

COMMISSARIAT GÉNÉRAL

DU PLAN

2000-2006 : Quelles priorités pour les infrastructures de transports ?

Atelier sur les orientations stratégiques
de la politique des transports
et leurs implications à moyen terme

présidé par Alain Bonnafous

Juillet 1999

CDAT
12592



COMMISSARIAT GÉNÉRAL

DU PLAN

2000-2006 : QUELLES PRIORITÉS POUR
LES INFRASTRUCTURES DE
TRANSPORTS ?

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

Rapporteurs

**Luc Baumstark
Jacques Lapeyre**

Commissariat général du Plan

Juillet 1999



SOMMAIRE

Mandat de l'Atelier sur les orientations stratégiques de la politique des transports et ses implications à moyen terme	7
Lettre du Président de l'Atelier au Commissaire au plan	9

CHAPITRE I - BILAN DES INVESTISSEMENTS DE 1994 À 1998	13
1. Inventaire des investissements réalisés	13
2. Confrontation à l'exercice stratégique de 1993	17
3. Place des contrats de plan État-régions.....	23

CHAPITRE II - LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DES PROCÉDURES DE PROGRAMMATION ET DES CONTRAINTES DE FINANCEMENT.....	29
1. Des schémas sectoriels aux deux schémas de service transport.....	29
2. La préparation des contrats de plan État-régions et les priorités de l'État : modalités de répartition de l'« enveloppe État »	32
3. De nouvelles problématiques de financement dans plusieurs secteurs	37
3.1. <i>La mise en question de l'adossement du système autoroutier.....</i>	<i>37</i>
3.2. <i>La réforme ferroviaire et la régionalisation</i>	<i>41</i>
3.3. <i>Le financement des transports en Ile-de-France</i>	<i>49</i>
3.4. <i>Le fonds intermodal</i>	<i>53</i>

**CHAPITRE III - LES GRANDES PRIORITÉS DE LA PÉRIODE
2000-2006 : LES SCÉNARIOS D'INVESTISSEMENT
PRÉSENTÉS PAR LES DIRECTIONS DU METL..... 57**

1.	Rappel des exercices sur les perspectives de la demande	57
1.1.	<i>Les tendances passées du secteur des transports</i>	<i>59</i>
1.2.	<i>La confrontation sur la base de scénarios contrastés</i>	<i>64</i>
2.	Les réseaux routiers et autoroutiers	72
3.	Les infrastructures ferroviaires du réseau national	82
4.	Les investissements du transport combiné	93
5.	Les investissements de transport urbain hors Ile-de-France.....	101
6.	Les transports en Ile-de-France.....	109
7.	Les voies navigables	118
8.	Les ports maritimes	122
9.	Les infrastructures du transport aérien	133

**CHAPITRE IV - LES CRITÈRES DE CHOIX INTERMODAUX
ET COHÉRENTS 149**

1.	Évaluation de projets : mise en œuvre du « rapport Boiteux » et pratiques actuelles Le cas des investissements réputés non évaluables .	149
2.	Les choix d'investissement public en fonction de la contrainte financière	166
3.	Proposition de synthèse	176

**CHAPITRE V - UN SCÉNARIO STRATÉGIQUE POUR LA
PÉRIODE 2000-2006 179**

ANNEXES

ANNEXE 1 - Les investissements de transport du CIES de 1984 à 1997 Note de la Direction de la prévision du MEFI.....	203
ANNEXE 2 - Les besoins de développement du réseau Texte de la Direction des Routes.....	215
ANNEXE 3 - Estimation de la demande portuaire et maritime et de son évolution à l'horizon 2020 Texte de la DTMPL.....	225
ANNEXE 4 - Quelques ordres de grandeur du trafic combiné utilisant la voie maritime Texte de la DTMPL.....	231
ANNEXE 5 - Circulaire du 3 octobre 1995 du Secrétariat d'État aux Transports sur l'harmonisation des méthodes d'évaluation des grands projets d'infrastructures	233
ANNEXE 6- Liste des participants au groupe de travail.....	237



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

Commissariat général du Plan

République française

Le Commissaire

Paris, le 21 avril 1997

Monsieur le Président,

Comme vous le savez, les récents travaux de préparation du schéma national d'aménagement et de développement du territoire ont fait apparaître de sérieuses préoccupations autour de la cohérence des schémas sectoriels d'infrastructures. Comme l'a montré votre dernier rapport, la partie relative aux problèmes de financement en particulier, les conditions actuelles de programmation des investissements de transports conduisent trop aisément à engager des travaux à l'intérêt contestable, et à en écarter d'autres souvent profitables à la collectivité.

C'est pourquoi je désire confier à votre Atelier une nouvelle mission. Je souhaite que vous nourrissiez le débat sur la cohérence des schémas sectoriels de transports en travaillant dans trois directions :

- examiner les prévisions concernant les différents modes de transports qui sous-tendent les travaux préparatoires du schéma national ;

- Mandat de l'Atelier -

- apprécier si l'évaluation des projets est faite de façon homogène dans les différents modes de transports ;
- déterminer si les contraintes financières qu'il y a lieu d'anticiper risquent d'interdire des investissements qui mériteraient d'être engagés.

En outre, je vous demande de réfléchir dès maintenant à une méthode de travail qui permettrait, lorsque s'engagera la préparation de la prochaine génération de contrats de Plan État-région, de déterminer les projets d'infrastructures prioritaires pour la période de ces contrats, à la lumière des priorités géostratégiques qui apparaîtront dans le schéma national.

Je souhaite que l'équipe du Plan et vous-même définissiez de façon indépendante la problématique du travail, et je vous demande de composer à cette fin un groupe très restreint, que vous animerez. Ce n'est que dans un deuxième temps que vous associerez l'ensemble de l'Atelier.

Je vous saurais gré de me faire connaître les premiers résultats de vos travaux avant la fin novembre 1997.

Vous remerciant par avance, je vous prie d'accepter, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Henri GUAINO

Monsieur Alain BONNAFOUS
Président de l'Atelier sur les orientations stratégiques
de la politique des transports et leurs implications à moyen terme
Laboratoire d'Economie des Transports
14, avenue Berthelot
69363 LYON CEDEX 07

Lettre du Président de l'Atelier au Commissaire au Plan

Lyon, le 5 juillet 1999

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 à alimenter les travaux liés à la mise en œuvre de la quatrième génération des contrats de plan entre l'État et les régions tout en s'inscrivant, conformément au mandat que vous avez confirmé, dans une réflexion sur les orientations stratégiques de la politique de transport. Il est donc également susceptible d'apporter un éclairage dans l'élaboration des schémas de service.

L'Atelier a pu bénéficier, en premier lieu, de sa précédente expérience. L'examen des investissements réalisés de 1994 à 1998 a, en effet, montré que le rythme de leur réalisation envisagé dans le rapport de 1993 n'a pas été atteint, alors même que le « scénario stratégique » qui le suggérait avait été jugé très insuffisant par les directions concernées.

Ce retard, lié à la récession de 1993 et aux difficultés de financement qui en ont résulté, s'est en effet traduit par un flux annuel d'investissement de l'ordre de 60 milliards, à comparer au flux de 74 milliards du scénario

stratégique ou à celui de 62 pour ce même scénario étalé sur six ans ; à comparer également au flux de l'ordre de 90 milliards résultant de l'addition des souhaits exprimés à l'époque par les directions concernées. Éclairé par cette expérience, l'Atelier s'est donc très vite libéré de la logique d'enveloppe, propice à des combats de tranchée entre les principaux modes, pour s'en tenir à une logique de priorité, qui n'a pas des implications aussi strictes sur les rythmes de réalisation.

L'Atelier a également pu s'appuyer sur ses travaux intermédiaires sur la tarification et le financement du secteur (publiés en 1996 sous le titre « Transport : le prix d'une stratégie »), même s'il a été nécessaire de traiter, dans le présent rapport, des éléments nouveaux liés aux modifications du système de concession autoroutière ou à la réforme ferroviaire.

Enfin, un exercice préliminaire a été réalisé par l'Atelier, qui a consisté à préciser « les perspectives de la demande de transport à l'horizon 2015 » et qui a fait l'objet d'un rapport publié en juin 1998. Il s'agissait tout d'abord de porter un regard critique sur les prévisions produites par l'administration, en les confrontant à des simulations de modèles issus du monde de la recherche. En dépit de spécifications souvent très différentes, les ordres de grandeurs des évolutions des trafics sont comparables, mais cet exercice suggère que les simulations des services de l'État sous-estiment peut être le poids de la route dans les transports de la vie quotidienne, en Ile-de-France en particulier, ainsi que sur le marché du fret.

Il s'agissait également d'apporter quelques nuances à des affirmations extrêmes dont certaines suggèrent que les infrastructures actuelles sont quasiment suffisantes pour satisfaire les besoins futurs, alors que d'autres font entrevoir des phénomènes majeurs de saturation. S'il est vrai que les grandes liaisons les plus rentables pour la collectivité sont réalisées et que les risques de saturation restent localisés (dans les aires métropolitaines, sur un grand corridor et aux franchissements alpins), les simulations de trafic à 15 ou 20 ans suggèrent qu'il serait bien imprudent de trop ralentir le rythme des investissements, sauf à supposer que s'installe une croissance faible dans l'espace européen.

Ces besoins sont confirmés par les évaluations disponibles des projets autoroutiers ou de liaisons ferroviaires à grande vitesse : les projets sont encore abondants, dont le taux de rentabilité socio-économique est supérieur au taux d'actualisation du Plan. C'est sur la base de ces évaluations et sous la contrainte de capacité de financement public qu'a été proposé à l'Atelier « l'exercice stratégique » pour la période 2000-2006. S'il correspond à un effort sensiblement plus modeste que celui qui était préconisé en 1993, il n'est que de 5 % inférieur, en rythme annuel, à ce qui a été réalisé de 1994 à 1998.

La demande de transport et les capacités de financement étant particulièrement sensibles à la croissance économique, d'importantes inflexions pourraient se révéler nécessaires à mi-parcours, au moment de la révision des contrats de Plan. Il serait éminemment souhaitable qu'à ce moment là, l'harmonisation des évaluations ait progressé là où elles sont encore trop défailtantes pour éclairer véritablement l'allocation des ressources. Les transports urbains en site propre de province et les investissements ferroviaires hors TGV devraient mobiliser, par exemple, plus de 80 milliards sur la période, sans que l'on en connaisse le rendement social et, par conséquent, sans que l'optimisation de ces moyens soit avérée.

L'harmonisation et la mise à jour des méthodes d'évaluation que prépare le groupe présidé par Marcel BOITEUX contribuera à pallier ces carences. 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. D'autant que pourrait alors être mise en œuvre la suggestion de l'Atelier consistant à hiérarchiser les investissements selon un ratio « bilan socio-économique actualisé sur flux net actualisé d'argent public », propre à une meilleure prise en compte possible de la contrainte la plus active.

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

Alain Bonnafous



Chapitre I

BILAN DES INVESTISSEMENTS DE 1994 À 1998

1. Inventaire des investissements réalisés

La période contractuelle 1994-1998 a du être prolongée

La période quinquennale qui va de 1994 à 1998 correspondait initialement à ce qu'aurait dû être le XI^e Plan de la Nation et la troisième génération des contrats de plan entre l'État et les régions qui s'inscrivent dans le précédent. Le Plan national a disparu dans sa forme traditionnelle et les plans régionaux ont acquis leur autonomie sans difficulté particulière, si ce n'est l'élaboration en liaison avec les Préfets d'une stratégie de l'État en régions en vue d'assurer une cohérence entre les différents objectifs et programmations.

Constatant à la mi-parcours que les opérations contractualisées ne seront pas toutes réalisées ou engagées au terme de la période, le Gouvernement a décidé en 1996 de reculer la date d'échéance des contrats de plan du 31 décembre 1998 au 31 décembre 1999. Cet étalement était d'autant plus nécessaire que les bouclages budgétaires constituaient un exercice particulièrement ardu dans une période de contraction des crédits (1996-1997).

D'autres raisons contingentes ont été mises en avant pour justifier ce report. Le renouvellement des Conseils régionaux en 1998 facilite

l'élaboration de la quatrième génération des contrats de plan. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADT) toute récente (25 juin 1999) et l'élaboration concomitante des schémas de service permettront de fixer un cadre à long terme (échéance 2015-2020) qui donnera une meilleure perspective à une programmation à moyen terme. Enfin, ce report assure une meilleure cohérence avec le calendrier des fonds structurels communautaires.

Au total, des difficultés conjoncturelles jointes à l'opportunité d'une meilleure préparation du prochain exercice de planification justifient ce décalage d'une année. Par ailleurs, on peut noter que la période quinquennale ne constitue décidément plus la norme puisque la prochaine génération de contrats de plan couvrira la période de sept ans de 2000 à 2006.

Un flux annuel d'investissements de 63 milliards légèrement inférieur au rythme précédent en raison principalement de la récession de 1993

Grâce aux éléments fournis par les différentes directions du ministère de l'Équipement et des Transports, il a été possible de reconstituer assez finement les investissements en infrastructures de transport (et matériel roulant pour les réseaux ferroviaires) engagés pendant la période 1994-1998. À titre indicatif, les montants, selon une décomposition adoptée par l'Atelier sur *les orientations stratégiques de la politique des transports et leurs implications à moyen terme* de 1993¹, ont pu être rapprochés de ceux constatés au cours du X^e Plan (1989-1993).

Au total, le montant des investissements réalisés en infrastructures s'élève à 315 milliards de francs courants, soit 301,4 milliards de francs 1993, soit une réduction de 6 % par rapport au plan précédent. Un calcul similaire entrepris par la DAEI aboutit à un montant du même ordre de grandeur : 320 milliards de francs 1994. Le flux annuel s'élève donc à 63 milliards de francs, soit un rythme légèrement inférieur à celui du X^e Plan. Il est très inférieur à celui du scénario souhaité et présenté par les différentes

(1) « *Transports : pour une cohérence stratégique* », Commissariat général du Plan, septembre 1993.

directions du ministère de l'Équipement qui, en regroupant les opérations appelées « coups partis » et celles de première urgence (respectivement 254 et 201 milliards), s'élevait à 455 milliards et correspondait à un flux annuel de 91 milliards. À noter que le concept de « coups partis » était envisagé dans un sens étendu puisqu'il comprenait non seulement les opérations engagées et en cours de réalisation mais également celles pour lesquelles un engagement formel de l'État avait été prononcé.

Tableau 1
Tableau récapitulatif des investissements 1994 à 1998

	X ^e Plan 1989-1993 (1)	Investissements présentés (1)	Investissements réalisés (2)
Opérations interurbaines	234,7	295,4	213
routes et autoroutes	104,6	120	98,9
réseaux ferrés	99,8	132,4	78
voies navigables	2,2	3,8	2,5
transports aériens	20,6	30,2	25,2
ports maritimes	7,5	9	8,4
Opérations urbaines	86,6	159,6	102
routes et autoroutes	35,6	56,4	39
réseaux ferrés et TC IDF	35,6	62,5	46
TCSP Province	15,4	40,7	17
TOTAL	321,3	455	315

(1) milliards de francs 1993 (2) milliards de francs courants

Source : ministère de l'Équipement et des Transports et travaux de l'Atelier Bonnafous 1993

Globalement, les raisons de cet infléchissement des investissements de transport tiennent avant tout à la récession économique de l'année 1993 qui s'est répercutée sur les programmes des deux ou trois années suivantes. En effet, il existe une bonne corrélation entre le taux d'investissement en infrastructures de transport et la variation du PIB avec un décalage de deux ans¹. Les diminutions de trafic de marchandises

(1) cf. « Transports : pour une cohérence stratégique », pages 94 à 96.

Parmi les relations testées par l'OEST sur la période 1978-1992 :

$I(n) = 0,0476[PIB(n-2)-PIB(n-3)] + 0,48*I(n-1)$ avec $r^2 = 0,84$.

- Chapitre I -

et de voyageurs liées au ralentissement de l'activité économique rendent moins urgentes les accroissements de capacité et les infrastructures nouvelles.

Il convient toutefois de signaler que les entreprises publiques relevant du CIES et qui réalisent la moitié des investissements nationaux de transport ont démontré un caractère fortement pro-cyclique avec un décalage d'un an. Une analyse menée par la direction de la Prévision sur la période 1984-1997 ¹ met en évidence que ce sont les investissements ferroviaires et du transport aérien qui provoquent ce phénomène alors que ceux des sociétés d'autoroutes croissent régulièrement et de façon indépendante des fluctuations du cycle économique. Par ailleurs, sur la période examinée, les investissements de transport terrestre progressent à un rythme beaucoup plus soutenu que les trafics, 100 % pour les premiers et 40 % pour les seconds, les trafics autoroutiers étant seuls à l'origine de ce dernier accroissement.

L'effondrement de 1993, qui a pris au dépourvu les politiques et les économistes, ainsi que la reprise difficile des années suivantes ont à la fois réduit les marges de manœuvre budgétaires de l'État et détérioré les comptes d'exploitation des établissements publics de transport pesant ainsi sur leurs dépenses d'investissement. Cette conjoncture morose qui a duré de 1993 à 1996 tranchait avec la situation beaucoup plus favorable rencontrée au cours des cinq années précédentes et suffit à expliquer le décrochement constaté entre les investissements réalisés, ceux de la période précédente et ceux envisagés initialement.

D'autres raisons contingentes ont pu également contribuer à cette atonie, mais elles sont du deuxième ordre par rapport aux effets de la récession économique : les difficultés rencontrées dans les procédures administratives, les obstacles de nature environnementale ou encore les décisions du CIAT de Mende, basées sur des considérations autres que les besoins de transport et qui de ce fait n'assurent pas une efficacité optimum aux dépenses contractualisées.

(1) Voir en annexe « Les investissements de transport du CIES de 1984 à 1997 », note de la Direction de la Prévision, 10 décembre 1998.

2. Confrontation à l'exercice stratégique de 1993

Un scénario guidé par le souci d'une cohérence stratégique

Au cours des travaux de l'Atelier sur *les orientations stratégiques et leurs implications à moyen terme* de 1993, les représentants du Plan ont entrepris un exercice de nature stratégique consistant, à partir des scénarii de moyen terme présentés par les différentes directions du ministère des Transports, à sélectionner un programme prioritaire se basant sur les réflexions stratégiques développées par le groupe « Transports 2010 »¹. Bien qu'il ait donné lieu à des consultations interactives auprès des directions techniques, le scénario en résultant n'a pas obtenu l'accord de l'ensemble de l'Atelier et ne constitue donc qu'un exercice du Plan présenté sous la responsabilité du Président.

Initialement, l'ensemble des programmes présentés par les directions du ministère de l'Équipement et des Transports s'élevait à 455 milliards de francs. Même sans mesurer à ce moment toute l'ampleur de la récession économique, il est apparu que cette enveloppe globale d'investissements était trop ambitieuse au regard des dépenses engagées au cours de la période précédente (+ 48 %) et surtout était hors de portée des possibilités financières du Budget, des collectivités territoriales et des entreprises publiques. Seules les sociétés d'autoroutes du fait de leur spécificité de financement étaient en mesure de confirmer le bien-fondé de leurs ambitions.

Avec un programme s'élevant à 372 milliards de francs, le « scénario stratégique » représentait déjà une progression significative de + 16 % par rapport à la période précédente en sachant que la durée de ce programme pouvait déborder les cinq années de contractualisation prévues à l'origine. Un équilibre de compromis avait pu être dégagé entre les secteurs routiers et autoroutiers et les transports collectifs, notamment ferroviaires. Certains secteurs des transports terrestres ainsi que des opérations

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

urbaines avaient été privilégiés suivant en cela les recommandations de « Transports 2010 ».

En définitive, le montant dépensé globalement s'élève à 315 milliards de francs courants et représente en francs constants 81 % de « l'enveloppe stratégique ». Il correspond à une mise en œuvre du programme sur six ans au lieu de cinq, coïncidence fortuite qui valide a posteriori la décision gouvernementale de report d'une année. On a vu précédemment les causes de ce rythme plutôt ralenti par rapport aux attentes.

La nomenclature des différentes lignes établie dans le rapport « Transports : pour une cohérence stratégique » correspondait déjà à une tentative de privilégier les objectifs intermodaux plutôt que les différents secteurs de transport. Cependant, certaines difficultés sont apparues au moment de reconstituer les lignes de dépenses. Dans le domaine routier et autoroutier, les montants des crédits ne sont pas comptabilisés selon cette répartition et il a fallu reconstituer, notamment à l'aide d'une analyse partielle du Conseil général des Ponts-et-Chaussées, de façon un peu approximative la décomposition des crédits selon les rubriques souhaités à partir de montants globaux à peu près exacts. Quelques recoupements ont permis de s'assurer que les ordres de grandeur obtenus sont convenables.

Des résultats différenciés : les taux de réalisation sont plus forts pour les opérations interurbaines du secteur routier et pour les opérations urbaines du secteur des transports publics

Hormis pour quelques grandes opérations bien identifiées, il n'est pas possible de comparer les opérations engagées avec la liste qui a permis de bâtir le scénario stratégique. Par rapport à celui-ci, l'examen des différentes rubriques met en évidence quelques particularités :

- les opérations interurbaines ont connu un taux de réalisation un peu supérieur (83 %) à celui des opérations urbaines (78 %), mais surtout on observe une dissymétrie entre un fort taux dans le secteur routier et autoroutier (88 %) et une réalisation plutôt faible dans celui du transport ferroviaire et combiné (72 %) ;

Tableau 2 - Investissements 1994-1998 et exercice stratég. de 1993

	exercice stratégique (milliards F93)	programmes 1994-1998				pourcentage de réalisation
		concédé	non conc.	total	en F 93	
I - opérations interurbaines	245,745	66,9	32,0	213,0	202,9	83 %
I A - routes et autoroutes	107,190	66,9	32,0	98,9	94,2	88 %
axe Nord-Sud	30,959	21,1	9,5	30,6	29,1	94 %
branchements à l'Europe	8,584	12,4	1,9	14,3	13,6	159 %
grandes transversales	13,666	8,8	2,5	11,3	10,8	79 %
desserte du littoral	9,823	4,2	3,7	7,9	7,5	77 %
bassin parisien	3,737	3,1	1,5	4,6	4,4	117 %
liaisons intervalles	9,500		5,4	5,4	5,1	54 %
désenclavement local	2,000		2,2	2,2	2,1	105 %
ICAS et IMMOS	18,000	17,3		17,3	16,5	91 %
autres aménagements	10,921		5,3	5,3	5,0	46 %
I B - réseaux ferrés et TC	103,282			78,0	74,3	72 %
TGV (SNCF et RFF)	48,382			29,7	28,3	59 %
achèvement Xe plan	2,250			3,3	3,1	140 %
TGV Méditerranée	22,000			16,0	15,2	69 %
autres TGV	13,600			0	0,0	0 %
matériels roulants	10,532			10,4	9,9	94 %
5 - réseau ferré classique	52,500			47,4	45,2	86 %
6 - transports combinés	2,400			0,9	0,9	36 %
7 - voies navigables	2,773			2,5	2,4	86 %
8 - transports aériens	25,000			25,2	24,0	96 %
9 - ports maritimes	7,500			8,4	8,0	107 %
II - opérations urbaines	125,928	13,0	26,0	102,0	98,5	78 %
II A - routes et autoroutes	53,369	13	26,0	39,0	37,1	70 %
région Ile-de-France	32,066	13	10,0	23,0	21,9	68 %
aires métropolitaines et continuité du réseau	21,303		16,0	16,0	15,2	72 %
II B - réseaux ferrés et TC	72,559			63,0	61,4	85 %
5 - SNCF et RFF Ile-de-France	23,921			21,0	20,6	86 %
extensions du réseau	8,293			7,0	6,9	83 %
prog. normal hors mat. roulant	6,305			6,5	6,4	101 %
prog. normal matériel roulant	9,323			7,5	7,4	79 %
6 - RATP	24,638			25,0	24,6	100 %
extensions du réseau	6,315			6,0	5,9	93 %
matériel roulant	8,084			7,0	6,9	85 %
modernisation et renouvellement	10,239			12,0	11,8	115 %
7 - SDAU-RIF	2,000			0	0,0	0 %
total TC Ile-de-France	50,559			46,0	45,2	89 %
8 - TCSP province	22,000			17,0	16,2	74 %
TOTAL GENERAL	371,673	79,9	58,0	315,0	301,4	81 %
routes et autoroutes	160,559	79,9	58,0	137,9	131,3	82 %
transports terrestres	178,614			143,5	138,1	77 %
autres modes	32,500			33,6	32,0	99 %

Source : ministère de l'Équipement et des Transports et travaux de l'Atelier Bonnafous 1993 et 1998

- Chapitre I -

- à l'inverse, les opérations urbaines de transports publics (85 %) ont été plus avancées que celles des routes et autoroutes (70 %) ;
- les autres modes - voies navigables, aérien, ports maritimes -, qui représente 10 % de l'ensemble des investissements, ont eu un taux de réalisation global correspondant à celui du scénario stratégique, avec toutefois des opérations fluviales légèrement en retrait.

En référence au scénario stratégique, le secteur autoroutier concédé se développe à un rythme élevé alors que le réseau ferroviaire à grande vitesse avance au ralenti

L'analyse par secteur permet de tirer un certain nombre d'enseignements en vue des programmations à venir. En ce qui concerne les opérations interurbaines, l'explication du taux relativement élevé des investissements routiers et autoroutiers reste difficile à déterminer avec précision en raison des incertitudes sur l'exacte affectation des crédits. Il semble cependant que la réalisation des sections d'autoroutes concédées et d'ICAS (investissements de capacité sur les autoroutes en service) ait tiré l'ensemble du secteur. On rappelle d'ailleurs qu'en 1994 une accélération des engagements du programme autoroutier a été décidée par le gouvernement Balladur afin d'achever plus rapidement le schéma directeur. Cela s'est traduit, malgré quelques difficultés dans les procédures de décision, par un gonflement des autorisations de programme dans les années qui ont suivi. A contrario, les opérations non concédées se déroulent moins rapidement, comme le montrent les lignes exemptes d'opérations concédées (« liaisons intervilles » et « autres aménagements »).

En effet, l'État s'est montré peu généreux et a cru pouvoir réduire son effort du fait du développement du réseau concédé et de la généralisation des cofinancements. La réduction des financements budgétaires vient en contrepoint de la progression des financements couverts par le péage. Cela a pour conséquence de placer l'État en situation difficile vis-à-vis des collectivités locales pour soutenir une politique cohérente des transports et de ralentir exagérément le développement du réseau national non concédé.

Le tableau suivant permet de mesurer l'ampleur du désengagement de l'État, surtout si on prend en compte la TVA perçue à titre définitif sur les investissements routiers nationaux concédés et non concédés et la taxe d'aménagement du territoire versée par les sociétés d'autoroutes pour le FITTVN.

Tableau 3 - Moyens consacrés aux investissements sur le réseau routier national (en crédits de paiement)

En milliards de francs courants	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I – Autoroutes concédées	11	12	14,1	16,5	19,5	18,5	15
b) + taxe d'aménagement du territoire allant au FITTVN (pm)				(+ 0,9)	(+ 2,1)	(+ 2,1)	(+ 2,2)
II – Réseau non concédé	12,1	13,7	12,1	10,6	12,9	12,5	10,3
dont :							
a) fonds de concours collectivités territoriales (1)	6,1	6,7	5,7	5,6	6,3	6,3	4,7
b) État (2)	6	7	6,4	5	6,6	6,2	5,6
III – Total TTC	23,1	25,7	26,2	27,1	32,4	31	25,8
b) dont TVA	3,9	4,4	4,4	4,6	5,4	5,3	4,4

(1) Montants définis en faisant l'hypothèse simplificatrice que les fonds de concours des collectivités territoriales ont été intégralement utilisés par l'État l'année même de leur rattachement.

(2) Y compris ressources du FITTVN, donc en provenance de la TAT (1,8 milliard en 1998)

Source : Conseil général des Ponts-et-Chaussées.

Les opérations ferroviaires sont nettement décrochées par rapport au scénario stratégique. La cause essentielle tient à l'ampleur même des projets de ligne à grand vitesse et aux difficultés de leur mise en œuvre : retard de réalisation et limitation à Nîmes du TGV-Méditerranée et non engagement d'une autre ligne comme cela avait été envisagé initialement. Ce coup de frein s'est amplifié lorsqu'on s'est rendu compte que la rentabilité financière de ce type de projet était surestimée. Les investissements du réseau classique sont restés à peu près conformes aux perspectives envisagées. À noter par ailleurs que le faible taux de réalisation dans le secteur du transport combiné (à vérifier) est dû au développement limité des plates-formes de transbordement et surtout à l'abandon du projet Commuter.

Malgré quelques difficultés ponctuelles, les investissements des réseaux de transport collectif urbain ont pu être réalisés à un rythme plus soutenu que ceux des secteurs routiers et autoroutiers

Le médiocre taux de réalisation des opérations urbaines du secteur routier et autoroutier peut être imputé à la fois au gel du lancement de la section Ouest concédée de l'A86 en région parisienne et, dans les agglomérations de province, aux retards des opérations, notamment celles contractualisées entre l'État et les régions.

En revanche, les opérations ferroviaires de la SNCF, de RFF et de la RATP en Ile-de-France ont progressé à peu près conformément à l'exercice stratégique, avec cependant quelques décrochements, comme par exemple les liaisons tangentielles de la SNCF, les sections extrêmes de la ligne de métro Météor pour la RATP et les commandes de matériel roulant, ce qui est cohérent avec le freinage des extensions. À signaler que les opérations inscrites au Schéma directeur de l'Ile-de-France pour deux milliards sont ventilées entre les trois établissements publics.

Les investissements de transport collectif en site propre en province ont progressé par rapport à la période de contractualisation précédente mais reste malgré tout en deçà des espérances d'il y a cinq ans. Des difficultés sont en effet apparus dans la mise en œuvre de certains projets, par exemple à Bordeaux où le projet de métro s'est transformé en tramway, à Rennes où le métro VAL a dû reprendre au départ son instruction réglementaire, ou encore à Caen où le projet de ligne TVR (tramway sur pneus) a été repoussé ou ajourné par une consultation populaire.

La nécessité d'une sélectivité stratégique

Au total, un programme d'investissements de moyen terme rassemblant les souhaits des directions du ministère de l'Équipement et des Transports représentait un flux annuel de dépenses de l'ordre de 90 milliards. Sur cette base, un scénario a été élaboré qui essayait de privilégier les investissements publics les plus stratégiques en fonction des priorités nationales et des complémentarités entre modes. Il a conduit à une proposition plus conforme aux possibilités financières des divers acteurs

et surtout aux besoins fondamentaux de l'économie nationale. Le flux annuel d'investissement correspondant s'élevait à 74 milliards de francs en cinq ans ou 62 en six ans.

Un rythme de réalisation de l'ordre de 60 milliards est donc, si l'on tient compte des inévitables aléas liés au grand nombre d'opérations et d'une conjoncture économique peu porteuse pendant la plus grande partie des cinq dernières années, n'est pas contradictoire avec « l'exercice stratégique » présenté à l'issue des travaux de l'Atelier en 1993, d'autant plus que la finalité de celui-ci consistait plus à établir des priorités qu'à calibrer une enveloppe.

3. Place des contrats de plan État-régions

Le flux annuel d'investissement en infrastructures de transport s'élève à 90 milliards, la part des opérations cofinancées par les contrats de plan État-régions ne représentant que 14 % environ de ce total

Pendant la période de 1994 à 1998, les investissements en infrastructure de transport recensés par les administrations centrales se sont élevés à 315 milliards de francs courants, soit un flux annuel moyen de 63 milliards. De leur côté, les collectivités locales dépensent 25 à 30 milliards par an d'investissements de voiries locales¹. Ces montants, mal connus à cause de la dispersion extrême des décisions et d'une absence de récolement au niveau central, ne représentent qu'un ordre de grandeur. En tentant d'écarter les doubles comptes, notamment les opérations cofinancées par l'intermédiaire des contrats de plan État-régions, le montant global annuel d'investissement en infrastructures de transport en France est de l'ordre de 90 milliards de francs, soit 6,5 % de la formation brute de capital fixe nationale (1 388 milliards en 1997).

(1) D'après la Commission des Comptes des transports de la nation (rapport provisoire de juin 1998), les dépenses routières des collectivités locales sont évaluées à 27,7 milliards en 1997 et décroissent depuis 1992.

Les contrats de plan de la troisième génération signés entre l'État et les 22 régions de la France métropolitaine, pour une période initiale de 1994 à 1998 prolongée d'un an, portent sur 172 milliards d'engagements totaux. Les infrastructures de transport représentent 80 milliards, soit près de la moitié de l'ensemble. En tenant compte du taux de réalisation estimé à fin 1998 et des décalages de réalisation entre les plans successifs, le montant annuel des opérations financées sur contrat de plan est de l'ordre de 13 milliards. Il représente donc une part appréciable, mais relativement réduite de l'investissement transport : 14 % de l'ensemble ou 20 % en excluant les dépenses de voirie des collectivités locales. Il s'agit donc d'un levier utile pour impulser une politique, mais d'une portée limitée dans son ampleur.

L'essentiel des contractualisations entre l'État et les régions porte sur les infrastructures routières et les transports collectifs de l'Ile-de-France

Parmi les 80 milliards d'investissement de communication contractualisés, les dépenses routières sont prépondérantes puisqu'elles s'élèvent à 62,7 milliards dont 27,1 à la charge de l'État (respectivement 64 et 27,5 milliards en francs courants). Les taux de consommation des crédits d'État seront de 70 % en fin 1998 et 81,5 % en fin 1999, le taux global de réalisation tous financements confondus étant un peu supérieur. En plus de ces dépenses, l'État finance entièrement à sa charge 11,4 milliards destinés à des liaisons d'aménagement du territoire (A 20, A 75 et RN 7).

Le deuxième poste important de financement par les contrats de plan État-régions a trait aux transports en commun de l'Ile-de-France. L'enveloppe initiale prévue s'élève à 12,2 milliards¹ dont 0,6 au titre de la politique de la ville. Les clés de financement sont multiples. En règle « habituelle », 30 % sont à la charge de l'État, 50 % à la charge de la région et 20 % à la charge des établissements publics SNCF et RATP, via un prêt bonifié de la région. D'autres opérations sont financées à 80 % par la région. Enfin, les sites propres pour autobus sont subventionnés à parité par l'État et la région. Au total, ces nouvelles clés se traduisent plutôt par

(1) Le volet routier inclus dans les 62,7 milliards s'élève à 9 milliards.

un désengagement de l'État puisque la répartition prévisionnelle des sources de financement est de 2,6 milliards par l'État (22 %), 6,7 milliards par la région (58 %) et 2,3 milliards par les établissements publics (20 %) aidés par les prêts bonifiés de celle-ci. À noter également qu'à la différence des agglomérations de province, le contrat de plan prend en compte l'ensemble des opérations d'extension des infrastructures de transport.

Le niveau de réalisation à fin 1998 est difficile à évaluer car le contenu du contrat de plan initial est devenu partiellement obsolète. Certaines opérations ont fait l'objet de dépassement de dépenses (Eole, Météor, gare Masséna). D'autres projets ne seront pas engagés avant la fin 1999 et sont, soit reportés, donc laissés à l'appréciation de la nouvelle contractualisation, soit annulés (gare de la ligne C à Champs-de-Mars ou projet Muse par exemple). Enfin, des ressources spécifiques (collectivités locales, produits des amendes, une partie du FARIF...) s'ajoutent à celles du contrat de plan pour abonder certaines opérations sans que ce financement soit inscrit dans la contractualisation initiale. Au total, le montant des financements mis en place sur la durée du Plan s'élève à 13,4 milliards, dont 1,8 en provenance de fonds spécifiques. On note un reliquat de 1,9 milliard d'opérations engagées, dont la réalisation se poursuivra pendant la durée du contrat de plan 2000-2006. Les opérations reportées ou abandonnées représentent un montant de 1,8 milliard. En laissant à part ces dernières, le taux de réalisation en fin 1999 s'élève donc à 88 %. Le montant du financement mis en place sur six ans au titre du contrat État-régions représente 104 % des dépenses inscrites au contrat d'une durée initiale de cinq ans.

Dans les autres secteurs du transport, la contractualisation ne représente qu'une ressource d'appoint

Les autres secteurs du transport contractualisés sont d'importance nettement moindre. Ils concernent les voies navigables, les plates-formes aéroportuaires, les ports maritimes, le ferroviaire et les transports collectifs de province.

- Chapitre I -

Le montant contractualisé des voies navigables s'élève à 716 MF et concerne trois régions. En fin d'année 1998, seulement 119 MF de travaux seront réalisés, soit 17 %. Il est vrai que ce n'est qu'en cette même fin d'année que seront achevées les opérations du contrat de plan précédent. La clé de financement est approximativement de 1/3 par l'État, 1/3 par VNF (établissement financé essentiellement par taxes, donc assimilable à l'État au point de vue du financement des investissements) et 1/3 par les collectivités locales. Les opérations abandonnées s'élèvent à 168 MF et un reliquat de 429 MF à reporter sur le prochain contrat. Le faible taux de réalisation et les retards pris dans l'engagement et la réalisation des opérations peuvent laisser penser que la contractualisation entre l'État et les régions n'est peut être pas adaptée au financement du secteur fluvial. Le rapport de l'Ingénieur général de Bouard¹ met en évidence les insuffisances de l'actuelle programmation et propose une hiérarchisation des opérations à entreprendre en fonction de leur degré d'urgence. Malgré cela, la politique de l'État reste à élaborer dans ce secteur.

Dans les autres secteurs du transport, les montants en jeu sont également accessoires, mais les taux de réalisation prévus en fin 1998 sont plus élevés :

		Taux
Plates-formes aéroportuaires	350 MF	87 %
Ports maritimes	1 500 MF	48 %
Ferroviaire et transport collectif	3 000 à 4 000 MF	96 %

Cet usage limité de la contractualisation est essentiellement du aux caractéristiques des domaines concernés. Pour certains modes, l'autofinancement des investissements est prépondérant, comme c'est le cas pour les aéroports et plus généralement pour l'aviation civile ou, dans une moindre mesure, pour les ports maritimes. Pour d'autres, des procédures différentes de financement sont utilisées. Par exemple, dans le domaine du transport urbain de voyageurs, l'aide de l'État à

(1) « *Programmation des investissements de Voies navigables de France sur le réseau fluvial existant* », Conseil général des Ponts-et-Chaussées, janvier 1998.

l'investissement est depuis 1994 normalisée et calibrée par circulaire en fonction du montant total du projet et du système de transport retenu, les TCSP les plus lourds étant en valeur relative moins aidés que les transports légers de surface. Pour le ferroviaire, la contractualisation porte sur des opérations à caractère local voulues par les Conseils régionaux. L'expérience de régionalisation en cours depuis un an et demi devrait conduire à redéfinir les circuits de financement des réseaux sur le plan régional.



Chapitre II

LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DES PROCÉDURES DE PROGRAMMATION ET DES CONTRAINTES DE FINANCEMENT

1. Des schémas sectoriels aux deux schémas de service transport

La loi du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire prévoyait l'élaboration de six schémas directeurs d'infrastructures verticaux (route, ferroviaire, voies navigables...). En cours de préparation dans les administrations centrales, ces schémas n'ont pas eu le temps d'être rendus publics. Le nouveau gouvernement a redéfini sa politique en matière d'aménagement du territoire et, à l'occasion du CIADT du 15 décembre 1997, a changé de méthode et proposé une révision substantielle de cette loi.

La principale évolution concernant le transport consiste à remplacer les schémas sectoriels considérés comme peu pertinents par deux schémas de services ¹, l'un pour les voyageurs et l'autre pour les marchandises. Le principe d'une politique de la demande est réputée se substituer à celui d'une politique de l'offre. Plusieurs raisons sous-tendent cette

(1) D'autres schémas de services seront élaborés dans les domaines de la recherche, de l'enseignement, de l'énergie, des espaces naturels et ruraux, de la santé et des nouvelles technologies de communication.

substitution. Il s'agit en premier lieu d'optimiser les moyens existants : un fonctionnement plus efficace est préférable à un nouvel équipement. Puis de promouvoir les modes de transport les plus respectueux de l'environnement et dans ce but privilégier le rail, les différentes formes de transport combiné et plus généralement l'intermodalité. Enfin, d'exploiter au mieux des ressources qui se font rares en mettant fin à la concurrence des modes de financement.

Le nouveau projet de la loi d'orientation modifiant la loi précédente a pris du retard par rapport à la volonté initiale du gouvernement et est toujours en cours d'élaboration. Il devrait être débattu par les assemblées parlementaires au cours du premier semestre 1999.

Les schémas de service font l'objet d'une élaboration à la fois au niveau national et au niveau régional. En première étape, un comité stratégique interministériel a défini le cadre général, les objectifs et la démarche pour une élaboration concertée aux niveaux régional et interrégional¹. Ce document énumère les priorités de l'État en matière de transport et indique la méthode à suivre en vue de l'élaboration des schémas. Il rappelle la nécessité d'évaluer les projets en demandant en particulier la présentation de la rentabilité socio-économique, des contributions publiques nécessaires compte tenu des recettes apportées par les usagers et d'une hiérarchisation des projets ou actions selon trois catégories temporelles de priorités. Les projections des demandes de transport à l'horizon 2020, établies par le ministère des Transports (DAEI et DTMPL), complètent le tableau d'ensemble des données.

Ce cadre de référence stratégique a été diffusé aux Préfets de région par les deux ministres concernés en vue de la concertation et de l'établissement de propositions au niveau régional. En outre, le Commissariat général du Plan a transmis aux régions le rapport de l'Atelier sur les perspectives de la demande de transport à l'horizon 2015. De leur côté, les directions sectorielles ont chacune (ferroviaire, aérien, route et ports maritimes) élaboré un état des lieux destiné à apporter aux

(1) Document du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement en date du 22 juillet 1998.

différents concepteurs des schémas de service des éléments d'appréciation et de méthode.

Le schéma de service constitue un objet inédit et encore problématique dans le paysage français des transports. La démarche suivie pour son élaboration est novatrice et le produit final reste encore incertain dans son contenu, son périmètre et son échéance. Le calendrier du Gouvernement prévoit qu'à ce stade les propositions en provenance des Préfets de région seront présentées à la mi-1999 et des décisions prises en fin d'année.

Les schémas de service soulèvent plusieurs interrogations. Tout d'abord, comment se situent-ils par rapport à la procédure des contrats de plan État-régions ? Il aurait été idéal que les schémas servent à l'élaboration des contrats. Malheureusement, ils seront probablement prêts plus tardivement et il restera à s'assurer de la cohérence entre les deux processus.

Une autre question peut se rapporter au statut du schéma de service dans la procédure de décision des projets. Est-ce qu'une inscription au schéma de service a valeur de décision d'opportunité ? Quelle est sa situation par rapport à la circulaire Bianco ¹, à la procédure Barnier de débat public préalable à la prise en considération par l'État, à la déclaration d'utilité publique ? La multiplication des étapes de décisions risque d'obscurcir la lisibilité de l'action de l'État. Enfin, comment inscrire dans le temps les options figurant à un schéma de service qui décrit la demande à un horizon de vingt ans ? Une échelle de temps devra sans doute accompagner la liste de projets et d'actions qui y sont contenus. Le risque est grand d'ajouter encore à la confusion dans le processus de prise de décision. En effet, depuis déjà quelques temps, le consensus sur la notion d'utilité publique est remis en cause et la légitimité de la plupart des grands projets d'infrastructures soulève des objections de plus en plus nombreuses.

(1) La circulaire Bianco du ministère de l'Équipement du 15 décembre 1992, relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructure de transport, prévoit un débat préalable à la réalisation des projets.

Il convient enfin de se garder de mettre dans l'intermodalité des espoirs illusoire. Celle-ci est souvent présentée comme la panacée pour les problèmes de transport, notamment la congestion routière, et surtout la protection de l'environnement naturel. En fait, le terme recouvre une perspective de transfert modal de la route sur le rail, pour les voyageurs comme pour les marchandises. Il faut garder à l'esprit que les projections à l'horizon 2020 ne prévoient aucun bouleversement des parts des différents modes, et que la route continuera à affirmer sa position. Même avec un scénario très volontariste, le scénario D des projections du ministère de l'Équipement à l'horizon 2020 (scénario dit « environnemental »), les parts modales restent stables. Le fer et la route ont chacun des spécificités physiques qui déterminent leurs champs de compétences. La prise en compte au plus haut degré des préoccupations environnementales ne permet pas de s'en affranchir. Ce sont en réalité des modes complémentaires, qui répondent à des besoins différents. De plus, vouloir transférer massivement du trafic routier vers le rail, alors que les capacités des infrastructures ferroviaires sont saturées là où elles seraient nécessaires, conduit rapidement à l'irréalisme financier.

L'intermodalité trouvera une expression plus concrète dans la multimodalité, dans l'organisation de chaînes de transport là où elles se justifieront, et surtout dans des installations de changement de modes, chantier de transport combiné, parcs de stationnement près des gares, etc.

2. La préparation des contrats de plan État-régions et les priorités de l'État : modalités de répartition de l'« enveloppe État »

Les contrats de plan État-régions seront en phase avec les financements de provenance européenne et comprendront un volet territorial

La prochaine génération des contrats de plan entre l'État et les régions est prévue sur une durée de sept ans de 2000 à 2006, avec un bilan en 2003 afin de procéder à une mise à jour et permettre des ajustements. La

période des contrats coïncide volontairement avec celle des documents uniques de programmation communautaires (DOCUP), ces deux instruments devant « *en pleine cohérence, mais sans confusion, être les instruments d'une stratégie unique* »¹. Ces contrats comprendront deux volets, l'un régional, l'autre territorial. Jusqu'à maintenant, le secteur des transports était surtout attaché au premier volet et présentait des grands équipements structurants. Dans les futurs contrats d'agglomération et de pays, volet territorial de la planification, seront inscrits des équipements de proximité, donc probablement des projets de transport. Leurs préparations feront l'objet d'instructions particulières après le Comité interministériel de la ville.

Les contrats régionaux s'inscrivent dans la procédure traditionnelle. Après l'élaboration par les services du Préfet de la stratégie de l'État en région, la consultation régionale sera suivie de la fixation des enveloppes budgétaires et des mandats de négociation (détermination des « noyaux durs ») pour le milieu de l'année 1999. La négociation et la signature des contrats devraient probablement avoir lieu dans le courant du second semestre.

Les priorités de l'État portent essentiellement sur l'urbain, l'intermodalité et la meilleure utilisation des équipements existants

Les priorités de l'État sont détaillées dans les documents stratégiques élaborés par les Préfets de région et qui ont déjà fait l'objet d'une première présentation interministérielle sous l'égide de la DATAR. Ils suivent, comme l'y incite le Premier Ministre dans sa lettre, les orientations retenues dans les schémas de services collectifs, telles qu'elles sont décrites dans la note de cadrage établie par le Comité stratégique. Les éléments nouveaux de cette politique des transports sont clairement

(1) Lettre du Premier ministre du 31 juillet 1998 aux ministres concernés et aux préfets sur la préparation des prochains contrats de plan État-régions.

- Chapitre II -

mis en évidence dans les articles de la loi d'orientation¹ modifiant les articles correspondants de la LOTI du 30 décembre 1982 :

- prendre en compte des contraintes environnementales : les besoins de transport sont satisfaits « *dans le respect des objectifs de limitation ou de réduction des risques, accidents, nuisances, notamment sonores, émissions de polluants et de gaz à effet de serre* » ; en outre, l'évaluation doit porter sur les coûts sociaux et environnementaux ;
- privilégier l'existant : les schémas de transport « *ont pour objectif prioritaire d'optimiser l'utilisation des réseaux et équipements existants et de favoriser la complémentarité entre les modes de transport et la coopération entre les opérateurs...* » ;
- aménager le territoire avec discernement : les schémas « *visent à poursuivre l'amélioration de l'accès aux diverses parties du territoire français par le développement d'axes reliant les grandes voies urbaines entre elles et aux grands pôles européens et à améliorer les liaisons entre, d'une part, les zones d'accès difficile et, d'autre part, les grandes villes et les réseaux rapides* » ;
- favoriser une approche globale des déplacements, notamment dans les aires urbaines : en favorisant « *les modes de transport alternatifs à l'automobile, les transports collectifs, l'interconnexion des réseaux, en tenant compte notamment de la desserte des territoires urbains cumulant les handicaps économiques et sociaux et, au besoin, les infrastructures de contournement* » ;
- prévoir des dispositions particulières dans les zones à environnement fragile, en particulier pour le transit international franchissant les Alpes et les Pyrénées, les schémas de service devant donner priorité au mode ferroviaire ;
- encourager pour les marchandises « *le développement de l'usage du transport fluvial, ferroviaire, du transport maritime et plus*

(1) Loi n° 99-533 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999.

particulièrement du cabotage... des dotations du FITTVN encouragent le recours au transport combiné » ;

- *« à cet effet, ils favorisent le développement des liaisons aériennes à partir des aéroports d'importance interrégionale et le renforcement de la compétitivité des ports d'importance nationale. Dans les zones concernées, ils développent les possibilités offertes par les transports maritimes ».*

Ces dispositions sont encadrées par une redéfinition des procédures qui prévoit l'abandon des schémas directeurs nationaux, confirme l'importance accordée à la région (dans le respect des compétences des autres collectivités territoriales) responsable de l'élaboration du volet transport du schéma régional et s'assure de la cohérence de ces schémas régionaux entre eux et avec les schémas multimodaux de services de transport de voyageurs et de marchandises établis par l'État.

Ces principes conduisent à dégager une priorité forte en faveur des déplacements urbains et périurbains, car c'est en agglomération que se concentrent les difficultés liées à la croissance de la demande et à la préservation de l'environnement. L'autre priorité importante vise à développer le trafic ferroviaire de fret avec la constitution d'un réseau prioritaire connecté aux ports nationaux.

Les modalités de répartition de l'enveloppe des crédits d'État seront à nouveau modulées

Le montant et les modalités de répartition de l'enveloppe État ne sont pas arrêtés à ce jour. Celle-ci représentait 33 milliards de crédits transport pour la période 1994-1998. Une esquisse de cadrage financier ¹ prévoit la prise en compte de « *la situation générale de chaque région au regard des indicateurs établis par l'INSEE, ainsi que des inégalités de satisfaction des besoins, notamment en termes de services rendus aux populations* ». Un complément d'enveloppe est prévu pour les contrats de pays et d'agglomération qui tiendra compte « *du degré d'engagement en*

(1) Lettre du Premier ministre du 31 juillet 1998, voir supra.

faveur des priorités de l'État, notamment exprimées par les schémas de services collectifs ».

Ces quelques principes laissent penser que la modulation volontariste des engagements de l'État sera à nouveau à l'œuvre dans les contrats 2000-2006. On rappelle que le CIAT de Mende du 23 juillet 1993 avait décidé de répartir les crédits de l'État en fonction de trois critères : le potentiel fiscal, le taux de chômage et l'évolution de l'emploi. Six régions ont ainsi bénéficié d'une enveloppe très majorée (+ 23 % par rapport au contrat précédent) : Auvergne, Bretagne, Limousin, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais et Poitou-Charentes. Pour huit autres, l'aide de l'État est augmentée de façon modeste (+ 14 %) et pour six autres, l'aide est inchangée (+ 9 % correspondant à l'inflation sur la période). Enfin, la dotation de l'État est réduite de 10 % en Ile-de-France.

L'objectif de réduire les disparités entre les régions par la contractualisation génère une répartition non optimale des équipements

On conçoit l'irrationalité à laquelle cette démarche aboutit. Certaines régions se voient « saturées » d'équipements, notamment d'infrastructures routières alors que les besoins les plus urgents d'autres régions ne sont pas tous satisfaits. En outre, la reconduction de cette modulation conduirait à accentuer le déséquilibre entre les régions.

La direction des Routes¹ concernée au premier chef, a ainsi mis clairement en évidence que le contrat de plan 1994-1998 a conduit à affecter des enveloppes élevées dans des régions déjà très largement équipées (Bretagne, Nord-Pas-de-Calais, Lorraine) et à accentuer le retard déjà flagrant dans l'équipement routier de plusieurs régions (Champagne-Ardenne, Picardie, Franche-Comté, PACA), sauf à ce que celles-ci consacrent une proportion excessive de leur enveloppe aux routes. Pour ne pas pérenniser une situation aussi déséquilibrée, de

(1) Note au Cabinet du 2 août 1993, corroborée par le rapport du Conseil général des Ponts-et-Chaussées sur l'exécution du volet routier des CPER.

nouveaux critères et objectifs basés sur l'évaluation des équipements et projets devraient être pris en considération.

D'une façon générale, les contrats de plan doivent-ils être un instrument de péréquation destiné à réduire les disparités de développement et de ressources entre les régions et entre les diverses collectivités territoriales ? Cela semble être le souhait d'une partie des élus. La correction des inégalités constitue une préoccupation légitime, mais les transferts financiers devraient passer plutôt par un fonds de rééquilibrage global que par une affectation différenciée à des projets de transport (ou autres) inévitablement éloignée d'une quelconque rationalité économique. La péréquation est dans ce cas synonyme d'inefficacité économique.

3. De nouvelles problématiques de financement dans plusieurs secteurs

3.1. La mise en question de l'adossement du système autoroutier

Le mode de financement des autoroutes ne satisfait plus à la législation européenne

Le mécanisme du financement du réseau autoroutier obéissait jusqu'à une époque récente à une logique simple. On propose à une société qui exploite déjà plusieurs autoroutes dans une zone géographique de réaliser et d'exploiter une nouvelle section décidée par ailleurs par les pouvoirs publics. En contrepartie, la concession globale accordée à la société sur sa zone géographique est prolongée d'une durée lui permettant d'assurer l'équilibre économique de l'ensemble de son réseau. Ce processus porte le nom d'« adossement » car le financement de la nouvelle section et son éventuel déficit d'exploitation sont « adossés » aux recettes procurées par les autres autoroutes de la concession dont certaines sont financièrement amorties depuis longtemps.

En une trentaine d'années, la France a pu ainsi réaliser un réseau de 7 000 kilomètres d'autoroutes interurbaines concédées (sur un total de plus de 8 000) et se rapprocher ainsi du niveau d'équipement des pays voisins d'Europe occidentale, sans peser sur le budget de l'État puisque le financement est assuré par l'usager et l'emprunt.

Ce mode de financement a une efficacité certaine. Il n'est qu'à comparer les rythmes de réalisation des autoroutes concédées et non concédées. Elle a aussi des effets néfastes qui ont déjà fait l'objet d'analyse par ailleurs ¹.

Cependant, l'attribution des concessions autoroutières est désormais régie par des textes communautaires et nationaux. La directive 93/37/CEE du Conseil du 14 juin 1993, dite « directive travaux », d'une part, et la loi 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite « loi Sapin », d'autre part, obligent les autorités souhaitant recourir à la concession à procéder par voie de publicité et à définir des critères de choix entre les concurrents.

De plus, la nécessité de respecter l'équité entre les candidats rend problématique la comparaison entre une offre adossée et une offre faisant appel à une subvention immédiate du concédant pour assurer l'équilibre financier. Si la « directive travaux » ne se prononce ni pour ni contre l'adossement, ce dernier est de fait remis en cause par les règles générales du traité de Rome concernant l'ouverture à la concurrence et le traitement des candidats.

Il est, dans ces conditions, impossible à un nouvel entrant, quelle que soit sa nationalité, de postuler à l'attribution d'une section en projet (maîtrise d'ouvrage des travaux et exploitation). À noter que la Commission des communautés européennes ne vise pas la passation des marchés de

(1) Notamment « *Transports : le prix d'une stratégie* », *La Documentation Française*, 1996.

travaux, qui font l'objet d'appels d'offres dans des conditions normales, avec publicité au Journal officiel de la Communauté européenne ¹.

Les attributions des futures concessions devront suivre une nouvelle procédure

Dans ce contexte, le Gouvernement français a fait valoir auprès de la Commission européenne que les concessions attribuées de gré à gré l'ont été avant la mise en vigueur de la législation européenne et que, de ce fait, il ne peut revenir sur des procédures d'attribution légales en leur temps. Après quelques échanges, la Commission a accordé un délai courant jusqu'au 31 décembre 1997 pour régulariser les concessions attribuées selon les procédures en vigueur avant l'application de la « directive travaux ». Depuis cette dernière date, toutes les nouvelles concessions ont été attribuées selon les règles communautaires, notamment concernant l'obligation de publicité.

Actuellement, le stock de sections concédées permet d'alimenter pendant quelques années le programme des sociétés d'autoroutes. Mais à assez brève échéance, des dispositions devront être prises pour remplacer le système de subvention indirecte que constitue l'allongement de la concession sur un réseau existant. La réalisation d'une section moins rentable financièrement pourrait donc être concédée assortie d'une subvention. Son montant pourrait être un des paramètres permettant de sélectionner le candidat « mieux disant ».

Plusieurs formules sont possibles pour doter le fonds alimentant cette subvention. La solution la plus simple et la plus logique est de faire appel au budget de l'État considérant que la décision de réaliser une infrastructure moins rentable doit être soigneusement pesée, et ne peut se

(1) Cofiroute, en tant que groupement d'entreprises de travaux publics ne passe pas d'appels d'offres de travaux. En effet, la « directive travaux » ouvre la possibilité à de telles entreprises « liées » de ne pas recourir à l'appel d'offre ouvert pour les marchés de travaux, considérant que la concurrence a déjà joué lors de l'attribution de la concession.

justifier qu'au titre de la solidarité nationale, et donc être financée par l'impôt.

Toutefois, le recours au budget de l'État pour des dépenses nouvelles paraît aujourd'hui hors de portée. Aussi, un système d'externalisation des fonds des SEMCA disponibles pour l'adossement, permettant de financer les subventions nécessaires, pourrait être mis en place.

Une autre voie existe, qui consisterait à sortir les concessions autoroutières nouvelles du secteur concurrentiel, en transformant les SEMCA en un ou plusieurs établissements publics. La question d'une concurrence entre candidats du secteur privé ne se posant plus, les règles mises en place par la communauté européenne seraient respectées, pour peu que les travaux continuent à être adjugés selon les règles des marchés publics. Des possibilités de correctifs devraient alors être recherchés pour supprimer les autres effets néfastes du système actuel.

En tout état de cause, la direction des Routes estimerait judicieux de moduler le prélèvement de la taxe d'aménagement du territoire (TAT). En effet, celle-ci est assise sur les trafics des sections d'autoroutes et s'applique uniformément sur le montant des péages encaissés. Il serait préférable, à rendement égal, de la faire porter sur les sections à la fois les plus anciennes et les plus circulées, ce qui allègerait les subventions publiques nécessaires pour les nouvelles concessions, et contribuerait à une meilleure répartition du trafic sur le réseau. Sous réserve d'une expertise juridique, l'Atelier approuve cette proposition de la direction des Routes et rappelle, plus généralement afin d'éviter la congestion, l'intérêt qui s'attache à une gestion du réseau par la modulation des péages en fonction de l'itinéraire choisi et de la période du déplacement.

3.2. La réforme ferroviaire et la régionalisation

La réforme de février 1997 modifie profondément les modalités de l'investissement ferroviaire

Le financement des investissements ferroviaires a changé à la suite de la réforme ferroviaire de 1997 (loi du 13 février) qui a réorganisé le secteur ferroviaire autour de deux établissements publics, l'un Réseau Ferré de France (RFF) chargé de la gestion de l'infrastructure, l'autre la SNCF de la fonction transport et de la gestion déléguée par RFF du réseau. Ces deux dernières activités ne constituent plus un monopole naturel. Toutefois, l'activité de transporteur nécessite une importante coordination des services au moins sur la partie la plus circulée du réseau et, de ce fait, l'unicité du transporteur génère des gains de transaction. Par ailleurs, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (et cette disposition sera reprise dans la nouvelle loi) prévoit d'attribuer aux régions l'organisation et le financement des transports collectifs d'intérêt régional, après une phase d'expérimentation.

Avant cette réforme, le financement des investissements ferroviaires par l'établissement public SNCF se trouvait dans l'impasse : autofinancement insuffisant (même négatif les dernières années), endettement croissant à un rythme accéléré, charges de la dette toujours plus élevées. L'investissement était financé faiblement par l'utilisateur (via l'autofinancement de l'entreprise), plus fortement par l'utilisateur futur (l'emprunt) et très certainement par le contribuable appelé à résorber la partie excédant le montant « acceptable » de l'endettement. La répartition entre le contribuable et l'utilisateur fait encore l'objet de débats.

Les 200 milliards de dette, soit plus de quatre années de chiffre d'affaires, étaient dépassés au moment de la réforme. En outre, l'État n'assurait pas sa part de responsabilité en ordonnant des investissements sans compenser le cas échéant l'insuffisante rentabilité financière apparue ex-post de ceux-ci.

La situation financière de la SNCF s'est nettement redressée

Même si la contrainte de non réendettement devrait peser sur elle, la SNCF voit ses marges de manœuvre financières desserrées : les charges sont fortement réduites puisque 134 milliards de dettes ont été transférées à RFF en 1997 et 28,3 milliards au service annexe de l'amortissement de la dette (c'est-à-dire au budget de l'État) en 1998, les investissements se limitant à ceux de l'activité de transporteur. Elle verse une redevance d'infrastructures à RFF (5,9 milliards en 1997), mais perçoit de cet établissement une rémunération pour son activité de gestionnaire délégué d'infrastructure (16,8 milliards en 1997).

Au total, l'établissement public a réduit fortement son déficit (- 600 MF de résultat net en 1997 contre - 17 milliards en 1996) et espère équilibrer prochainement ses comptes grâce à la reprise en cours des trafics : + 7,8 % de voyageurs et + 3,7 % de fret au premier semestre 1998 après une progression déjà sensible en 1997 (respectivement + 3,4 % de voyageurs et + 8,9 % de fret). Il est intéressant de constater qu'une nouvelle culture d'entreprise semble se développer à la SNCF, celle-ci étant désormais en mesure de stabiliser l'endettement et de financer son développement par ses ressources propres.

Le nouvel établissement public RFF est en situation financière déséquilibrée

De son côté, l'établissement public RFF a hérité d'une situation financière fortement contrainte. Le poids des 134 milliards de dette ferroviaire a induit, en 1997, 9 milliards de charges d'intérêt et 6 milliards de remboursement de capital. Les ressources se limitent aux redevances d'infrastructure (5,9 milliards en 1997), à la contribution de l'État aux charges d'infrastructures (11,8 milliards en 1997), aux subventions de collectivités territoriales (principalement en Ile-de-France) et à quelques produits divers. De plus, RFF a reçu de l'État des dotations en capital de 8 milliards en 1997 et 10 en 1998. Ce soutien sera fortement accru dans les années qui viennent puisque l'État prévoit de doter l'établissement de 37 milliards pour la période 1999 à 2001.

RFF rémunère la SNCF pour son activité de gestionnaire d'infrastructure (16,8 milliards), assure la maîtrise d'ouvrage et organise le financement des investissements d'infrastructure (13 milliards en 1997). Pour le moment, en raison de certains coups partis, l'établissement n'est pas encore en mesure d'appliquer scrupuleusement l'article 4 du décret relatif à ses missions et à son statut. Celui-ci précise que « *RFF ne peut accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national, inscrit à un programme à la demande de l'État, d'une collectivité locale ou d'un organisme public local ou national que s'il fait l'objet de la part des demandeurs d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement* »¹.

Cet article est le pendant, pour l'infrastructure, de l'article 26 des contrats de plan récents entre l'État et la SNCF. Celui-ci prévoyait déjà que la SNCF soit indemnisée pour la partie des investissements supplémentaires, non couverte par les recettes supplémentaires, qu'elle serait amenée à réaliser à la demande des pouvoirs publics. Il a constitué la base du calcul de la subvention publique nécessaire pour les projets inscrits en contrat de la plan État-région (par exemple électrification de Paris-Cherbourg) ou souhaités par l'État (à ce titre, a été déterminée la subvention nécessaire à la réalisation du TGV-Méditerranée). On a toujours défalqué du montant des investissements compris dans ce périmètre les investissements « normaux » édulcorés par le projet. La perte supplémentaire était donc couverte par une subvention, mais lorsque le trafic était insuffisant, la perte dite « normale » n'était pas compensée.

Ainsi, le périmètre pour lequel jouait autrefois l'article 26 et joue aujourd'hui l'article 4 est déterminant. Tout comme hier, ce dispositif présente une lacune béante : l'article 4 ne comprend pas l'investissement « courant » qui représente plus du tiers du programme d'investissement de RFF qui, de ce fait, n'est couvert ni par une recette, ni par une subvention.

(1) Cet article ne concerne donc pas tout le périmètre des opérations engagées par RFF, notamment celles de régénération.

Le programme de régénération du réseau pour les années qui viennent représente un élément déterminant de la politique de maintenance du réseau. Les montants engagés dans ces opérations, qui représentent près du tiers des investissements, doivent être comparées aux dépenses d'entretien qu'elles permettent d'éviter dans le futur ainsi qu'au maintien voire à l'amélioration de productivité des lignes qui en résulte. Plus fondamentalement, ces dépenses sont nécessaires pour assurer le maintien en état du réseau dont certaines lignes nécessitent un effort important de rattrapage. Ne pas réaliser ces investissements représente un risque qu'il convient d'appréhender correctement. L'évaluation économique de ces investissements constituant un exercice difficile et les méthodologies disponibles n'étant pas encore suffisamment éprouvées, il convient d'appliquer les critères classiques de l'analyse coût-bénéfice en les adaptant le mieux possible aux particularités de ce type d'investissements.

Ces dépenses de régénération doivent, en effet, pouvoir être ordonnées selon des critères précis et objectifs de manière à éviter, la contrainte financière étant très forte, qu'elles ne se fassent au détriment d'investissements plus rentables.

L'Atelier ne peut donc qu'encourager RFF à poursuivre l'effort qu'il a engagé en vue de développer son expertise sur ce dossier, en s'en donnant tous les moyens techniques, afin de s'assurer que ces investissements ne constituent pas une mauvaise allocation de ressources.

Par ailleurs, le niveau actuel des investissements est particulièrement élevé. D'une part, RFF hérite de l'achèvement de la réalisation du TGV-Méditerranée qui obère son programme jusqu'en l'an 2000 et ne devrait s'avérer rentable qu'à moyen terme. D'autre part, il s'engage dans une politique de régénération de voies à un rythme soutenu. Ces opérations sont cohérentes avec la perspective des maintiens de la consistance du réseau, la qualité de service et la sécurité. Leur évaluation est en cours. Les dépenses correspondantes sont élevées mais devraient avoir une incidence sur la rémunération versée à la SNCF.

Encadré 1 - La tarification d'usage des infrastructures : d'une logique de couverture des coûts à une logique de révélation des préférences

La définition de la tarification de l'usage des infrastructures et des règles d'accès au réseau constitue un élément clé des réformes menées en Europe dans le secteur ferroviaire. Les pratiques actuelles ne sont guère stabilisées et continuent de faire l'objet de nombreuses réflexions, notamment en matière d'harmonisation avec les autres modes de transport, la tarification de l'usage des infrastructures devant être pensée dans une logique intermodale. Le Commissariat Général du Plan avait souligné, dans ses précédents travaux, le fait que la tarification des infrastructures est un moyen privilégié pour orienter les choix économiques des différents acteurs.

Ces acteurs sont nombreux. Le signal prix ne concerne pas seulement le gestionnaire d'infrastructure mais l'ensemble des utilisateurs ainsi que les autorités organisatrices de transport. Il ne doit pas se définir sur des considérations de court terme mais sur les dynamiques que l'on souhaite favoriser, en particulier par l'impact du système tarifaire sur les modalités de financement de l'infrastructure. Il ne s'agit pas seulement d'assurer l'entretien et le renouvellement du réseau mais, bien davantage, d'orienter raisonnablement son développement. En un mot, tarification d'usage et investissement ne peuvent et ne doivent être pensés séparément.

Certes, les objectifs de la tarification peuvent être nombreux : couvrir les coûts, optimiser l'utilisation du réseau, harmoniser les conditions de concurrence entre les modes ou les itinéraires, prendre en compte les externalités, etc. Cette diversité, comme la complexité des méthodes proposées, est souvent évoquée pour discréditer les réflexions économiques. Il y a pourtant moins de contradiction qu'il ne paraît entre des différents objectifs, car la recherche de l'efficacité se fait toujours sous contrainte. Et, la réflexion théorique conduit moins à proposer une tarification idéale, qui n'existe pas, qu'à fixer des repères robustes qui permettent d'apprécier, au regard du critère d'efficacité, les tarifications retenues.

Les principes de tarification au coût marginal social de développement qui ont la faveur de certains économistes conduisent à tenir en même temps plusieurs exigences. La tarification doit être suffisamment fine et différenciée pour traduire les différents coûts d'usage. Elle doit intégrer les considérations environnementales et conduire à moduler les tarifs pour tenir compte des conflits d'usage. Les coûts marginaux peuvent alors atteindre des valeurs importantes, traduisant moins un coût de production que la disponibilité à payer des agents.

Les querelles plus techniques ne doivent pas occulter le consensus fort qui se dégage sur l'enjeu principal du système de tarification. Il est politique : il s'agit d'introduire un mécanisme marchand pour assurer un minimum de transparence dans les décisions

qui sont prises dans le secteur, de rendre apparents les choix et les évaluations économiques qui étaient antérieurement totalement implicites, de révéler les potentiels de réduction de coût dans le réseau, de faciliter et de financer les activités porteuses d'avenir. Ces principes conduisent à retenir toute règle susceptible de révéler la valeur sociale des différents usages de l'infrastructure, qu'il s'agisse du consentement à payer des usagers ou de celui des pouvoirs publics eux-mêmes.

Ainsi, la collectivité a tout à perdre en pratiquant des péages faibles et uniformes sur l'infrastructure : elle se prive d'un instrument d'orientation de l'utilisation de ses réseaux, mais aussi des recettes qu'il est possible de prélever sur les opérateurs qui sont responsables du besoin de nouveaux investissements. Du fait de tels péages, certaines activités peuvent, certes, se révéler peu rentables, mais la collectivité voit s'afficher clairement le coût qu'elle doit assumer pour en obtenir le maintien.

Cela n'est pas contraire au service public même dans son acception la plus large : les principes de tarifications dégagés de l'analyse économique n'interdisent pas ce type de services, ils déconseillent de les subventionner par le biais de l'infrastructure. Les soutiens au secteur ferroviaire, particulièrement le soutien accordé à certains types de services auxquels on attribue une valeur sociale, doivent être directement accordés aux opérateurs voire aux usagers. Dans ce cas, la collectivité ne couvre pas globalement une activité, elle sait ce qu'elle « achète » et ce que cela lui coûte.

Au total, l'établissement a accusé en 1997 une perte de 14 milliards couverte par des emprunts, d'ailleurs bien accueillis par les marchés des capitaux en raison de la garantie implicite par l'État. Un résultat analogue est prévu pour 1998. Dans ces conditions, l'endettement s'est accru rapidement atteignant 153 milliards à la fin de l'année 1998.

À moyen terme, les marges de manœuvre de RFF se dégagent progressivement grâce à un effort budgétaire accru

Les contraintes financières pèseront encore fortement sur RFF pendant les années qui viennent. Toutefois, la situation est appelée à s'améliorer progressivement à moyen terme grâce au desserrement de quelques marges de manœuvre. L'application de l'article prévoyant la sélection rigoureuse des projets rentables ou à défaut le subventionnement permet une meilleure maîtrise des investissements. L'achèvement du TGV-Méditerranée en 2001 et son remplacement, en tant qu'opération lourde, par le TGV-Est réduira automatiquement les charges annuelles de 3 à

4 milliards. Il est à espérer en outre que la rémunération versée au gestionnaire délégué pourra être revue en fonction de l'amélioration de productivité découlant d'une meilleure maintenance du réseau.

Du côté des recettes, la redevance d'infrastructure a été fixée à un niveau initial volontairement bas pour tenir compte de la capacité contributive actuelle de la SNCF (5,9 milliards en 1997 et 6,3 milliards en 1998). Une commission rassemblée à l'initiative de RFF a dressé les contours d'une politique tarifaire d'usage des infrastructures ferroviaires susceptible d'optimiser la tarification, d'équilibrer durablement les comptes et d'orienter les choix économiques des différents acteurs concernés. Un montant de péage de l'ordre de 12 milliards serait suffisant pour refléter une politique tarifaire satisfaisant les principaux objectifs économiques. Cependant, les capacités financières actuelles de la SNCF ne lui permettent pas de faire face à cette hausse de sa contribution. Aussi, les pouvoirs publics ont choisi d'augmenter la dotation en capital qui passe de 10 à 13 milliards en 1999 et de s'engager dans une revalorisation très progressive du niveau des péages.

La mise en œuvre prévue initialement pour 1999 d'une tarification ferroviaire correspondant à une remise à niveau des péages est à nouveau retardée ; un barème provisoire indépendant de toute rationalité économique, est mis en place à partir du 1^{er} janvier 1999. Dans un premier temps, le montant minimum de péages versés par la SNCF à RFF a été rehaussé à 8,1 milliards en 1999, 8,5 en 2000 et 8,9 milliards en 2001, ces sommes pouvant être augmentées en fonction de l'accroissement des trafics et des recettes. Cette hausse sera en partie compensée par le relèvement (de l'ordre de 600 MF annuellement) du forfait de gestion que RFF devra verser à la SNCF pour l'entretien et l'exploitation de l'infrastructure.

Puis, en février 1999, le Gouvernement décide d'accroître encore le péage annuel de 1,8 milliard, celui-ci étant ainsi porté à 9,9 milliards dès 1999. L'opération sera neutre pour la SNCF, qui percevra une compensation équivalente de la part de l'État. Cette dernière mesure a pour effet d'écarter le risque de voir la dette de RFF requalifiée en dette publique. Elle rapproche le péage d'un niveau de redevance plus pertinent.

Au total, les mesures prises laissent entrevoir à moyen terme une stabilisation de la dette, voire un début de remboursement de celle-ci. Cette perspective d'équilibre résulte pour le moment de mesures mettant fortement à contribution le budget de l'État et reposant explicitement sur un programme pluriannuel de dotations en capital. Il aurait été plus satisfaisant que cet équilibre soit seulement tributaire d'une tarification appropriée d'usage de l'infrastructure parvenue à un niveau stabilisé et prévisible et qui, en outre, aurait contribué à éclairer les choix d'investissement. Malgré une remise à niveau dans le bon sens, le problème de la structure de la redevance reste entier.

L'expérience de transfert de compétence des services régionaux ferroviaires aux régions s'avère prometteuse

Il est encore prématuré de tirer un bilan de la « régionalisation » des chemins de fer puisque l'expérience des six régions¹ volontaires n'a débuté qu'au 1er janvier 1997 pour une durée de trois ans. Celles-ci se sont vues attribuer les compétences dans les domaines de l'organisation et du financement des transports d'intérêt régional. Les engagements ont été précisés dans des conventions entre chaque région et l'État, d'une part, et la SNCF d'autre part. Les régions ont la responsabilité de définir l'offre des services régionaux de voyageurs, cette évolution se traduisant par des variations correspondantes des dépenses et des recettes dont une partie du solde est à leur charge. En règle générale, la SNCF assume le risque industriel et partage le risque commercial, chaque convention constituant un cas particulier. Une partie de la contribution de l'État à l'exploitation des services régionaux a été versée directement aux six régions pour un montant annuel de 2,7 milliards (en 1997 et 1998), afin d'éviter un transfert de charges au détriment de la collectivité territoriale. À noter que l'activité de l'ensemble des services régionaux est structurellement déficitaire ; le péage particulièrement bas pratiqué en conséquence contribue au déséquilibre financier de RFF.

(1) Alsace, Centre, Nord-Pas de Calais, Pays de Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes. Le Limousin est venu récemment s'ajouter à la liste.

Les premiers renseignements en provenance des régions concernées s'avèrent intéressants. Les trafics et les recettes y ont progressé plus sensiblement que dans les autres régions. De nouvelles dessertes ou des aménagements de dessertes existantes ont été mises en place. Enfin, les programmes de rénovation et d'acquisition de matériel roulant semblent plus avancés dans les régions expérimentales.

3.3. Le financement des transports en Ile-de-France

Les besoins d'équipements nouveaux en Ile-de-France sont considérables

Le financement constitue la pierre d'achoppement du développement du transport en Ile-de-France. Le nouveau schéma directeur régional de 1994 représente, en équipements nouveaux à un horizon de long terme, 150 milliards de francs pour les transports collectifs et 110 milliards pour les routes en francs hors taxe 1992 et en laissant de côté le réseau de voirie souterraine MUSE d'un montant de 40 milliards. De plus, la plupart des opérations figurant dans ce schéma présentent des taux de rentabilité socio-économique très satisfaisants de l'ordre de 15 % pour les transports collectifs et 35 % pour les projets routiers. La DREIF estime qu'au rythme actuel d'investissement, il faudrait 60 ans pour mener à bien l'ensemble des projets inscrits au schéma directeur.

En 1997, la direction régionale de l'Équipement a repris ses études dans le cadre de l'élaboration du « rapport d'orientation multimodal » (ROM), conçu en recherchant la cohérence intermodale et actualisant ses priorités. Elle a opéré une sélection en vue de retenir ce qu'il serait souhaitable de réaliser à l'horizon 2015, c'est-à-dire une durée de deux plans. Il en résulte un total d'opérations en francs hors taxe 1997 :

transports collectifs	125,4 milliards
routes	118,3 milliards 1
transport de fret	4,8 milliards
plates-formes aéroportuaires	p.m. 2
TOTAL	248,5 milliards

Les investissements de transport collectif englobent le premier équipement en matériel roulant et les opérations d'amélioration de qualité de service pour un montant total de 30 milliards, mais ne comprennent pas les autres investissements des entreprises évalués à 89 milliards. De même, les investissements routiers comprennent des opérations de requalification patrimoniale et environnementale du réseau existant ainsi que des aménagements de sécurité et d'exploitation par un montant de 15,5 milliards. L'essentiel des dépenses aéroportuaires sont constituées par les programmes d'investissement d'Aéroports de Paris qui ne sont pas connus après 2001 ; en outre la création du troisième aéroport du bassin parisien est supposée n'intervenir qu'après 2015.

Le rythme actuel de financement conduirait à ne réaliser que la moitié des équipements préconisés par la DREIF

Le flux annuel moyen de dépenses de 16,5 milliards pour atteindre l'objectif est considérable si on le compare notamment à l'enveloppe de 20,6 milliards (francs 1993) inscrite au contrat de plan État-région Ile-de-France 1994 -1998. Cette enveloppe n'englobait pas exactement le même périmètre mais comprenait a priori toutes les opérations nouvelles à engager sur les cinq ans.

(1) Les dépenses réelles routières doivent être majorées de la TVA.

(2) L'essentiel des dépenses aéroportuaires correspond aux programmes d'investissements d'ADP, qui ne sont pas précisément déterminés après 2001, mais devraient se situer annuellement entre 1,5 et 2 milliards de francs ; en outre, aucune décision concernant la création d'un troisième aéroport du bassin parisien n'est prise à ce jour.

Les difficultés de financement dans le secteur des transports collectifs sont multiples. Le maintien du rythme actuel d'investissements en infrastructures nouvelles (2,7 milliards) aboutirait à un volume d'investissement inférieur de moitié à l'objectif préconisé : 41 au lieu de 95 milliards. De plus, ces opérations d'extension se traduisent par un renchérissement des dépenses d'exploitation qui mécaniquement accroissent l'indemnité compensatrice à la charge de l'État et des départements¹. Pour atténuer cet effet, le Syndicat des transports parisiens souhaite alléger les dépenses à la charge des entreprises comme leur quote-part des infrastructures (20 % pour RFF et la RATP prévu actuellement dans les contrats de plan), le premier équipement en matériel roulant et certaines opérations de qualité de service.

La problématique est à peu près identique pour le secteur routier. Les financeurs publics (État et collectivités territoriales) mobilisent actuellement au rythme de 3 milliards par an et l'utilisateur 1,5 milliard par le biais des adossements de concession, ce qui représente un montant de 68 milliards pour 15 ans, soit un peu moins là aussi de la moitié de l'objectif visé de 145 milliards taxes comprises. Pour les transports de fret les sommes en jeu sont nettement moindres (300 MF par an) mais restent difficiles à dégager en raison du caractère structurellement déficitaire de cette activité et de son incidence qui dépasse le cadre strictement régional.

Les possibilités d'accroître les ressources existantes restent très limitées

On mesure donc l'impasse dans laquelle se trouve le financement des transports en Ile-de-France. Plusieurs pistes sont évoquées pour rassembler des ressources complémentaires. L'accroissement des recettes en provenance de l'utilisateur des transports publics n'a qu'un impact limité dans la mesure où l'élasticité aux tarifs est forte et où la politique de hausse supérieure à l'inflation pratiquée depuis quelques années par le STP ne s'est pas traduite par une augmentation correspondante des recettes ni une réduction de l'indemnité compensatrice. De même, une

(1) Les recettes directes en provenance de l'utilisateur ne couvrent qu'un tiers des dépenses d'exploitation et d'amortissement des investissements.

augmentation du versement transport¹ n'est possible qu'à la marge. D'une part, le taux pratiqué en Ile-de-France est déjà particulièrement élevé, notamment à Paris et en Hauts-de-Seine où il atteint le plafond législatif, et contesté de ce fait par les responsables d'entreprise et, d'autre part, cette taxe assise sur la masse salariale est jugée défavorable à l'emploi.

Les autres possibilités consisteraient à accroître le taux de recouvrement des amendes et le FARIF². La création toute récente d'une taxe sur les surfaces commerciales et les entrepôts répond à cette démarche.

Le péage urbain pourrait constituer un complément de ressource significatif mais s'avère délicat à mettre en œuvre

Tout cela reste d'une ampleur limitée et la véritable novation consisterait à introduire le péage urbain. Ce prélèvement se justifie par la sous-tarifification reconnue de l'usage de la voiture en zone urbaine. Actuellement, est exploitée une seule concession d'autoroute entre La Défense et Orgeval (A14) dont la rentabilité est insuffisante si l'on prend en considération les équipements complémentaires d'accès.

Il existe un potentiel de réalisations intéressant dans les secteurs où la valeur du temps est élevée pour les usagers. Néanmoins, ce type d'équipement est peu apprécié en raison des discriminations ainsi créées entre les zones et, surtout, de l'accoutumance depuis l'origine à la gratuité des autoroutes en agglomération parisienne. Un retour sur ce principe serait considéré comme politiquement dangereux.

À l'instar d'autres grandes métropoles mondiales, il est envisagé cependant la possibilité de créer une nouvelle redevance obligatoire pour rouler sur les autoroutes. Cette disposition est appuyée par le Conseil

(1) Le rendement de cette taxe est de l'ordre de 12 milliards annuels en Ile-de-France. Elle est affectée aux compensations pour tarifs réduits et, en reliquat, au déficit global de fonctionnement des transports collectifs.

(2) FARIF : le Fonds d'aménagement de la région Ile-de-France est une taxe sur la construction de bureaux Ile-de-France et représente un montant annuel de l'ordre de 600 MF dont une partie est affectée aux investissements de transport.

régional de l'Ile-de-France. L'instauration de ce droit d'accès¹ nécessiterait une décision gouvernementale et un examen législatif.

La DREIF fait valoir que ce type de prélèvement est préférable aux concessions car les péages ponctuels limitent les reports en provenance des voiries existantes et réduisent ainsi la rentabilité socio-économique du réseau. De plus, elle évalue le prélèvement à 2 % de la masse des dépenses que les ménages consacrent à l'automobile, ce qui semble très supportable, pour faire face aux besoins évoqués.

Hormis la mise en œuvre rapide de cette redevance d'usage du réseau d'autoroutes urbaines, l'insuffisance de financement ne pourra être compensée que par une sélectivité accrue des investissements de transport en Ile-de-France.

3.4. Le fonds intermodal

Le FITTVN monte en puissance au bénéfice du ferroviaire

À ce jour, existe un seul fonds intermodal de transport : le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN), créé par la loi du 4 février 1995 (article 37). Il représente un élément important, en complément du budget général, des ressources totales de l'État. Il est alimenté par deux taxes, l'une sur la production d'énergie hydroélectrique, l'autre sur les péages autoroutiers. Initialement fixées à 2 c au km parcouru sur autoroutes et à 4,2 c par kWh produit, les taxes ont été augmentées successivement la première en 1996 à 4 c au km et la seconde en 1998 à 8 c au kWh. Ce dernier prélèvement pèse en réalité essentiellement sur EDF et transfère l'effort de la compagnie, au titre du canal Rhin-Rhône maintenant abandonné, au bénéfice du secteur du transport (marge obtenue par l'électricité produite sur le Rhône et

(1) La vignette de circulation sur le réseau autoroutier est en vigueur en Suisse pour tous les véhicules et dans cinq autres pays européens dont l'Allemagne pour les poids lourds.

désignée souvent comme la « rente du Rhône »). Le supplément de recettes est de l'ordre de 800 MF.

Le tableau ci-après donne l'évolution de l'affectation des crédits du FITTVN.

Tableau 4 - Affectation des crédits du FITTVN *

En MF	1995	1996	1997	1998	1999
Réseau routier national	742	1 453	1 447	1 835	1 590
Voies navigables	244	268	337	430	450
Transp. ferroviaire et transp. combiné	800	992	1 178	1 635	1 890
TOTAL	1 786	2 713	2 961	3 900	3 930

* source DAFAG : crédits réels de 1995 à 1997, inscrits en PLF pour 1998 et 1999 et sous réserve de validation par le Comité de gestion du fonds en 1999.

L'évolution des crédits montre que tout d'abord le fonds a servi principalement à financer le programme spécial routier de désenclavement du Massif Central (A20, A75 et RN7), ce qui correspond à sa vocation d'aménagement du territoire. À ce stade, les ports maritimes ne sont pas bénéficiaires de ce fonds auxquels ils pourraient légitimement prétendre au titre de l'interface du transport combiné.

Depuis 1997 et surtout 1998, la part du transport ferroviaire et du transport combiné a augmenté rapidement et devient même prépondérante en 1999 par rapport à la route. Outre l'aide au transport combiné, les dotations ferroviaires sont affectées aux dessertes régionales et, surtout, représentent la part de subvention État des lignes du TGV. Cette disposition répond aux nouvelles orientations du gouvernement définies notamment à l'occasion du CIADT de décembre 1997 en vue rééquilibrer les trafics selon les modes, de développer la multimodalité et de mieux prendre en compte les préoccupations de développement durable et d'aménagement du territoire. Elles sont confirmées au cours de la réunion interministérielle du 4 février 1998 qui prévoit d'accroître la part que l'État accorde aux investissements ferroviaires : effort en faveur de la modernisation du réseau classique, confirmation de la réalisation du TGV-Est et engagement des études préalables à l'enquête publique du TGV Rhin-Rhône.

L'intérêt de la mutualisation des ressources risque d'être perdu de vue

Ce fonds a dans un premier temps été mis en question par ceux, routiers et fluviaux, qui souhaitent que chaque mode financeur récupère son argent, ce qui serait contraire au principe de mutualisation qui fonde l'intérêt de ce mode de financement. Plus légitime est le reproche de désengagement de l'État qui a opéré la débudgétisation de certaines dépenses à l'aide de ce fonds. Il était en effet attendu que celui-ci constituait un complément de ressources destiné à rattraper les retards en matière d'équipements de transport. De plus, l'intérêt de ce fonds mutualisé réside dans la possibilité de transférer des ressources d'un mode où le financement est relativement facile vers un autre où des projets rentables socio-économiquement existent mais sont trop difficiles à financer. L'intérêt de cette solidarité n'existe plus lorsqu'on se propose de financer des projets dont la rentabilité socio-économique est faible comme le TGV-Est ou pour le moins incertaine comme le transport combiné de marchandises.

L'ampleur du FITTVN reste encore limitée et la question de son extension va rapidement se poser

Malgré les défauts évoqués, la question de l'extension des ressources du FITTVN se pose avec acuité. En effet, les montants actuels ne sont pas à la mesure des besoins mêmes limités aux trois domaines d'affectation du fonds. Par exemple, au rythme et avec la répartition actuelle des crédits affectés au TGV, il faudrait étaler sur une longue durée la réalisation du TGV-Est qui interviendrait en tout état de cause après l'achèvement du TGV-Méditerranée. La récente décision d'affecter une part importante du fonds à cette opération aura pour effet d'évincer pour un long moment d'autres projets de ligne comme Rhin-Rhône, Bretagne - Pays de Loire, Languedoc, etc. Un rapport parlementaire récent¹ ajoute : « *on peut également a contrario s'interroger sur le pertinence d'un projet coûteux et peu rentable qui ralentit considérablement la dynamique de la politique ferroviaire alors que d'autres offrent de meilleures*

(1) « *Fleuve, rail, route : pour des choix nationaux ouverts sur l'Europe* », rapport du Sénat n° 479 du 9 juin 1998.

performances socio-économiques et financières pour un coût moins élevé ». On a là un exemple où le critère de rentabilité n'est pas pris en compte dans la programmation de tout un secteur du transport, voire au-delà.

Si l'on souhaite conserver le FITTVN comme outil privilégié de financement pour le gouvernement ¹, une réflexion doit être engagée portant à la fois sur les ressources - produits nouveaux ou accroissement des taux liés par compte à une réforme du financement du mode routier et autoroutier - et sur les dépenses : critères des secteurs à privilégier et des projets à retenir.

(1) Les attributions de crédit sont décidées à l'occasion du projet de loi de finances ; le Comité de gestion où siègent les parlementaires semble n'avoir qu'un avis consultatif.

Chapitre III

LES GRANDES PRIORITÉS DE LA PÉRIODE 2000-2006 : LES SCÉNARIOS D'INVESTISSEMENT PRÉSENTÉS PAR LES DIRECTIONS DU METL

1. Rappel des exercices sur les perspectives de la demande

Le rapport sur les perspectives de la demande de transport présente une confrontation de plusieurs modèles à l'horizon 2015 ¹

Le Commissariat Général du Plan qui mène depuis plusieurs années des réflexions prospectives en matière de politique des transports s'est vu confier la mission d'alimenter les réflexions préparatoires aux schémas de services collectifs de transport et aux contrats de plan État-régions. Il a procédé dans un premier temps à un cadrage des prévisions de la demande de transport à long terme considérant que ces prévisions, qui occupent en matière de choix d'investissements une place toute particulière, ne font pas l'objet d'un réel consensus. Le transport maritime, n'ayant pas fait l'objet de modèle de simulation, n'a pas été pris en compte directement

(1) L'ensemble de ce paragraphe résume les principaux développements et conclusions du rapport publié sous le titre « Les perspectives de la demande de transport à l'horizon 2015 », Atelier sur les orientations stratégiques de la politique des transports et leurs implications à moyen terme, présidé par Alain Bonnafous, Commissariat Général du Plan, juin 1998

dans les projections de la demande. L'annexe 3, établie par la DTMPL, présente un diagnostic et les perspectives à long terme des trafics portuaires.

L'expérience acquise en matière de prévision macro-économique montre qu'il peut être utile de confronter sous des hypothèses communes des simulations issues de modèles différents. Le travail entrepris par l'Atelier a d'ailleurs moins pour finalité de recommander telle ou telle simulation que de discuter la pertinence des résultats ainsi que les marges d'incertitudes qui peuvent en être dégagées.

L'intérêt de ces modèles est double. D'une part, ils rendent compte des évolutions passées et, d'autre part, sur la base de causalités éprouvées, simulent les conséquences de tel ou tel scénario.

C'est ainsi qu'ont pu être confrontées, pour des scénarios identiques, les simulations du Service économique et statistique du ministère chargé des transports (SES) et de l'INRETS pour les transports interrégionaux de personnes, du SES et du Laboratoire d'économie des transports (LET) pour les transports interrégionaux de marchandises, ainsi que de la DRE Ile-de-France et du LET pour les déplacements de la vie quotidienne, étudiés seulement pour la région Ile-de-France ¹.

(1) - le modèle du SES, de type économétrique, repose sur un ensemble de régressions linéaires, avec pour le fret une décomposition par types de produits ;

- le modèle MATISSE, de type « prix-temps » s'appuie sur des enquêtes transports plus élaborées ; il se caractérise par une spatialisation des trafics et intègre étroitement induction et partage modal du trafic ;

- le modèle QUINQUIN-FRET, de type « prix-temps » à caractère plus global est basé essentiellement sur la croissance industrielle et quelques caractéristiques de la compétitivité intermodale ;

- le modèle urbain QUINQUIN, destiné initialement à l'estimation de besoins de financement, s'appuie sur quelques invariants dans une logique de simulation macro-économique ;

- MODUS est un modèle agrégé de type gravitaire calé sur les enquêtes de transport ; sa finesse permet de tester des impacts au niveau local.

1.1. Les tendances passées du secteur des transports

La dynamique du secteur des transports fait l'objet par ailleurs de très nombreux travaux. Nous rappellerons pour les différents marchés, transport de marchandises, transport de voyageurs et transport urbain, les tendances structurelles les plus significatives sur lesquelles les différents modèles s'appuient.

Le transport de fret se caractérise par sa forte dépendance à la croissance économique et par la prédominance toujours plus accentuée de la route

Les évolutions constatées dans le secteur du transport de marchandises peuvent se caractériser par deux phénomènes principaux.

Le premier concerne la croissance du fret. Celle-ci se trouve corrélée avec deux catégories de variables explicatives : des variables liées à l'activité économique et des variables décrivant les principaux termes de la concurrence entre les modes que sont les prix relatifs et les qualités de service. L'analyse rétrospective des relations entre les évolutions du fret national et international et la production industrielle nationale met en évidence des amplifications à la hausse et à la baisse du trafic en fonction des variations de la conjoncture industrielle. L'élasticité du tonnage kilométrique à la croissance industrielle est liée au rythme de croissance de la production industrielle. Ainsi, lorsque la croissance économique est faible, le fret à transporter ne stagne pas mais diminue nettement.

Le second phénomène observé sur ce secteur concerne le partage modal. Sur la longue période la route n'a cessé de renforcer son hégémonie. Pour le transport national, la part modale du fer est passée de près de 35 % dans le début des années 70 à moins de 20 % en 1996, la route s'approchant ainsi aujourd'hui des 80 %. Cette prépondérance est encore plus flagrante dans le secteur du transport international, en forte croissance, où le mode ferroviaire n'arrive pas à s'imposer alors qu'il s'agit là de son domaine de pertinence. En 1994, les parts de marché de la route sur ce segment représentaient plus de 65 % contre 28,5 % pour le ferroviaire, qui en possédait pourtant encore 55 % en 1973.

Les évolutions s'expliquent par le rapide accroissement de la productivité du transport routier, la mutation structurelle des trafics et les insuffisances du mode ferroviaire

Les explications de ces évolutions sont nombreuses. Pendant la période de 1970 à 1980, la croissance des parts de marché du mode routier est fortement stimulée par l'extension du réseau autoroutier national qui favorise un accroissement de la vitesse des acheminements et des gains importants de productivité. Ce phénomène s'atténue par la suite. À partir de 1985, la part du fer se dégrade à nouveau pour une autre raison : le mode routier, encouragé par la déréglementation et la forte baisse des prix des carburants, voit ses coûts moyens s'abaisser fortement.

S'ajoutent à cette explication deux autres facteurs propres au ferroviaire. Le premier est un facteur technique qui renvoie aux mutations structurelles qu'a subies le tissu industriel. La demande porte moins sur les pondéreux et s'oriente désormais davantage vers des produits industriels plus légers incorporant plus de valeur ajoutée et exigeant plus de vitesse et de fiabilité, qualités que l'entreprise exploitante a du mal à assurer. Toutefois, ce facteur technique, même s'il n'est pas négligeable, ne suffit pas à rendre compte des évolutions passées. Le second facteur, qui constitue la raison principale de ce déclin, est à rechercher dans la dégradation de la compétitivité relative du fer par rapport à son principal concurrent.

Il convient de noter enfin que le trafic fret portuaire essentiellement international représente un intérêt stratégique non négligeable (324 MT en 1997).

Les pré et post acheminements terrestres de ces marchandises, mal appréhendés par les statistiques actuelles, restent encore assez mal connus. Toutefois, les analyses menées sur ce point montrent que les évolutions de part modale des acheminements terrestres sur ces 20 dernières années se sont faites au profit de la route, alors que ce type de trafic représente pour le secteur ferroviaire une part importante de son activité fret international (30-40 %). Les évolutions récentes du trafic sur Dunkerque pour les vrac solides et sur Le Havre et Marseille pour les

- Les scénarios d'investissement présentés par les directions du METL -

conteneurs montrent qu'il existe un potentiel réel pour le transport ferroviaire.

Le trafic interurbain de voyageurs croît régulièrement depuis 1970 à un rythme soutenu

Les évolutions du transport de voyageurs sur la longue distance sont assez différentes et se caractérisent par deux phénomènes principaux : la progression du trafic et sa répartition modale.

La progression assez spectaculaire du trafic qui a crû de 85 % en vingt ans, représente un taux annuel moyen proche de 3 %. Cette intensification rapide des déplacements interurbains a été permanente et correspond à une demande de transport plus diversifiée et plus exigeante en matière de qualité de service. Les simulations entreprises sur ce type de trafic rendent compte correctement des évolutions passées à l'aide de deux catégories de variables clefs : l'une est relative aux caractéristiques socio-économiques plus ou moins exogènes au secteur des transports, l'autre aux caractéristiques de l'offre.

Les pratiques de mobilité plus intenses et plus diversifiées s'expliquent généralement par la consommation finale des ménages, liée elle-même au revenu disponible qui traduit la croissance du niveau de vie (taux de motorisation et multi-motorisation), ainsi que par le système de prix pratiqués dans le secteur. À ces variables s'ajoutent les caractéristiques qualitatives de l'offre de l'infrastructure qui résultent essentiellement des politiques menées par les pouvoirs publics en matière d'investissements. Ces derniers ont un impact plus lent mais ont des effets évidents sur la longue période.

Les parts de marché de l'automobile et de l'aérien croissent au détriment du ferroviaire

L'importance de ces variables se retrouve également lorsque l'on cherche à expliquer les évolutions contrastées de cette croissance selon les différents modes.

La croissance très forte du mode routier est en premier lieu portée par la croissance du trafic autoroutier, le réseau offrant un couple prix-qualité de service apprécié des usagers, mais également par l'amélioration de l'ensemble du réseau routier et les progrès techniques des véhicules.

L'évolution du trafic ferroviaire présente une tendance beaucoup moins favorable. La croissance du trafic est dans un premier temps essentiellement portée par les trains grandes lignes puis par la mise en service du premier TGV (Lyon-Paris). Mais cette croissance à tendance à s'estomper après 1985 malgré les mises en service de nouvelles lignes TGV. Les années qui suivent voient une longue période de stagnation et le trafic se dégrade même fortement en 1993, période délicate pour le mode ferroviaire correspondant à la mise en place du système de commercialisation Socrate. L'évolution passée s'explique en grande partie par l'évolution du tarif moyen ferroviaire qui croît sur cette période de façon significative. Cependant, depuis 1996 le trafic se redresse à un rythme soutenu. Certains y voient les premiers fruits des efforts commerciaux de l'entreprise, d'autres considèrent qu'il s'agit principalement d'un effet de rattrapage après les grandes difficultés des années 1993 à 1995.

Le trafic aérien domestique, pendant la même période (1975-1996), apparaît comme un mode émergent. Les experts caractérisent volontiers l'évolution récente de ce secteur comme celui d'une véritable démocratisation du mode. Celle-ci se traduit concrètement par un doublement en 20 ans de sa part de marché intérieur. Elle atteint en 1996 près de 8 %.

Ces évolutions renvoient, d'une part, à une baisse considérable des prix et, d'autre part, à une diversification de l'offre notamment en matière de fréquences et de destinations. Ces deux éléments ne sont pas sans lien avec les modifications structurelles que connaît le secteur à la suite de l'ouverture à la concurrence.

Le transport en Ile-de-France se caractérise par une stabilité de la mobilité mesurée en nombre de déplacements, de la durée moyenne de ceux-ci et par un accroissement des distances parcourues

Pour ce qui concerne le dernier segment examiné par l'Atelier, le transport urbain, la première confrontation entre les différents modèles est limitée au cas particulier de l'Ile-de-France. Toutefois, les indications fondamentales qui seront évoquées se retrouvent dans les grandes agglomérations de province.

Le fait marquant, selon les dernières enquêtes transport disponibles, est la stabilité de la mobilité globale par habitant en Ile-de-France, à une valeur de 3,5 déplacements par jour entre 1976 et 1991. Cela n'est paradoxal qu'en apparence, si l'on considère que la mobilité motorisée a progressé de 13 % au détriment de la marche à pied, que la mobilité mesurée en voyageurs-kilomètres a crû de l'ordre de 30 % et qu'enfin la distance parcourue quotidiennement est passée en moyenne sur la même période de 13,6 à 16,2 kilomètres.

Ces chiffres mettent en évidence les efforts importants réalisés par les pouvoirs publics en matière d'offre d'infrastructures. En effet, en rapprochant ces évolutions du constat d'invariance du temps de déplacement, on se rend compte que les franciliens se déplacent beaucoup plus loin. Les investissements ont ainsi favorisé la croissance du nombre de résidents en périphérie.

Outre l'accroissement de l'offre d'infrastructures, l'évolution constatée est tributaire du taux de motorisation des ménages et du coût relatif d'usage de la VP par rapport au transport public

Une des variables clefs de ces évolutions se trouve dans le taux de motorisation des ménages. Celui-ci a fortement augmenté en raison, d'une part, de l'évolution du niveau de revenu et, d'autre part, de la diminution du coût d'usage de l'automobile. Si l'évolution de ce taux de motorisation s'est ralentie pour les résidents parisiens, celle des résidents en périphérie et surtout des ménages de la grande couronne s'est accélérée. Cette extension de la motorisation et de la multi-motorisation a eu pour effet

d'accroître la part modale de la voiture particulière dans les déplacements motorisés. Si le transport collectif maintient sa prépondérance dans Paris où il assure depuis 1976 environ 60 % des déplacements, ainsi que sur les axes radiaux menant vers Paris, le nombre des déplacements de banlieue à banlieue, qui croît plus rapidement que les autres types de déplacements, se fait essentiellement en voiture particulière.

Il existe des raisons structurelles à cette évolution, telles que le desserrement de l'habitat et des emplois vers la périphérie des villes, le sentiment grandissant d'insécurité et la hausse relative de la tarification des transports publics¹ due aux contraintes financières des entreprises publiques de transport. Compte tenu de ces éléments, il semble que le transport collectif urbain aura du mal à maintenir son pourcentage de part modale.

Sur la base de cette analyse, les modèles présentent les simulations de ce qui se passerait dans tel ou tel scénario, toutes choses restant égales par ailleurs.

1.2. La confrontation sur la base de scénarios contrastés

Les modèles de simulation ont été construits à partir de nombreuses hypothèses constituant un scénario médian de référence

Les modèles étant de conception très sensiblement différente dans leur conception, il était difficile de bâtir des scénarios communs, les variables retenues dans les modèles n'étant pas forcément les mêmes. Toutefois, les simulations effectuées pour le transport de marchandises et de voyageurs ont été construites à partir de nombreuses hypothèses, concernant en particulier le prix des carburants, la fiscalité, les prix relatifs des autres modes et les politiques d'offre d'infrastructures.

(1) Selon l'INSEE, l'indice des prix des transports urbains s'est accru de 16,4 % en francs constants de 1990 à 1996, alors que celui de l'usage de la voiture particulière a baissé de 9 % pendant la même période (notes de synthèse du SES, n° 115).

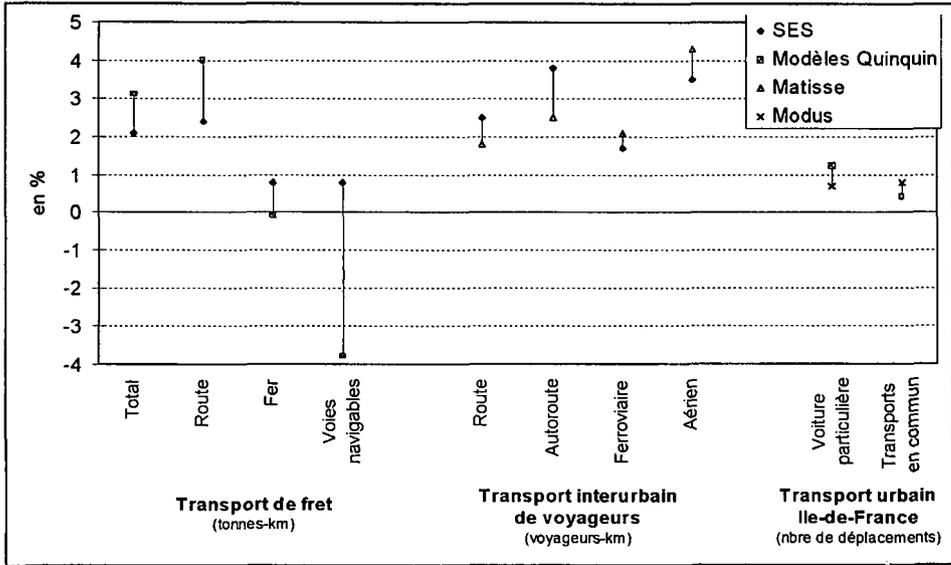
Le scénario médian de référence repose notamment sur des hypothèses macro-économiques générales en matière de croissance (croissance du PIB de 2,4 % par an sur la période, croissance de la consommation finale des ménages de 2,3 % par an) ainsi que des hypothèses concernant les éléments de coût du transport incluant la croissance des coûts salariaux et les gains de productivité des secteurs, le prix du pétrole (1,5 % par an).

Notons que ce scénario médian se présente déjà comme une situation où l'État met en œuvre une politique des transports. Si les marchés sont progressivement libérés dans le cadre de l'Union européenne, la concurrence intra et intermodale est supposée s'établir sous les contraintes du respect des règles sociales et de sécurité et d'une imputation progressive des coûts sociaux. Dans le secteur du transport de voyageurs, le scénario médian suppose que la déréglementation du transport aérien n'a qu'un faible impact sur les prix et que le prix moyen du ferroviaire reste globalement stable sur la période.

Concernant l'offre d'infrastructures, le scénario médian intègre les coûts partis qui correspondent aux infrastructures dont la réalisation est décidée d'ici 2002-2005. Cela correspond au schéma directeur autoroutier actuel et aux lignes ferroviaires à grande vitesse des TGV Est et Méditerranée. Au delà de cette date, le scénario envisage un ralentissement du rythme de construction d'autoroutes et une stabilisation du rythme de construction des lignes ferroviaires à grande vitesse.

Les simulations de trafic proposées par les différents modèles dans le cadre de ce scénario, sont résumées dans le graphique qui suit sous la forme de taux de croissance annuel. Malgré des différences significatives, un certain nombre de tendances apparaissent.

Graphique 1 - Taux de croissance annuel moyen (1992-2015) selon les modèles (Scénario médian)



Les simulations du scénario médian convergent globalement mais font apparaître quelques situations contrastées, notamment dans le secteur du transport interurbain de voyageurs

Dans le scénario médian, qui n'est pas un scénario fil de l'eau, la croissance du trafic marchandise reste soutenue. Le transport routier continue de creuser l'écart avec les autres modes du fret. Cependant, les différences entre les deux simulations sont significatives sur la longue période. La part du ferroviaire apparaît plutôt basse dans une simulation (LET) et plutôt haute dans l'autre (SES). La première projection se situe dans le prolongement de la tendance à long terme du trafic ferroviaire qui non seulement a perdu des parts de marché (baisse de 16 % en vingt ans), mais voit même son trafic diminuer en valeur absolue. La seconde décrit une situation de retournement de tendance et de ralentissement et suggère que la structure des trafics favorisera plus le ferroviaire à l'avenir. L'écart important sur le trafic fluvial tient uniquement au choix des hypothèses initiales des modèles. Le modèle du SES prévoit le maintien d'une part non négligeable du trafic, en tenant compte il est vrai de la réalisation de

canaux à grand gabarit inter-bassins alors que le second (LET) anticipe la poursuite du déclin de ce mode.

Les différences sont moins marquées pour le transport interurbain de voyageurs exceptées pour le trafic autoroutier. Ces écarts peuvent en partie s'expliquer mais conduisent cependant les experts à des interprétations divergentes sur le fonctionnement futur des réseaux. Les uns projettent des tendances de croissance du trafic sur les autoroutes aussi fortes que celles observées par le passé, alors que d'autres estiment au contraire que la croissance du trafic, même si elle reste forte, aura tendance à se tasser dans les années à venir.

Des divergences analogues concernent les évolutions du trafic aérien. Si les deux modèles aboutissent à des taux de croissance annuel importants et du même ordre de grandeur (3,5 et 4,3 %), l'un prévoit que la croissance du mode aérien restera plus limitée que celle envisagée avec les mêmes hypothèses que l'autoroute, alors que l'autre prévoit au contraire que ce mode émergent pourrait se développer à des rythmes très supérieurs à ceux observés sur le réseau autoroutier dans les mêmes conditions.

En ce qui concerne le transport urbain, le diagramme de synthèse ne fait pas apparaître des écarts très significatifs. On peut retenir, dans ce scénario, que les taux de croissance de la voiture particulière sont plus élevés que ceux des transport en commun, quelle que soit la simulation. Avec une croissance des revenus des ménages de 1 %, les deux modélisations donnent un résultat global identique d'évolution des déplacements. Avec une croissance de 2 % par an, le LET prévoit 4 % de déplacements supplémentaires à l'horizon 2005 et 8 % à l'horizon 2015. Les deux modélisations apparaissent donc cohérentes sur ce point.

Par contre, si le modèle de la DREIF prévoit une répartition équilibrée de l'accroissement des déplacements entre les modes, celui du LET estime que la part de marché du transport collectif va diminuer, quelles que soient les hypothèses de croissance et l'horizon considéré. Les croissances de population sont surtout attendues dans les zones périphériques où l'usage de la voiture particulière est très intensif et où l'efficacité des transports collectifs est moindre. L'augmentation de la part modale de la

voiture particulière reste dans la continuité des tendances passées. Mais, il y a peut-être lieu de tenir compte de la sensibilité plus accentuée de l'opinion et des acteurs politiques en faveur d'une maîtrise des déplacements VP. L'effort envisagé se porterait prioritairement vers les transports collectifs et modifierait à terme sensiblement les comportements.

Trois séries de tests permettent de mesurer la sensibilité des projections à la croissance économique, aux politiques de transport et à l'offre d'infrastructures

À partir du scénario médian, pour tester les sensibilités à divers paramètres, des scénarii alternatifs ont été établis en apportant des modifications à certaines hypothèses. Les modèles selon leur structure permettent plus ou moins ces manipulations. En raison de leur intérêt, trois types de tests ont été retenus.

Le premier test a consisté à encadrer le scénario médian par deux autres scénarios de croissance : un scénario de croissance soutenue construit sur la base d'un taux de croissance économique annuel de 2,9 % par an sur la période et un scénario de croissance faible avec un taux de croissance annuel moyen de 2,1 %.

Le deuxième à poser des hypothèses sur les politiques mises en œuvre dans le secteur des transports. Deux scénarii supplémentaires ont ainsi été envisagés :

- le premier décrit une situation favorable à la route avec une hausse très modérée du pétrole et un maintien de la TIPP sur le gazole à son niveau de 1995. Dans ce scénario, l'évolution des prix relatifs pour le transport de marchandises reste à l'avantage de la route. Pour le transport de voyageurs, ce scénario fait l'hypothèse d'une forte baisse de la recette unitaire du produit moyen voyageur dans le secteur aérien et d'une baisse plus faible dans le transport ferroviaire.
- le second scénario alternatif caractérise au contraire une situation beaucoup moins favorable au mode routier : les prix du pétrole comme

les taxes sur les carburants évoluent fortement à la hausse ; les prix de la route pour le transport de marchandises augmentent sous la pression d'une hausse d'une taxe à l'essieu et d'une application plus rigoureuse du « *contrat de progrès* » ; la profession ne retire pas les gains de productivité espérés d'un passage aux 44 tonnes qui est refusé. Pour le transport de voyageurs, la recette unitaire baisse faiblement dans le secteur du transport aérien et augmente légèrement dans celui du transport ferroviaire.

Le troisième test a consisté à simuler des réalisations différenciées en matière d'investissements de manière à faire apparaître la sensibilité des projections de la demande de transport à l'offre d'infrastructures. Un scénario « *haut* » a été simulé pour mesurer l'intensité avec laquelle le trafic se développe selon un rythme de réalisation du schéma autoroutier maintenu ou non constant et selon l'éventuelle réalisation de nouvelles lignes ferroviaires à grande vitesse. Les effets constatés dans les simulations restent très marginaux, mais leurs analyses mériteraient d'être poursuivies.

Les tests montrent une forte sensibilité à la croissance économique et les impacts relativement faibles des politiques de transport et de l'offre d'infrastructures

De l'ensemble de ces tests, il faut retenir que la plupart des modèles manifestent une sensibilité forte à la croissance économique, mais cela avec des amplitudes assez nettement différentes. En ce qui concerne le transport de marchandises, l'incertitude par rapport aux chiffres évoqués dans le cadre du scénario médian est d'autant plus forte que la croissance économique française s'accélérait.

Pour les autres secteurs, cette différence est de moindre ampleur. Les deux modèles retenus pour apprécier les évolutions du transport interurbain sont assez convergents. La sensibilité à la croissance économique se fait surtout sentir sur les trafics autoroutiers et plus encore sur le trafic aérien. Le transport ferroviaire reste relativement peu sensible à ce paramètre.

Enfin, la comparaison dans le secteur du transport urbain est moins riche d'enseignements dans la mesure où la variable de la croissance économique n'apparaît pas directement dans un des modèles. Il y a lieu toutefois de noter une différence de sensibilité, même si elle reste modeste, à la croissance des revenus des ménages, plus importante pour les déplacements en voiture particulière que ceux en transport collectif.

Concernant les scénarii des différentes politiques, les simulations donnent des résultats assez modestes si on les rapporte aux coûts politique et financier de leur mise en œuvre. L'ensemble de ces politiques ont finalement un impact limité sur la croissance annuelle des trafics. Il faut retenir que ces écarts sont relativement faibles comparés aux effets plus significatifs simulés par les variations de la croissance économique, particulièrement pour le fret ¹. Dans le scénario le plus défavorable à la route, on ne constate dans les deux modèles qu'un redressement très limité du ferroviaire. Certes, dans la simulation la plus favorable au fer, le trafic de ce dernier augmente de 30 % sur l'ensemble de la période, mais la croissance de la route restant forte, les parts de marchés du ferroviaire simulées dans ce scénario continuent de décroître.

Ces confrontations donnent deux séries d'indications : une croissance forte entraînerait une aggravation des phénomènes de congestion et un objectif de « mobilité durable » semble difficile à atteindre

Une première indication concerne les incertitudes liées aux perspectives de la croissance économique. Aux doutes que l'on peut avoir sur son niveau moyen de long terme, qu'il n'appartenait pas à l'Atelier de lever, s'ajoutent des différences sensibles quant à ses effets sur la demande de transport selon les modèles considérés. Globalement, les modèles de l'INRETS et du LET suggèrent une plus grande sensibilité des segments dynamiques du secteur (fret routier, transport aérien, voiture en urbain) à l'activité économique générale. Elle tient, bien entendu, à des spécifications différentes. Ces modèles s'appuient, en effet, sur des

(1) La SNCF interprète différemment les simulations en faisant valoir que, dans le cadre des scénarios du SES, l'impact d'une politique volontariste de transport sur le partage modal serait loin d'être négligeable pour les voyageurs.

élasticités variables, généralement croissantes, des trafics à la croissance, qui ont la particularité de restituer la succession d'évolutions négatives ou, au contraire, très vigoureuses des marchés du transport selon les phases de la conjoncture.

Cela signifie que, si on retrouvait une période de forte croissance, ces simulations suggèrent que des accroissements de trafics analogues à ceux constatés avant le premier choc pétrolier (1973) pourraient reparaître et aggraver fortement les phénomènes de congestion.

La deuxième série d'indications concerne le partage entre les modes de transport. Pour les marchandises, les simulations du LET, par rapport à celles du SES, sont beaucoup plus favorables à la route qu'au ferroviaire et au fluvial, dès lors que les facteurs de la concurrence entre modes ne seraient pas sensiblement infléchis. Pour les trafics interurbains de voyageurs, l'INRETS prévoit une croissance plus vigoureuse pour le transport aérien que le SES, en particulier sous une hypothèse qualifiée de régulation libérale. Concernant les trafics urbains, le modèle du LET simule dans toutes les hypothèses de croissance un accroissement de la part de la voiture aux dépens des transports collectifs, contrairement au modèle de la DREIF.

Indépendamment de toute appréciation sur la crédibilité des modèles, ces résultats soulignent que l'objectif général d'une mobilité durable est ambitieux, d'autant que les simulations de politiques volontaristes montrent que les dynamiques du marché des transport ne sont pas si faciles à ébranler. C'est ainsi que le test partiel d'un scénario supplémentaire proposé récemment par le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement semble indiquer que des mesures fortes, au sens où leur acceptabilité ne va pas de soi, suffisent à peine à maintenir la part du chemin de fer sur le marché du fret.

Une difficulté particulière doit être enfin soulignée, qui tient aux caractéristiques de nos instruments de simulation. Comme dans tous les autres pays, ils traitent isolément de marchés du transport qui ont leurs caractéristiques propres, à l'instar des trois marchés explorés dans ce rapport. Ils ne permettent pas de projeter les avenir possibles là où des trafics de natures différentes sont susceptibles d'utiliser les mêmes

infrastructures et où, par conséquent, des facteurs de congestion peuvent se conjuguer. On peut, en particulier, penser aux zones urbaines situées sur les grands corridors. Il est clair pour l'Atelier qu'il y a là des espaces « à risques » mal appréhendés qui nécessiteraient un effort urgent de recherches et d'études.

2. Les réseaux routiers et autoroutiers

La direction des Routes considère que les besoins de nouvelles infrastructures restent importants à moyen et long termes et étaye son jugement par une analyse des évolutions des trafics et des encombrements dans différentes perspectives de la demande de transport routier. Cette analyse figure en annexe 2 « Les besoins de développement du réseau ».

Les perspectives d'investissement à moyen terme sont présentées sous forme d'enveloppes affectées selon les divers objectifs retenus par l'Atelier

L'attente des schémas de services multimodaux ne permet pas de procéder à un véritable exercice stratégique, comme cela avait pu être fait en 1993. De ce fait, les perspectives d'investissement routier s'inscrivent toujours dans le cadre à long terme du schéma directeur routier national (SDRN) de 1992, actualisé par les travaux du ROM (Rapport d'orientation multimodal)¹. Il prévoit à un horizon d'une quinzaine d'années un réseau constitué de :

- 12.120 kilomètres d'autoroutes, dont 9.540 concédés et 2.580 de liaisons assurant la continuité du réseau autoroutier (LACRA) ;
- 4.410 kilomètres d'autres grandes liaisons d'aménagement du territoire (GLAT) ;
- 21.220 kilomètres de routes nationales ;

(1) Exercices menés en 1997 et 1998 en interne dans les différentes directions du ministère des Transports et qui n'ont pas fait l'objet de validation interministérielle.

Dans ces conditions, un programme d'investissement à échéance 2006 devrait aboutir au quasi achèvement de ce schéma, si l'on veut rester cohérent avec l'objectif visé au moment de son élaboration.

À partir des opérations inscrites au schéma directeur national et des travaux menés dans le cadre de l'élaboration du ROM, la direction des Routes présente une première programmation à moyen terme.

À ce stade, le détail des opérations n'est pas encore complètement arrêté en raison notamment des incertitudes liées à la prochaine négociation des contrats de plan État-régions. Le programme est distribué selon les rubriques issues des travaux préparatoires aux schémas de service et proposées par l'Atelier. La colonne « *suites du XI^e Plan* » correspond aux « coups partis » c'est-à-dire, d'une part pour le non concédé à l'achèvement des opérations inscrites dans les contrats de plan 1994-1999 et, d'autre part, pour le concédé, aux sections d'autoroutes engagées physiquement avant 2000. Le total s'élève à près de 54 milliards. Il est regrettable que les montants non concédés des opérations du XI^e Plan et des suites en résultant ne puissent être ventilés selon les rubriques prévues, ce qui ne permet pas d'apprécier les choix des priorités.

La logique des choix est différente selon les secteurs concédés et non concédés et pourrait être affinée par la connaissance d'un programme d'opérations

La colonne « *premières urgences* » représente une sélection pouvant constituer le socle d'une programmation 2000 à 2006. Les choix obéissent à deux logiques différentes. Premièrement, les opérations non concédées ont été sélectionnées à partir des travaux du rapport d'orientation multimodal, qui rassemblait initialement toutes les propositions en provenance des directions régionales de l'Équipement. La direction des Routes prévoit de réaliser à l'horizon 2006 un tiers du programme total des ROM, ce qui fixe l'enveloppe globale, avec toutefois une modulation des priorités selon les rubriques stratégiques définies précédemment, comme l'indique le tableau ci-après. En outre, pour les liaisons interurbaines seules les LACRA et les GLAT ont été prises en considération. L'idée de privilégier certaines options géostratégiques

plutôt que d'autres correspond tout à fait à la démarche de choix des orientations stratégiques d'une politique de transport.

Cependant, raisonner sur des enveloppes est moins pertinent que sur des grandes opérations dont la connaissance (si possible avec l'évaluation) permet de mieux apprécier leur adéquation à ou aux objectifs poursuivis. En outre, ce n'est pas tant la réalisation par rapport à une enveloppe-cible (100 % des ROM) qui importe que les montants comparatifs entre les différentes orientations retenues.

Secondement, les opérations de « *premières urgences* » du secteur concédé correspondent à une sélection des opérations déjà concédées et des opérations à concéder, prises dans l'ensemble des sections inscrites au Schéma directeur routier de 1992. Les premières ont été autorisées après négociations avec la Commission européenne et font partie de ce fait de « *l'avenant de Bruxelles* ». Quelques opérations complémentaires complètent le choix présenté comme le contournement de Millau, dont le principe de la mise en concession est récent, ou la section Rouen-Alençon de l'autoroute A28, ou encore Saint Julien-Annecy. Il apparaît donc *a priori* qu'il s'agit plus de profiter d'une opportunité que de répondre à des orientations stratégiques.

Le total des opérations « *suites du XI^e Plan* » et « *premières urgences* » se monte à 201,6 milliards, dont 96,1 milliards dans le secteur concédé. Ce programme pourrait constituer au premier abord la proposition de la direction des Routes pour la période de planification 2000-2006. À titre indicatif, il resterait 33,6 milliards d'investissement à réaliser au-delà de 2006 dans le secteur concédé pour achever le Schéma directeur national, ce qui représente trois ans de délai au rythme envisagé. Les 201,5 milliards résiduels indiqués dans le tableau de la direction des Routes comprennent outre le solde du Schéma directeur (concédé et non concédé) celui des opérations ROM inscrites en complément.

- Les scénarios d'investissement présentés par les directions du METTL -

Tableau 5 - Réseau routier national : perspectives d'investissement à moyen terme (en MF 1998 TTC)

	Exercice stratégique	1994-1999	Suites 11è Plan (1)	1ères urgences	Autres projets	Total
Intégration au niveau international		exécuté	engagements	engagements	engagements	
Total	57 484			46 108	34 721	80 829
dont concédé	41 485	41 959	32 363	22 068	6 161	60 592
Fluidité de l'axe Nord-Sud	32 352			20 340	3 590	23 930
dont concédé	22 885	18 075	4 875	15 300	2 330	22 509
Branchements à l'Europe	8 970			13 200	17 131	30 331
dont concédé	7 628	14 200	1 980	3 200	3 831	9 011
Intégration de la façade atlantique et desserte des ports	16 162			10 568	14 000	24 568
dont concédé	10 972	8 407	25 504	1 568	0	27 072
Arc méditerranéen	0			2 000	0	2 000
dont concédé	0	1 277		2 000	0	2 000
Services de voyageurs inter-villes et inter-régions						
Total	54 528			40 951	52 417	93 368
dont concédé	24 766	51 397	8 205	19 721	5 947	33 874
Desserte du littoral	8 384			2 300	2 300	4 600
dont concédé	4 493	10 620	1 281	0	0	1 281
Liaisons bassin parisien	3 905			6 240	7 060	13 300
dont concédé	1 463	16 874	2 976	4 800	3 700	11 479
Liaisons intervilles	9 927			15 650	36 547	52 197
dont concédé	0	1 389	3 772	950	2 247	6 969
Désenclavement local	2 090			2 790	6 510	9 300
dont concédé	0	2 708	176	0	0	176
Continuité et cohérence du réseau (ICAS, IMOS)	18 810			13 971		13 971
dont concédé	18 810	19 806		13 971		13 971
Autres aménagements	11 412			0		0
dont concédé	0			0		0
Mobilité quotidienne et déplacements de proximité						
Total	55 771			60 665	114 430	175 095
dont concédé	16 197	5 436	1 208	12 505	10 590	24 303
Ile-de-France	35 509			29 980	51 640	81 620
dont concédé	16 197	5 376	0	11 530	8 590	20 120
Province liaisons avec le bassin parisien	0			1 890	4 410	6 300
dont concédé	0			0	0	0
aires métropolitaines	14 040			19 275	18 300	37 575
dont concédé	0	60	1 208	975		2 183
continuité du réseau	8 222			9 520	40 080	49 600
dont concédé	0	0		0	2 000	2 000
TOTAL GÉNÉRAL	167 783	166 769	53 871	147 724	201 568	403 163
dont concédé	82 448	98 792	41 776	54 294	22 698	118 768
dont CPER		55 377	12 095			
dont programmes spécifiques		8 986		4 176		

(1) Seules les opérations concédées sont ventilées ; les autres concernent les CPER.

Source : Direction des Routes

Tableau 6 – Besoins d’investissement sur le réseau non concédé

En MF 1998 TTC	Besoins à l’horizon 2015-2020	Besoins 2006 en part des besoins totaux	Besoins 2006, valeur absolue
Intégration au niveau international			
Fluidité de l’axe Nord-Sud	6 300	80 %	5 040
Branchements à l’Europe	23 600	40 %	9 400
Façade Atlantique, desserte des ports	18 000	50 %	9 000
Arc méditerranéen	9 200	40 %	3 700
Services de voyageurs intervilles et interrégions			
Desserte du littoral	4 600	50 %	2 300
Liaisons bassin parisien	4 800	30 %	1 440
Liaisons intervilles	48 500	30 %	14 500
Désenclavement local	9 300	30 %	2 790
Mobilité quotidienne et déplacements de proximité			
Ile-de-France			
Dessertes routières	61 500	30 %	18 450
Province			
Liaisons avec le bassin parisien	6 300	30 %	1 890
Aires métropolitaines	31 900	50 %	16 000
Continuité du réseau	45 000	20 %	9 000
Total général	269 000		93 510

Source : direction des Routes

Les propositions du ministère des Transports pour la période 2000 - 2006 marquent un net infléchissement de l’investissement routier notamment dans le secteur concédé, dont le financement sera profondément modifié

Il est prématuré, dans l’état actuel d’avancement de la réforme du financement du système autoroutier, d’en avancer une description au-delà de ce qui précède. Il apparaît toutefois que la préparation des projets autoroutiers non encore concédés devra tenir compte de la nécessaire mise en concurrence des candidats concessionnaires, exigée par l’Union européenne, ainsi que de la recherche d’une fongibilité des ressources d’investissement, de manière à assurer la neutralité des choix entre

concédié et non concédié. Cette fongibilité pourrait provenir dans un premier temps de la mutualisation et de l'externalisation d'une partie du produit des péages en vue d'alimenter un fonds destiné à subventionner les opérations concédées et non concédées (voir au chapitre II 3.1 : « la mise en question de l'adossement du système autoroutier »). Il s'ensuit que, dès aujourd'hui, il n'est plus possible de déterminer de manière certaine les projets qui seront concédés, et ceux qui ne le seront pas. À ce titre, la ventilation entre ces deux secteurs qui figure dans le tableau 5 « perspectives d'investissement à moyen terme » doit être considérée comme indicative.

Le programme ainsi défini pour sept ans, s'élevant à 201,6 milliards, peut être comparé à la réalisation du Plan précédent sur six ans. Le tableau suivant présente en moyenne annuelle les flux d'investissement, et permet d'apprécier la vraisemblance générale du programme proposé.

Tableau 7 - Besoins d'investissement routier en moyenne annuelle

Milliards F 98	1 exécuté 1994-1999	2 « suites XIe Plan »	3 « premières urgences »	Total 2 + 3	4 programme « arbitré »
Total	27,8	7,7	21,1	28,7	23,3
concédié	16,5	6	7,7	13,7	11,1
non concédié	11,3	1,7	13,3	15	12,2

(1) Hors autoroutes à réaliser au-delà du SDRN de 1992

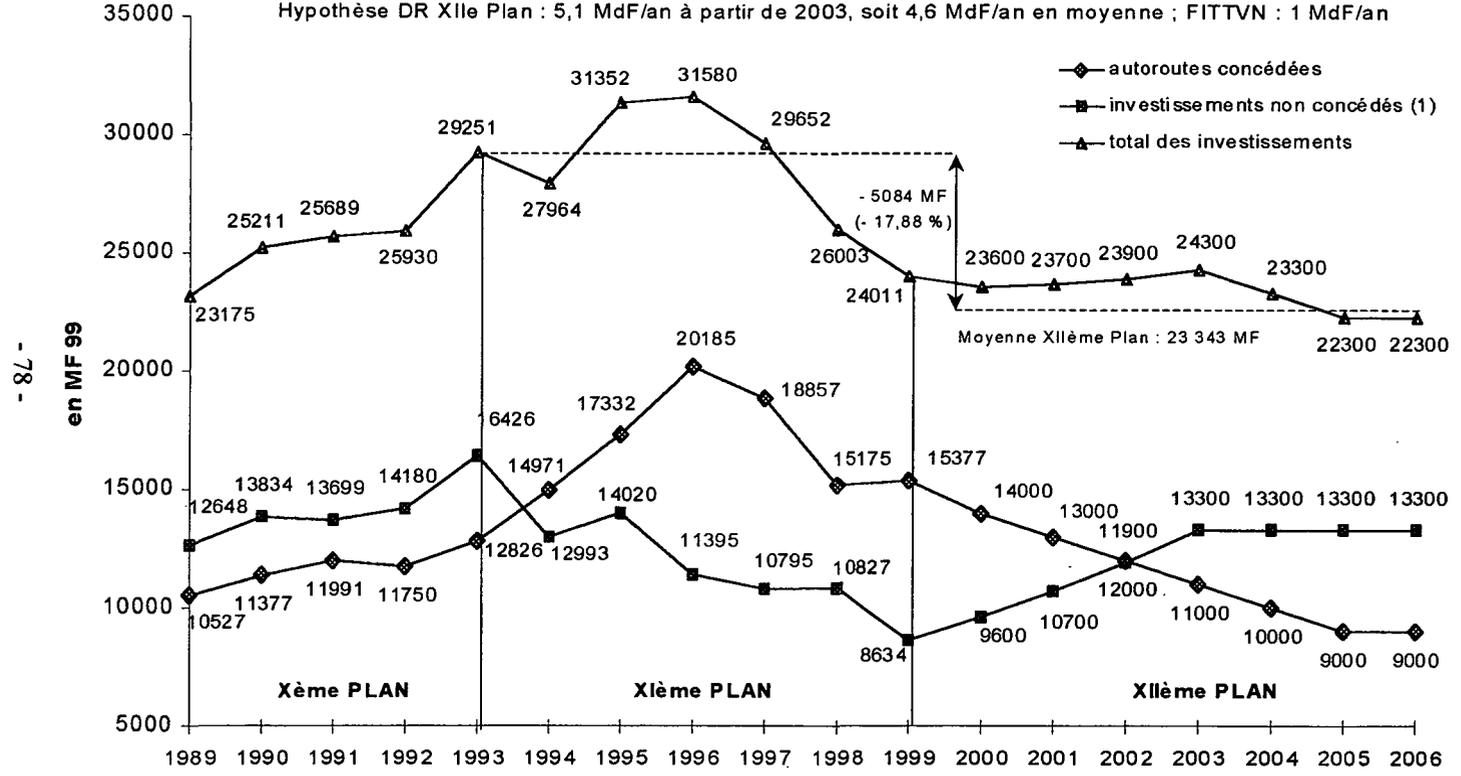
Face à ces besoins, les perspectives financières sont les suivantes : le graphique n° 2 précise l'évolution des financements dans le secteur routier, et retient pour les années couvrant le XII^e Plan les arbitrages rendus par le ministre de l'Équipement préalablement à sa demande budgétaire pour les contrats de Plan. Ces arbitrages sont construits comme suit :

- pour le concédié, le rythme annuel de 9 milliards *in fine* a été retenu en fonction des perspectives de la réforme du financement du secteur ;

Graphique n° 2

Evolution des Investissements routiers nationaux au XIIe Plan

Hypothèse DR XIIe Plan : 5,1 MdF/an à partir de 2003, soit 4,6 MdF/an en moyenne ; FITTVN : 1 MdF/an



(1) Les montants tiennent compte des fonds de concours des collectivités territoriales

Source : direction des Routes

- pour le non concédé, il a été considéré que l'on achèverait en trois plans (21 ans) la réalisation des projets contenus dans les ROM (prévus pour 15 ans), ce qui induit un rythme annuel de 5,1 milliards. Par ailleurs, on a retenu un financement annuel de un milliard venant du FITTVN, ce qui correspond à une forte réorientation de ce fonds vers le rail ;
- la part relative des collectivités territoriales est identique à celle du XI^e Plan, et les premières années du XII^e Plan amènent en biseau au niveau envisagé.

Au total, les moyens demandés sont en baisse de 16 % par rapport à la moyenne annuelle des réalisations du XI^e Plan. Les parts du concédé et du non concédé sont inversées.

Le programme ainsi « arbitré » apparaît cohérent avec la pénurie actuelle d'argent public affecté au réseau national et les possibilités de cofinancement des collectivités locales. Les valeurs reportées dans la colonne 4 du tableau 6 ci-dessus correspondent aux indications du graphique. L'accroissement des crédits du secteur non concédé reste mesuré si l'on considère les incertitudes sur la frontière avec le concédé et la possibilité de « fongibilité » des ressources. Toutefois, cette projection ne semble pas cohérente avec les contraintes budgétaires actuelles de l'État. On rappelle que pour 1999 les autorisations d'engagements du secteur routier (titres V et VI) inscrits en PLF s'élèvent à 4,8 milliards et sont en légère régression (- 3,5 %). Avec le FITTVN, les crédits se montent à 6,4 milliards.

Au total, ces nouvelles perspectives, qui tiennent compte des possibilités de financement, rendent d'autant plus nécessaire une sélectivité accrue des projets. C'est sur ces bases qu'a été élaboré le volet routier du scénario stratégique proposé par le CGP (chapitre V).