une liste de priorités :

- l'achèvement des grandes radiales programmées EOLE et METEOR, d'où la proposition d'une seconde phase pour chacune de ces opérations dans le scénario d'investissement de moyen terme : EOLE 2^e phase banlieue Ouest (la Défense) Gare Nord Est - L'Évangile-Pantin, METEOR de Saint-Lazare à Asnières-Gennevilliers (par réaménagement de la ligne n° 13 du métro) ;
- la réalisation d'un réseau lourd de rocade en banlieue proche maillé avec le réseau radial ;
- la création de relations tangentielles entre les principaux pôles d'urbanisation de la grande couronne.

Mais la plupart de ces investissements sur le réseau s'accompagnent d'acquisitions toutes aussi conséquentes de matériel roulant. Il faut en effet tenir compte de trois facteurs concomitants :

- l'extension du réseau (notamment avec la mise en service effective de METEOR) ;

- la mise en exploitation des rames à deux niveaux destinées à accroître la capacité des lignes RER et le renouvellement des autres matériels de ces mêmes lignes ;
- le renouvellement progressif du parc d'autobus, dont la limite d'âge a été souvent atteinte, malgré le relèvement à 15 ans de l'âge de réforme.

Enfin, compte-tenu des logiques de sécurité et d'entretien des réseaux tant pour la RATP que pour la SNCF, un accroissement des investissements de maintenance est également souhaitable. C'est à ce prix que la qualité du service peut être maintenue à un niveau assurant une offre attractive face aux solutions de transport individuel.

Au niveau du financement, il convient de rappeler que les déclarations commentant le projet de Schéma directeur de la région Ile-de-France supposaient qu'environ deux tiers des investissements de transport seraient affectés aux transports collectifs si on y inclut le matériel roulant. C'est donc ce scénario volontariste en faveur des transports collectifs qui est préconisé.

- Les scénarios d'investissement de moyen terme -

PROPOSITION D'INVESTISSEMENT A MOYEN TERME TRANSPORTS COLLECTIFS ILE-DE-FRANCE

source : DTT

OPERATIONS D' INVESTISSEMENT (en millions de francs 1993)	RAPPEL 1989/1993 X° PLAN (°)	COUPS PARTIS 1994/1998 (*)					OPERATIONS NOUVELLES 1994/1998
		Poursuites d'opérations	Opérations Décidées à engager	Engagts. du Gouvernt.	Maintien du réseau	TOTAL COUPS PARTIS	
B- ILE DE FRANCE							
I - SNCF banl. IDF	16171	5301	1218	0	15628	22148	4946
I-1 Programme Spécial	4439	5301	1218	0	0	6519	4946
EOLE 1ère phase	2050	3436				3436	
EOLE 2ème phase						0	1400
Gde Cture ouest St G/Nsy	79	610				610	
Gare Masséna (déplact.)	224		507			507	
RER A St Christ.-Cergy le Ht.	218					0	
RER B amengt.cap.dir. Roissy						0	647
RER C.Modern.exp.sacem	151					0	
RER C: sacem (réalisation)						0	862
RER C trav.cap.Austerl.Bretig.						0	1617
RER D (jonction centrale)	1045	802				802	
Melun- Sénart Est-Gd. Stade			711			711	
St Quentin/La Défense 1°étape	414					0	
St Quentin/La Défense 2°étape						0	194
Tram Val de Seine/Issy/La Def	171	453				453	
TVS 2°étape: Issy-bd Victor						0	226
Gare de Clichy	86						
I-2 Programme Normal	11732	0	0	0	15628	16628	0
Sécurité, capac. product. patrim.	5136				6305	6305	
Matériel roulant	6596				9323	9323	
II - RATP	19139	3537	0	83	18323	21943	2695
II-1 Infrastructure (Titre 1)	5623	3637	0	83	0	3620	2695
METEOR Tolbiac/St Laz.	3337	3075				3075	
METEOR St.Laz.-Asn./Gennevil.						0	2695
Ligne 13 St Denis Univer.	35	462				462	
Gare ouest Eurodisney				83		83	
Achèvement du IX° Plan	2251						
II-2 Titre 2 à 4	13516	0	0	0	18323	18323	0
Matériel roulant (Titre 4)	4667				8084	8084	
Titres 2,3 (modern.renovit.)	8849				10239	10239	
III-Liaisons fer. gde couronne	252	0	0	0	0	0	0
IV -EngagLpriorités SDAU-RIF	0	0	0	0	0	0	10810
IV-1 Améliorer l'existant	0	0	0	0	0	0	2964
RER C Paris intra muros							539
Capacité banlieue St.Lazare							1078
Prolongement ligne 4							1347
IV-2 Proche couronne	0	0	0	0	0	0	4688
Rocade proche couronne							2910
Desserte site d'urbanisation							1778
IV-3 Tangentielles	0	0	0	0	0	0	1400
IV-4 Zones défavorisées	0	0	0	0	0	0	1433
IV-5 Grande couronne	0	0	0	0	0	0	325
TOTAL ILE DE FRANCE	35561	8838	1218	83	33951	44090	18451

(*) compte non tenu de l'effet des plans de relance décidés en mai/juin

Commentaire sur le tableau transports collectifs en Ile-de-France :

Les coups partis répondent à la même définition que celle donnée pour la SNCF.

Coups partis : les plus importantes opérations lancées: EOLE (1ère phase), METEOR (Tolbiac-Saint-Lazare), la jonction initiale du RER D, avec le site du futur Grand stade (si le site de Melun-Sénart est définitivement retenu), premier élément de la section de tangentielle Sénart-Evry. S'y ajoutent la maintenance des réseaux SNCF et RATP, ainsi que des investissements de matériel roulant en très forte progression.

Opérations nouvelles : les principales opérations pour la SNCF concernent la 2ème phase d'EOLE (banlieue Ouest-Gare Nord Est-l'Evangile Pantin) l'amélioration de la ligne C du RER (SACEM, Austerlitz-Brétigny) ainsi que l'aménagement de la ligne B du RER en direction de Roissy et pour la RATP, la 2ème phase de METEOR de St Lazare-Condorcet à Asnières-Gennevilliers.

Au titre du Schéma directeur Ile-de-France, diverses opérations ont été évoquées :

- l'amélioration de la ligne C du RER intra-muros ;
- l'amélioration de la capacité de la partie banlieue de la gare Saint-Lazare ;
- le prolongement de la ligne 4 du métro jusqu'à Bagneux ;
- la réalisation d'une première section de la rocade des proches couronnes (Orbitale) ;
- la desserte des sites d'urbanisation et de redéveloppement (Plaine Saint-Denis); ligne 12 du métro entre la Porte de la Chapelle et la Gare de la Plaine ; site de Billancourt) ;
- les tangentielles ferrées (tangentielles Sud) ;
- le désenclavement des zones défavorisées (Clichy-Montfermeil, Bezons - Sartrouville - Argenteuil, Meaux - Beauval, par exemple) ;
- le conventionnement ferroviaire en Grande Couronne dont le financement reste à mettre au point.

3.2. Transports collectifs en site propre de province

En province, de nombreuses agglomérations (voir tableau ci-après) se trouvent placées à un stade de leur développement qui requiert le recours à des solutions de transports collectifs de forte capacité : métros lourds ou légers, tramways, autobus en site propre, ce qui suppose un fort investissement, qu'il prolonge celui du X^e Plan (coups partis) ou qu'il s'agisse d'opérations nouvelles. Cet effort particulier est possible parce que la capacité d'endettement des collectivités et de déplafonnement du Versement Transport permettent de couvrir une part significative des investissements, les subventions de l'Etat jouant, bien au-delà de l'effet de levier, un effet déterminant pour assurer un calendrier de réalisation compatible avec l'accroissement de la demande. La modulation des taux devrait être ajustée pour favoriser l'insertion en surface des emprises affectées aux transports collectifs. Un effort très sensible d'investissement en faveur des réseaux de transports collectifs est donc attendu pour le XI^e Plan.

Même si un système lourd ou semi-lourd a un effet structurant à moyen et long termes, il importe cependant que la capacité du système retenu soit en rapport avec la demande prévisible de trafic et éviter les investissements de surcapacité de trafic. L'abondance des propositions fait que l'Etat devra les sélectionner, avec pour critère principal, la bonne adaptation des projets aux conditions locales.

Les investissements de maintenance des réseaux existants n'ont en revanche pas pu être évalués de même que ceux relatifs aux réseaux péri-urbains (Marseille, Nantes, Toulouse, Lille, Grenoble, Saint-Etienne, Orléans, etc...).

**PROPOSITION D'INVESTISSEMENT A MOYEN TERME
TRANSPORTS COLLECTIFS DE PROVINCE**

source : DTT

OPERATIONS D' INVESTISSEMENT (en millions de francs 1993)	RAPPEL 1989/1993 X° PLAN	COUPS PARTIS 1994 /1998				TOTAL COUPS PARTIS	OPERATIONS NOUVELLES 1994/1998
		Poursuites d'opérations	Opérations Décidées à engager	Engagts. du Gouvernt.	Maintien du réseau		
C - TCSP PROVINCE					(p.m)		
Total (Infras.+ mat. roul.) (*)	15409	8978	7652	3805	"	20435	20240
I - Projets en cours :	10007	8978	7652	3805	"	20435	
Bordeaux (VAL)	226		5066		"	5066	
Lille (VAL+modern.TW)	4252	2910			"	2910	
VAL liaison Mons-Roubaix		2561			"	2561	
Lyon (lig. D+prol. à Vaise)	2339	728			"	728	
Lyon (protocole P.D.T.C.)				3277	"	3277	
Nantes(lig.2+prol.TW.au N.)	431	539			"	539	
Rennes (VAL)	194		2587		"	2587	
Rouen (Tramway)	1019	1156		528	"	1685	
Strasbourg (Tramway)	1546	1064			"	1064	
II - Nouveaux projets :	5402						20240
1. Métros	4257						7190
(Marseille,Nice,Toulouse)							
2. Tramways	1145						7380
(Grenoble, Montpellier, Nantes, Orléans, Saint-Etienne, Strasbourg Toulon, Valenciennes)							
3. Transports en Sites Réservés							2980
(Caen, Le Mans, Tours)							
4. Sites Propres Autobus							2690
(Amiens, Annecy, Besançon, Clermont-Ferrand, Dijon, Dunkerque, Le Havre, Lorient, Maubeuge, Metz, Nancy, St-Denis de la Réunion)							
(*) estimation Matériel roulant	2100	1460	950	630	"	3040	3000

En raison de la complexité de l'état d'avancement des dossiers, la DTT n'a pas souhaité faire apparaître la ventilation détaillée des opérations.

Remarque sur le tableau transports collectifs en site propre de province :

Coups partis :

Ils concernent soit des poursuites techniques d'opérations décidées et engagées pendant le X° Plan (le VAL et la modernisation du tramway à Lille, le VAL à Rennes et Bordeaux, le tramway à Rouen et à Strasbourg, le prolongement de la ligne D du métro de Lyon à Vaise ainsi que le prolongement du tramway de Nantes au Nord de l'agglomération) soit des opérations qui pour l'essentiel s'inscrivent dans le prolongement des opérations engagées et qui ont fait l'objet d'un engagement formel de subvention par le gouvernement (lettres du Premier ministre et du

ministre) : la liaison Mons-en-Baroeul/Roubaix avec le Val de Lille, le prolongement du tramway de Rouen, les prolongements des lignes D à Venissieux, B à Gerland et A à Salengro du métro de Lyon, plus des aménagements de site propre en surface dans le cadre d'un programme de développement des transports collectifs ayant fait l'objet d'un protocole signé par l'Etat.

Opérations nouvelles :

Il s'agit d'opérations destinées à doter chaque agglomération d'un réseau de transports collectifs mieux adapté :

- extension des réseaux d'un certain nombre d'agglomérations déjà équipées : Marseille, Toulouse, Strasbourg, Nantes, Grenoble et Saint-Etienne ;
- création de réseaux nouveaux de surface (sites propres lourds pour bus ou matériels adaptés, tramways) dans d'autres agglomérations.

Un financement d'Etat a été demandé pour ces divers projets. Il convient enfin de signaler que les investissements correspondants en matériel roulant correspondent à des estimations très approchées.

4. Les voies navigables

Les transports modernes sur des voies d'eau à grand gabarit ont des avantages en termes de coût, de consommation d'énergie, de sécurité et de respect de l'environnement.

Pour autant, le rôle de la voie d'eau ne se réduit pas au seul transport de marchandises : la voie d'eau sert aussi au tourisme fluvial, de façon plus marquée pour les voies à petit gabarit et elle remplit de nombreuses autres fonctions importantes, comme par exemple, le transport d'eau.

Elle marque le territoire, le paysage et le milieu : elle joue son rôle dans l'aménagement du territoire.

La reconnaissance de l'importance de ce rôle devrait se retrouver, selon le scénario d'investissement de moyen terme présenté par la DTT, dans les engagements financiers d'un prochain Plan.

- l'état de dégradation du réseau confié par l'Etat à Voies navigables de France (VNF) impliquerait la poursuite des efforts de restauration entrepris au X^e

Plan : c'est une somme d'environ 1 milliard et demi qui y serait consacrée au minimum.

- les extensions limitées du réseau dans les fonds de vallées ou les améliorations de gabarit constitueraient les investissements les moins chers, et dont le rapport coût-avantages est le meilleur.

C'est dans cette catégorie que se placeraient les opérations figurant dans le tableau joint dont la poursuite au XI^e Plan est déjà inscrite dans les décisions comme l'aménagement de la Deule et de la Lys à la frontière franco-belge et la mise au gabarit de 1350 tonnes du canal du Rhône à Sète, deuxième débouché maritime de l'axe Rhône/Saône.

Comme opération nouvelle de ce type dans le Plan, il serait prévu de poursuivre l'approfondissement de la Moselle jusqu'à Nancy, en refaisant au passage l'écluse de Clevant pour l'accès au port fluvial de Nancy.

Il est également prévu de porter à 2,20 mètres l'enfoncement disponible entre Compiègne et Soissons sur la liaison Aisne/Moselle.

- le développement du transport par conteneurs sur les voies d'eau conduirait à prévoir le relèvement systématique des ponts pour faire circuler des unités fluviales transportant 2 ou 3 couches de conteneurs : les estimations faites jusqu'à présent portent sur des sommes de plusieurs milliards pour offrir un tirant d'air suffisant ; seules les opérations les plus urgentes seront à entreprendre dans le cadre du prochain Plan.
- enfin, les franchissements de seuil dans les grandes liaisons constituent les opérations les plus lourdes et les plus significatives pour la création d'un véritable réseau : au XI^e Plan seraient à entreprendre la 2^eme phase de la section Niffer/Mulhouse et la section Laperrière/Tavaux de la liaison Saône/Rhin ¹.

Parallèlement la relance de Seine-Nord, après la concertation qui devrait être lancée à l'automne dans le cadre fixé par la circulaire du 15 Décembre 1992, pourrait conduire à l'exécution des études, l'obtention de la déclaration d'utilité publique et éventuellement les premiers achats de terrain.

(1) Le ministère de l'Environnement est opposé à la réalisation du canal Rhin-Rhône car les atteintes qui seraient faites aux milieux naturels paraissent disproportionnées par rapport aux ouvrages prévus.

PROPOSITION D'INVESTISSEMENT A MOYEN TERME VOIES NAVIGABLES

source : DTT

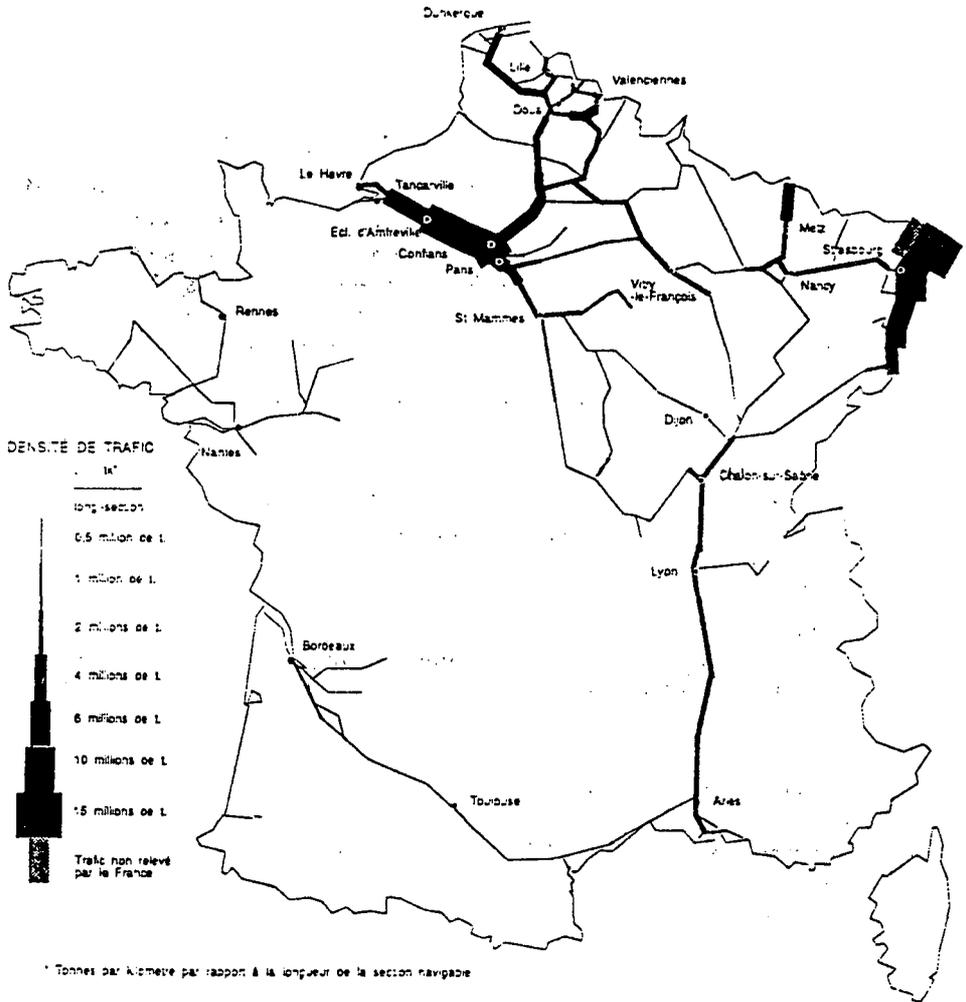
OPERATIONS D'INVESTISSEMENT (en millions de francs 1993)	RAPPEL 1989/1993 X° PLAN	COUPS PARTIS 1994 /1998				TOTAL COUPS PARTIS	OPERATIONS NOUVELLES 1994/1998
		Poursuites d'opérations	Opérations Décidées à engager	Engagés du Gouvernt.	Maintien du réseau		
D - VOIES NAVIGABLES.							
TOTAL V.N.	2156	452	420	162	1491	2524	1293
.dragages de la Saône	)	52				52	
.aménagement de la Deûle	)	71	120			191	
.approf. Moselle+écl. Clévant	)	42				42	69
.cni Rhône Sète+dig.Zifmar	)	79	300			379	
.Bray - Nogent (1000T)	)	16				16	
.Aisne - Moselle	)					0	80
.relèvements de ponts	)					0	200
.gsea. répar. (y c ouv. Bse Sne)	)				1491	1491	
.aménagement de la Loire	)	3				3	
.Niffer-Mulhouse 1° phase	)	189				189	
.Niffer-Mulhouse 2° phase	)					0	190
.Laperrière-Tavaux	)					0	647
.études grandes liaisons	)			162		162	108

L'enveloppe totale des dépenses prévues s'élèverait à 3,8 milliards de francs ; une autre hypothèse de reconduction du X° Plan, avec une majoration de 20 %, ne permettrait que de traiter les coups partis. Il faudrait alors reporter toute opération sur les grandes liaisons et renoncer aux améliorations envisagées sur Aisne/Moselle, ainsi qu'au relèvement de ponts : seul resterait le complément d'approfondissement de la Moselle.

Ce serait maintenir la voie d'eau dans l'état de déshérence dont par la création de VNF le gouvernement avait entrepris de la faire sortir.

NAVIGATION FLUVIALE CARTE DES DENSITES DE TRAFIC

1991 source : O.N.N.



5. Les investissements du transport aérien

Le transport aérien français va connaître au cours de la période 1993-1998 de très fortes mutations liées à l'achèvement de la libéralisation du secteur au niveau communautaire. D'indispensables restructurations sont à prévoir tandis qu'un certain nombre d'opportunités seront à saisir.

Pour que les entreprises françaises puissent bénéficier de ces dernières, il est nécessaire que les infrastructures aériennes soient en mesure de traiter le trafic attendu. Les infrastructures essentielles au fonctionnement du transport aérien se regroupent en trois catégories :

- a) les infrastructures de la navigation et du contrôle aériens
- b) les aéroports
- c) les infrastructures terrestres d'accès aux aéroports.

Les investissements en la matière sont supportés par plusieurs intervenants très différents. Les investissements de la navigation aérienne sont financés par le budget annexe de l'aviation civile (voir ci-après). Les investissements aéroportuaires sont à la charge des gestionnaires d'aéroports (Aéroports de Paris et chambres de commerce principalement), complétés, le cas échéant, de subventions des collectivités locales ou de la CEE. Les accès aux aéroports relèvent principalement du budget des transports terrestres.

La Direction générale de l'Aviation civile (DGAC) dispose quant à elle de deux budgets :

- un budget de 2,3 milliards de francs, financé sur le budget général de l'Etat, pour le développement des programmes aéronautiques civils. Il n'est pas à prendre en considération ici ;
- un budget annexe, qui intéresse l'ensemble des activités liées à l'aviation civile, hors programmes aéronautiques civils, pour assurer son fonctionnement et les investissements nécessaires au développement des activités liées au transport et au trafic aériens et, plus généralement, à leur sécurité.

Le budget annexe est financé, pour l'essentiel, sur ressources propres : 95 % de ses ressources sont assurées par des redevances en provenance des compagnies et usagers du transport aérien (redevances pour services terminaux, redevances de route, principalement) et de la taxe de surrête et sécurité (550 MF). Les cinq pour cent restants sont couverts par une subvention du budget général.

5.1. Le contexte : une conjoncture difficile mais une perspective de croissance soutenue

Le transport aérien connaît sur longue période un rythme de croissance élevé.

En ce qui concerne le nombre de passagers, on a certes assisté en 1991 à un retournement brutal de tendance. Le nombre total de passagers transportés selon l'Organisation de l'Aviation civile internationale a en effet connu une baisse de 3 % à la place d'une croissance escomptée de 6 à 7 %. Mais la reprise de 1992 fait apparaître une croissance de 3 % par rapport à 1991 et de 9 % pour le trafic international. Et l'ensemble de la communauté aéronautique prévoit une croissance tendancielle de l'ordre de 5 % par an en nombre de passagers pour les années 1993 à 1998.

Mais en matière de dimensionnement des infrastructures aériennes (contrôle aérien et même aéroports dans une grande mesure) le critère déterminant n'est pas l'évolution du nombre de passagers, mais celle du nombre des mouvements d'appareils. Exprimé en nombre de mouvements contrôlés, le trafic a crû de 50 % entre 1985 et 1990. Après une décélération en 1990 et 1991, la croissance a repris en 1992 avec une augmentation de 5,3 % par rapport à 1991 et d'environ 8 % par rapport à 1990.

Le nombre total de vols contrôlés a été de 1 690 000 en 1992 (+5,3 % par rapport à 1991). La barre des 6000 vols quotidiens a été dépassée trois fois au cours de l'année 1992. Le niveau maximum journalier du trafic n'avait pas atteint 5000 vols en 1988. La croissance annuelle moyenne des mouvements envisageable sur longue période se situe aux alentours de 5 à 6 %. Il convient de noter que cette croissance des mouvements a tout lieu d'être plus rapide que celle du trafic de passagers.

La libéralisation décidée au niveau communautaire provoque en effet une accélération des fréquences de desserte ¹ et une diminution de la taille des avions mis en ligne.

Cette évolution différente du trafic en passagers et en mouvements contribue à la congestion du système de contrôle et des aéroports. Elle risque de conduire à des effets désastreux, notamment en terme de ponctualité, sur le système de transport aérien si les investissements en capacité nécessaires pour accompagner la libéralisation ne sont pas décidés à temps ou si la tarification d'usage des

(1) La libre concurrence sur Paris-Londres a abouti à une offre de 356 allers-retours par semaine en 1992 avec une moyenne de 95 passagers par vol, contre 190 allers-retours en 1986 pour 180 passagers par vol.

- Les scénarios d'investissement de moyen terme -

infrastructures n'est pas radicalement adaptée. On verra ci-après qu'une réflexion est engagée sur les systèmes de tarification différenciés.

5.2. Contrôle aérien : trois postes à croissance rapide

Il convient de rappeler que contrairement à une idée trop souvent répandue, le ciel européen n'est pas saturé mais :

- il est insuffisamment géré ;
- il souffre d'une insuffisance d'équipements au sol ;
- il est pénalisé par une insuffisante harmonisation des systèmes de contrôle en Europe (malgré la constitution de l'organisation Eurocontrol).

Des investissements de modernisation en matière de contrôle aérien permettraient de résoudre à un coût acceptable le problème de la congestion.

Deux postes du budget qui participent à la modernisation du dispositif français de contrôle aérien sont considérés, en dehors des dépenses de personnel, comme prioritaires. Cette modernisation est indispensable pour permettre d'assurer, dans les meilleures conditions possibles (maintien du niveau de sécurité, amélioration de la ponctualité) la poursuite de la croissance du trafic aérien et pour offrir aux compagnies et aux usagers les services leur permettant des conditions d'exploitation saines et concurrentielles :

- les dépenses d'investissements, notamment ceux liés à la navigation aérienne : 8 milliards pour les cinq ans à venir ;
- les dépenses liées aux organismes extérieurs, pour le financement des programmes européens ¹ contribuant à une meilleure organisation de l'espace aérien européen et au désengorgement du ciel ;

La contribution de la France à Eurocontrol représente 28 % du budget de l'Agence. Elle s'élève à environ 280 millions d'Ecus (2 milliards de francs) sur la période du XI^e Plan.

(1) Le programme CFMU, qui concerne la mise en place d'une unité de gestion centralisée des courants de trafic aérien à Bruxelles dans le cadre d'Eurocontrol. Le coût de sa réalisation est estimé à 100 millions d'Ecus (700 MF).

Le programme EATCHIP, qui a défini et qui met en œuvre une stratégie et un programme d'action concertés entre les 31 Etats membres de la Commission européenne de l'Aviation civile (CEAC), visant à harmoniser et à intégrer l'exploitation des dispositifs nationaux de contrôle de la circulation aérienne dans les années quatre-vingt-dix.

5.3. Adapter la capacité des infrastructures aéroportuaires à la demande prévisible

En ce qui concerne les aéroports, la Direction générale de l'Aviation civile intervient dans trois domaines d'actions financières :

- la sûreté (205 MF en 1993) ;
- les infrastructures de l'Etat (71 MF) ;
- les interventions aéroportuaires (98 MF).

Ces dernières ont un effet de levier pour les subventions européennes et des collectivités locales. Les deux tiers des subventions sont affectées aux aéroports d'intérêt national de province et d'outre-mer.

Mais l'essentiel des dépenses est à la charge des gestionnaires d'aéroport. Ainsi sur la période couverte par le XI^e Plan, les investissements des gestionnaires devraient représenter 20 milliards de francs dont plus de 11 milliards pour Aéroports de Paris.

L'adaptation des capacités aéroportuaires à la demande du transport aérien ne nécessite pas de création d'infrastructure nouvelle mais des extensions sur certains aéroports.

Il convient de souligner tout particulièrement l'importance stratégique des projets d'amélioration de la capacité de l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle (création d'une piste au Bourget parallèle à celle de Roissy libérant ce dernier des contraintes de proximité des deux plates-formes, création d'une troisième piste, construction du terminal Charles de Gaulle 3). Ces projets et la mise en service de la gare TGV à Roissy permettent d'offrir à la France et aux agents économiques d'Ile-de-France un système aéroportuaire de très grande qualité susceptible de fixer sur le territoire une partie substantielle de l'activité aérienne nouvelle en Europe, sans méconnaître les aspects négatifs d'un éventuel accueil du trafic extérieur. Ces effets seront renforcés par la saturation prévisible des principaux aéroports européens.

Il est cependant indispensable que l'ensemble des investissements aéroportuaires soit réalisé dans un cadre coordonné en réponse aux besoins du transport aérien. A cet égard, le projet d'aéroport spécialisé dans le fret à Chalons-Vatry ne semble pas s'inscrire dans cette démarche et pourrait dégrader considérablement la rentabilité économique et sociale des investissements lourds déjà réalisés sur les plates-formes parisiennes sans apporter de surplus économique équivalent.

5.4. Les liaisons d'accès aux aéroports : un maillon clé de la chaîne de transport

Les investissements de capacité du contrôle aérien et des aéroports ne trouveront leur signification que s'ils sont accompagnés d'améliorations parallèles des réseaux urbains ou péri-urbains d'accès aux aéroports, et ce tout particulièrement dans les plus grandes métropoles.

En Ile-de-France, les axes autoroutiers entre Paris et les aéroports sont saturés et ne peuvent pas être améliorés. Il est donc primordial de renforcer les fréquences et la qualité de service des dessertes ferroviaires, de façon à ce que soit augmentée la part des voyageurs utilisant les transports collectifs.

La desserte de Roissy par le RER B devrait être améliorée par un aménagement de capacité à hauteur d'Aulnay-sous-Bois permettant de réduire la durée du trajet ville-aéroport et d'offrir des fréquences supplémentaires.

La création d'un train dédié aux voyageurs aériens entre Paris et l'aéroport a été proposé par le rapport Seligmann ¹. Elle ne requiert pas d'investissements importants, hormis le matériel roulant supplémentaire, mais sous réserve d'un coût d'exploitation raisonnable.

Pour améliorer la desserte ferroviaire de l'aéroport d'Orly, une correspondance entre OrlyVal et la ligne C du RER apporterait une alternative intéressante pour les voyageurs aériens, notamment par création de trains directs entre Paris et l'aéroport dès le renforcement de la ligne C.

Le X^e Plan prévoyait l'amorce du contournement Est et Nord de l'aéroport de Roissy par la Francilienne. Ce projet a été retardé par la modification du plan de masse aéroportuaire. Il doit être repris et complété pour rejoindre le tronçon de Francilienne programmé entre Cergy-Pontoise et Roissy. Cette rocade est indispensable pour améliorer l'accès de l'aéroport pour les voyageurs aériens venant du Bassin Parisien et les employés.

A Lyon, l'existence d'une gare sous-utilisée à l'aéroport de Satolas renforce l'intérêt d'un raccordement avec le réseau régional.

Pour les autres grandes métropoles régionales, la desserte de l'aéroport devrait également être prise en compte dans les programmes de développement des transports collectifs en site propre.

(1) "Proposition pour l'amélioration de la desserte de l'aéroport de Roissy par la ligne B du RER"-rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées présenté par M. Seligmann, Ingénieur général de l'Equipement, janvier 1993.

5.5. Quelques considérations complémentaires : tarification des infrastructures aériennes, environnement et aménagement du territoire.

Le financement des infrastructures aériennes (hors accès aux aéroports) est assuré à hauteur de 95 % par les usagers eux-mêmes, c'est-à-dire les exploitants aériens.

Cela résulte d'une obligation d'ensemble, conforme aux engagements internationaux organisant l'aviation civile internationale, de couverture des coûts complets, ce qui peut distinguer le transport aérien des autres modes de transport.

Par ailleurs, un débat s'est récemment développé sur la nécessité de mieux prendre en compte les "externalités" au niveau de la tarification des infrastructures.

Pour la filière aérienne, compte tenu des engagements internationaux déjà mentionnés et des règles d'équilibre budgétaire indispensable à un fonctionnement efficace du système :

- la prise en compte de la contribution des opérateurs à la congestion aérienne peut être assurée, en tant que de besoin, à l'intérieur d'un principe d'équilibre budgétaire par des systèmes de tarification différenciée par un nuancement temporel. Des études sont menées dans ce sens à la DGAC, en liaison avec les opérateurs, en vue d'une mise en oeuvre ultérieure ;
- les effets sur l'environnement, pour l'essentiel liés au matériel aéronautique et non aux infrastructures, ne semblent pas devoir, selon la DGAC, être traités dans le cadre d'une tarification des infrastructures. Ils relèveraient plutôt d'une politique de réglementation, voire dans certains cas très précis de taxation spécifique (cas des nuisances sonores aux abords des aéroports).

Les principales mesures visent la réduction des nuisances sonores et la pollution atmosphérique. Grâce aux innovations techniques réalisées par les constructeurs aéronautiques, et totalement financées par les utilisateurs, des progrès considérables ont été obtenus, et continuent de l'être, dans les domaines du bruit, de la consommation d'énergie non renouvelable et d'émissions polluantes dans l'atmosphère. Les réponses qui ont été apportées jusqu'à présent aux problèmes liés aux nuisances sonores peuvent être regroupées en trois catégories :

- la limitation du bruit à la source : des directives communautaires ont instauré successivement l'interdiction d'exploitation des avions les plus bruyants. La Direction générale de l'Aviation civile participe à l'élaboration et au

- Les scénarios d'investissement de moyen terme -

financement des programmes d'études et de recherche visant à la réduction du bruit des moteurs d'avions et d'hélicoptères (15 à 20 MF par an) ;

- les mesures opérationnelles destinées à réduire le bruit perçu par les riverains des aéroports : sur les principaux aéroports, des règles d'exploitation particulières ont été instaurées afin de minimiser et mieux répartir la gêne acoustique subie par les riverains (procédures de moindre bruit, répartition des mouvements d'avion sur plusieurs pistes) ;
- l'utilisation des sols autour des aéroports : le système d'aide aux riverains qui vient d'être rétabli dans le cadre de la nouvelle loi sur le bruit, complète le dispositif basé sur les plans d'exposition au bruit, en permettant d'apporter une aide financière aux travaux d'isolation phonique effectués par les riverains ou les gestionnaires d'équipements publics.

La Direction générale de l'Aviation civile participe activement aux efforts mondiaux de recherche sur l'amélioration des caractéristiques acoustiques des moteurs et des cellules et sur les procédures opérationnelles de réduction de bruit. Elle anime au niveau national le comité avion-ozone qui a été créé conjointement par les ministres chargés de l'Environnement, de la Recherche et des Transports en vue de définir un programme portant sur les effets du transport aérien sur la couche d'ozone, d'un montant de 20 MF par an ¹.

Au total, il est prévu pour le XI^e Plan un accroissement sensible des dépenses d'investissement tant pour la navigation aérienne que pour les infrastructures d'aéroports.

(1) Le ministère de l'Environnement indique que les nuisances atmosphériques sont plus dommageables que les nuisances sonores d'autant plus qu'elles sont aggravées par la diffusion à haute altitude de la pollution.

**PROPOSITIONS D'INVESTISSEMENT
NAVIGATION AERIEENNE ET AEROPORTS**

source : DGAC

INVESTISSEMENTS DE LA NAVIGATION AERIEENNE (MF 1993)							
	X ^e Plan	1994	1995	1996	1997	1998	XI ^e Plan
investiss. d'intérêt national		939	972	1 026	1 034	1 010	4 981
aéroports d'outre-mer		100	110	80	85	90	465
aéroports d'intérêt régional		65	65	65	70	70	335
équipements informatiques		300	300	300	300	334	1 534
total études		135	150	151	150	156	742
total investissements		1 539	1 597	1 622	1 639	1 660	8 057
participation à EUROCONTROL							2 000
total général	4 400						10 057
INVESTISSEMENTS DES GESTIONNAIRES D'AEROPORTS (MF 1993)							
aéroport de Paris	9 700	2 749	2 547	2 316	2 031	1 919	11 562
aéroports d'intérêt national ¹		896	885	742	826	680	4 029
total		3 645	3 432	3 058	2 857	2 599	15 591
autres aéroports province							2 150
aéroports d'outre-mer		726	454	124	113	72	1 489
sûreté		165	170	175	180	185	875
total général	16 200	4 536	4 056	3 357	3 150	2 856	20 105

6. Les ports maritimes

6.1. Le contexte portuaire au printemps 1993

Le système portuaire français est confronté depuis plusieurs années à la concurrence croissante des grands ports de l'Europe du Nord-Ouest et à des problèmes de compétitivité interne.

Pour y faire face, le gouvernement a lancé fin 1991 un plan de modernisation de la filière portuaire comportant plusieurs aspects, en particulier une très

(1) Nice, Marseille, Lyon, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Lille, Strasbourg et Mulhouse.

importante réforme du régime de la manutention portuaire, qui a fait l'objet de la loi du 9 juin 1992 votée à une très large majorité par le Parlement.

La réforme de la manutention et son très important volet social d'accompagnement ont été mise en oeuvre depuis juillet 1992, selon un rythme et des modalités "port par port" conditionnés par les spécificités et la maturité de chaque place portuaire.

L'objectif poursuivi est clairement économique : diminuer les coûts de passage portuaire, rendre plus compétitifs nos approvisionnements et nos exportations, regagner des parts de marché prises au détriment de nos ports par leurs grands concurrents étrangers.

Les ports français se situent donc début 1993 à la croisée des chemins. Beaucoup a été fait, mais le chemin est encore long et semé d'embûches. La taille des ports étrangers les plus grands, comme Rotterdam et Anvers, la puissance de leur hinterland et les économies d'échelle en résultant leur confèrent durablement, toutes choses égales par ailleurs, une position très forte.

6.2. Enjeux et problèmes pour les ports maritimes

Mener à son terme la réforme de la manutention portuaire

Ce sujet reste toujours prioritaire.

Il s'agit de poursuivre jusqu'à son terme la mise en oeuvre de la réforme de la manutention et de suivre attentivement ses effets, notamment tarifaires et commerciaux.

La mise au point de la convention collective de la manutention, difficilement engagée entre les partenaires sociaux et qui doit intervenir d'ici le 31 décembre 1993, conformément aux dispositions prévues par la loi, constitue par ailleurs un enjeu majeur.

Réformer la domanialité publique

Ce volet important du plan de modernisation de novembre 1991 n'a jusqu'à présent pu être mené à bien. L'enjeu en est, d'une part, une meilleure attractivité des ports, en conférant aux investisseurs des droits réels, et, d'autre part, l'assouplissement d'un certain nombre de règles anciennes et démobilisantes pour les communes comme pour les établissements portuaires.

Plus précisément, les espaces portuaires relèvent pour l'essentiel de la domanialité publique, ce qui réserve certes d'importantes prérogatives à la puissance publique, mais freine une utilisation économique et commerciale, par les principes de précarité des occupations et l'absence de droit réel reconnu aux investisseurs ; l'investissement privé est en effet indispensable au développement des ports, qu'il s'agisse de leurs vastes zones industrialo-portuaires ou des outillages spécialisés qu'exige aujourd'hui un port moderne.

La situation foncière des ports apparaît également bloquée du fait des règles applicables : un port autonome bénéficie, par exemple, des recettes de location du domaine portuaire ; mais, s'il convient de céder une telle parcelle appartenant à l'Etat, la recette entre dans le budget général de l'Etat sans retour à la place portuaire, sauf exception. Ce régime est absolument dissuasif de toute mutation foncière de quelque importance, alors que la plupart des établissements publics comparables créés ou réformés depuis une décennie peuvent réutiliser les produits des cessions.

Une réforme de ce dispositif est d'autant plus urgente que les ports sont amenés à conserver ainsi dans leur patrimoine des espaces parfois sous-utilisés, mais à l'état de friche, malgré une localisation stratégique en centre-ville.

Ce diagnostic sur le "blocage foncier portuaire" est largement partagé tant par les autorités portuaires que par les élus locaux.

Poursuivre l'amélioration de la desserte terrestre des ports dans toutes ses composantes

Il s'agit :

- des infrastructures générales d'accès et de leur prolongement jusqu'aux quais ; le plan gouvernemental de novembre 1991 a affirmé le haut degré de priorité à accorder à la desserte terrestre des ports, et il faut en assurer la concrétisation dans les prochains contrats de Plan Etat/régions (XI^e Plan) ;
- des aspects réglementaires et tarifaires, de façon à éliminer toute distorsion résiduelle, en référence à la situation dans les grands ports concurrents européens, notamment du Bénélux ;
- de l'exploitation et de la commercialisation optimales (desserte par fer, desserte fluviale et interface place portuaire/transports terrestres).

Plus généralement, éliminer progressivement toute distorsion ou handicap pénalisant les ports et la filière portuaire française par rapport à leurs concurrents européens

Sont visés toute distorsion de concurrence ou tout handicap réglementaire, fiscal, d'application (ainsi, les pratiques douanières qui sont loin d'être harmonisées

- Les scénarios d'investissement de moyen terme -

entre ports européens, alors que la réglementation est la même), qualitatif, ou autres, qui seraient de nature à pénaliser les ports français par rapport à leurs concurrents.

6.3. Les investissements portuaires - la place de l'Etat

A l'aval de la réforme de la manutention et de sa finalisation, en cours, dans les très grands ports de Marseille et du Havre, et des bénéfices qui doivent en résulter (fiabilité, baisse des tarifs) pour la clientèle d'armateurs et de chargeurs, il faut s'attendre :

- à une revitalisation des entreprises de manutention, désormais responsables de leurs ouvriers-dockers largement mensualisés, et donc à même de s'impliquer plus clairement et plus profondément dans les ports. Plus généralement à une restructuration progressive du tertiaire portuaire, avec la possible venue de grands opérateurs étrangers ;
- à une reprise des trafics, de marchandises diverses notamment, du fait d'une meilleure compétitivité des ports ;
- à une reprise concomitante des investissements portuaires (infrastructures et superstructures) : une hypothèse de + 20 à + 30 %, variable selon les ports, en référence au Plan précédent, est très probable, d'autant que les années 1992-93 ont été marquées par le contexte agité de la réforme portuaire et un compréhensible attentisme.

Les investissements de superstructures feront appel plus largement aux investisseurs privés ou à des montages mixtes privé-public pour l'aménagement des terminaux, en fonction de la sensibilité de la place portuaire, de sa taille, des projets et trafics visés.

Les investissements d'infrastructures devront continuer à faire appel à l'Etat et aux collectivités locales, en référence à la situation qui prévaut largement dans les grands ports européens continentaux (Belgique, Pays-Bas, Allemagne).

Le cadre en vigueur en France dans les ports autonomes (PA), la loi de 1965, qui définit notamment les relations financières entre l'Etat et ces établissements publics portuaires, doit être impérativement maintenue sous peine d'introduire des distorsions financières et commerciales inacceptables par rapport aux grands ports du Bénélux, en pleine contradiction avec l'objectif clairement affiché de compétitivité.

Au plan intérieur français, l'objectif est bien de donner toutes leurs chances à nos grands ports, les plus internationaux, que sont les ports autonomes : l'Etat doit assumer ses obligations en matière d'entretien et d'exploitation des accès maritimes et de participations aux investissements nouveaux d'infrastructure. Le contexte budgétaire global est certes difficile, mais les montants en jeu d'investissement sont d'un ordre de grandeur très en deçà des enjeux en matière de transports terrestres (quelques centaines de MF contre plusieurs milliards de F).

Dans les ports d'intérêt national, où l'Etat participe fortement aux charges de gestion et doit mieux assumer ses obligations d'entretien, le financement de nouveaux investissements, choisis judicieusement en fonction des potentialités des trafics, doit faire plus largement appel aux financements des collectivités locales. Toute remise en cause des dispositions financières de la loi de 1965 conduirait, paradoxalement, à défavoriser les ports autonomes par rapport aux ports moyens (ports d'intérêt national) et aux petits ports décentralisés.

Au titre du prochain Plan (1994-98 - période des contrats de plan Etat/régions), les opérations structurantes dans les ports autonomes qui méritent d'être contractualisées concernent :

- la poursuite d'opérations stratégiques pour le trafic de conteneurs, comme l'extension du port rapide aval au Havre, et l'extension du terminal conteneurs de Fos, en partenariat avec le secteur privé ;
- la poursuite d'opérations structurantes comme les programmes d'approfondissement des accès à des ports d'estuaire (Rouen, Bordeaux), dans une perspective intermodale, et l'équipement d'un nouveau site industriel et portuaire sur l'estuaire de la Loire (site de Donges-Est) ;
- les aménagements de terminaux pour des trafics (agroalimentaire, produits métallurgiques et divers) que les bénéfices de la réforme portuaire sous ses différents volets permettront de reconquérir et de développer (Dunkerque, le Havre, Rouen) ;
- la restructuration du secteur passagers - trafic roulier à Marseille-Est.

Ces opérations justifient de porter à 750/800 MF les participations Etat contractualisées au titre du XI^e Plan pour la modernisation de l'infrastructure portuaire, afin de profiter pleinement des effets de la réforme de la manutention et d'accompagner la croissance des trafics.

7. Des critères de rentabilité des projets

Les investissements jugés prioritaires par les services techniques constituent des programmes qui ne sauraient être lus dans une perspective intermodale car ils ont été établis indépendamment les uns des autres et, ainsi que cela a été précisé, sur des bases différentes quant aux hypothèses de financement. Ils expriment donc des priorités de moyen terme, mais qui ne sauraient être inscrites telles quelles dans un échéancier du XI^e Plan.

Pour autant, ces choix de priorité ne sont pas indépendants des critères d'optimisation généralement retenus. La plupart des projets inscrits dans ces scénarios de moyen terme correspondent, en effet, à des taux de rentabilité élevés. C'est ainsi que la rentabilité socio-économique de ces projets est, le plus souvent supérieure au taux d'actualisation du Plan (8 %), en dépit du fait que ces évaluations déjà présentées dans le rapport "TRANSPORTS 2010", n'ont pas donné lieu aux mises à jour et aux harmonisations nécessaires. Celles-ci sont évoquées par le groupe présidé par Marcel Boiteux mais n'ont pu être prises en compte dans les travaux de l'Atelier.

En dépit des vœux pressants des services du ministère de l'Economie et du ministère du Budget, il était donc raisonnable de ne pas considérer ces rentabilités comme des éléments décisifs de la détermination des priorités, ne serait-ce que parce qu'elles reposent sur des valeurs comportementales ou tutélaires non actualisées et qu'elles ne prennent en compte aucun effet sur l'environnement.

En outre, par défaut d'homogénéité, les évaluations des principaux projets de transports urbains en site propre ainsi que celles des autres modes n'ont pu être rassemblées. Sont donc reproduites ci-après les estimations non révisées des projets autoroutiers et des lignes à grande vitesse.

Les taux de rentabilité socio-économique ainsi reportés doivent donc être considérés comme une mesure par défaut de l'efficacité collective des projets. Cependant, aux fins d'une comparaison entre différents projets de rentabilité proche, le pouvoir séparateur de ces évaluations ne saurait être considéré comme valide.

Evaluation des projets TGV
(Mise en service en 2000)
d'après "TRANSPORTS 2010" et les dernières estimations de la SNCF

PROJETS DE TGV	Taux de rendement interne	
	Financier	Economique
Interconnexion Est Ile-de-France	12,7 %	
Aquitaine (Tours-Bordeaux)	9,5 %	12,3 %
Contournement de Lyon	9,0 %	14,0 %
Côte d'Azur	8,4 %	11,0 %
Interconnexion Sud Ile-de-France	8,2 %	9,6 %
Méditerranée (Valence-Marseille/Montpellier)	8,0 %	12,2 %
Liaison transalpine :		
- 1 ^o phase (Lyon-Montmélian)	8,1 %	13,9 %
- 2 ^o phase (Montmélian-Turin) ¹	7,1 %	11,4 %
Bretagne	7,4 %	13,6 %
Rhin-Rhône ²	5,9 %	10,7 %
Midi-Pyrénées	5,5 %	6,5 %
Pays de la Loire	5,4 %	7,7 %
Grand Sud	5,0 %	12,0 %
Picardie	4,8 %	5,0 %
Est ³	4,1 %	9,7 %
Auvergne	3,1 %	6,7 %
Limousin	2,4 %	4,4 %
Normandie	0,1 %	3,0 %
TGV APRES MISE EN SERVICE		
Sud Est	15,2 %	30,0 %
Atlantique (Paris-Tours) :		
- hors subvention	12,0 %	23,0 %
- avec subvention	19,0 %	23,0 %
Nord	11,9 %	18,7 %

Notes :

- (1) - Les taux de rentabilité du tronçon Montmélian-Turin correspondent au scénario de base (sans l'autoroute ferroviaire).
- (2) - Le tronçon Mulhouse-Dôle du TGV Rhin-Rhône présente une rentabilité financière de 8,4 % et une rentabilité économique de 13,9 %.
- (3) - Les taux de rentabilité du TGV Est sont calculés sans subvention et avec une hypothèse de hausse du produit tarifaire de + 15 %.

- Les scénarios d'investissement de moyen terme -

Evaluation des projets autoroutiers inscrits au schéma directeur
(Mise en service des projets en l'an 2000)

d'après le rapport "TRANSPORTS 2010"

Secteurs	Evaluations de la direction de la prévision				Evaluations de la direction des routes	
	rentabilité financière		rentabilité économique		rentabilité économique	
	taux de rentabilité immédiate	rendement interne	rentabilité immédiate	rendement interne	rentabilité immédiate	rendement interne
Sens - Courtenay	7,8%	10,1%	13,6%	14,6%	14,7%	-
Dijon - Dôle	6,9%	9,5%	14,4%	15,6%	12,3%	-
Melun - Sens	6,0%	8,6%	9,5%	11,8%	14,7%	-
Annemasse - Thonon	5,2%	7,0%	7,3%	9,9%	13,0%	18,3%
La Foux - Fréjus	5,5%	7,8%	9,9%	12,0%	42,0%	-
Arles - Salon	4,8%	7,5%	12,2%	14,1%	91,0%	104,0%
Dôle - Bourg	4,8%	7,1%	11,4%	13,3%	10,0%	20,0%
Le Havre - A 28	4,6%	6,8%	8,5%	10,8%	16,5%	20,0%
Nantes - Montaigu	4,4%	6,6%	8,5%	10,8%	16,5%	20,0%
L'Isle-Adam - Amiens	4,1%	6,1%	7,6%	9,9%	31,0%	45,0%
Dordives - Cosne	3,8%	5,8%	7,3%	9,6%	22,0%	-
A 1 bis	3,4%	5,6%	9,8%	12,1%	20,0%	27,0%
A1 - l'Isle-Adam	3,4%	5,0%	4,6%	6,6%	30,0%	-
Toulouse - Pamiers	2,7%	4,1%	5,4%	7,6%	43,0%	55,0%
Tours - Vierzon	2,5%	4,1%	5,4%	7,8%	15,5%	18,5%
Bordeaux - Périgueux	2,3%	3,6%	4,9%	7,1%	8,0%	9,7%
Angers - Tours	2,1%	3,4%	4,8%	7,1%	11,0%	14,4%
Montaigu - Niort	2,2%	3,2%	4,5%	6,6%	13,3%	15,9%
Orléans - Courtenay	1,9%	3,0%	4,4%	6,6%	13,3%	-
Amiens - Boulogne	1,3%	2,7%	2,3%	4,4%	11,0%	-
Grenoble - Sisteron	1,7%	2,5%	3,7%	5,8%	13,7%	16,8%
Saintes - Rochefort	1,3%	2,3%	2,9%	4,9%	14,7%	19,7%
A 28 - Amiens	1,2%	1,4%	3,1%	4,8%	-	-
Rouen - Alençon	1,3%	1,4%	3,1%	4,7%	4,6%	9,0%
Lyon - Balbigny	1,1%	1,2%	1,8%	2,7%	7,3%	11,2%
Ambérieu - Bourgoin	0,8%	1,2%	1,8%	2,7%	7,3%	11,2%
Falaise - Sées	0,9%	1,2%	3,0%	4,8%	4,0%	9,0%
Troyes - Auxerre	1,0%	0,9%	2,7%	4,3%	-	-
Cadarache - St Maximin	0,5%	0,2%	1,6%	2,7%	-	-
Brive - Montauban	0,1%	-0,1%	0,8%	1,7%	10,7%	18,4%
Angers - La Roche/Yon	-0,1%	-0,4%	0,6%	1,4%	0,4%	-
Vichy - Gannat	0,3%	-1,2%	1,6%	2,4%	4,0%	-
Amiens - St Quentin	0,2%	-1,4%	0,7%	0,1%	5,5%	7,7%
Pont Royal - Modane	0,1%	-3,1%	0,4%	-1,7%	3,0%	3,2%

**Les évaluations des projets autoroutiers effectuées par
les Directions des Routes (ministère de l'Équipement)
et de la Prévision (ministère de l'Économie)**

La Direction des Routes utilise un modèle sophistiqué et puissant qui fournit un bilan dont l'élément principal est le taux de rentabilité immédiate socio-économique des projets. Cette valeur fait partie d'une présentation de résultats inspirés des préconisations de la LOTI et a l'avantage de déterminer la date optimale de mise en service et de correspondre à la mission de service public dévolue aux infrastructures routières. La rentabilité financière n'est pas calculée pour les autoroutes concédées. Celle-ci s'avère peu significative car les gestionnaires ne peuvent tarifier qu'une fraction des services fournis à la collectivité et ne sont pas maîtres de leurs tarifs. La méthodologie qui sous-tend le modèle s'avère performante et son examen met seulement en évidence la nécessité de l'actualisation de certains paramètres (loi d'affectation de trafic en fonction du coût généralisé, courbe débit-vitesse, valeur révélée du temps etc.), de sorties complémentaires et de la transparence du logiciel principal pour isoler, par exemple, les décompositions de certains avantages. Enfin, une présentation plus explicite des résultats est également recommandée.

La Direction de la Prévision a développé plus récemment un modèle plus simple et plus lisible destiné à tester la cohérence des évaluations de la Direction des Routes. Outre la rentabilité socio-économique, le modèle calcule une rentabilité financière propre à rendre compte, dans une certaine mesure, des contraintes liées au statut d'entreprise des sociétés autoroutières. Malgré ses limites, l'outil de la Direction de la Prévision a permis de progresser dans l'analyse des améliorations à proposer pour le modèle de la Direction des Routes, lesquelles devraient être mises en oeuvre rapidement.

La divergence entre les évaluations des deux directions s'explique principalement par la prise en compte dans un modèle de l'amélioration de la fluidité du trafic sur le réseau routier adjacent et, dans une moindre mesure, par une différence dans la valorisation des gains de temps et dans les prévisions de trafic.

Cependant, le groupe d'évaluation des infrastructures de transport du Commissariat général du Plan présidé par Marcel Boiteux s'est accordé sur la position suivante :

"Nous ne ferons aucune recommandation d'amélioration de ce modèle (Direction de la Prévision), puisque le but du présent travail est de réconcilier les points de vue des deux Directions de la Prévision et des Routes et que dans ces conditions, la Direction de la Prévision devrait abandonner son modèle et se fier à celui de la Direction des Routes, dès lors que celle-ci aura mis en application les recommandations du rapport "TRANSPORTS 2010" et du présent groupe de travail et que les évaluations fournies par le logiciel Ariane seront transparentes et de ce fait susceptibles de contre-expertise".

