

Transports et aménagement du territoire



Réflexions sur le rééquilibrage Est-Ouest

TRANSPORTS ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

REFLEXIONS SUR LE REEQUILIBRAGE EST-OUEST

Le présent rapport est le fruit du travail réalisé en 1976 par un groupe d'élèves de l'Ecole Nationale d'Administration (Promotion André Malraux) dans le cadre d'un séminaire consacré aux transports.

Ce groupe, composé de :

MM. Philippe	ANDRE
Pascal	BEAUFRET
François	BERGES
Jacques	BIANCARELLI
Michel	CONSTANT
Gérard	ENAUT
Jean-Luc	ENGUEHARD
Hadelin	de la TOUR DU PIN CHAMBLY DE LA CHARCE
André	LORIN
Bernard	MADELAINE
Philippe	PARINI
Bernard	RECULEAU
Mlle Simone	TOUCHON
M. Pierre	VIAUX
M ^{me} Susan	CARTER
MM. Reinhard	SCHAFERS
Noël Arthur	SWAILS

a travaillé sous la direction de :

M. Pierre Henri DERYCKE,
Professeur agrégé de Sciences Economiques, Université de Paris X Nanterre

et de

M. Alain PLAUD
Chargé de mission à la D.A.T.A.R.

Ce texte n'engage évidemment que ses auteurs et ne saurait être considéré comme exprimant les vues de l'E.N.A., ni celles de l'Administration.

Sommaire

PREFACE	5
INTRODUCTION	7
PREMIERE PARTIE	
LE DIAGNOSTIC : LE TRANSPORT PEUT CONTRIBUER AU DEVELOPPEMENT REGIONAL.	
Différentes approches mettent en évidence les effets économiques du système de transports	13
— La théorie économique classique explique la localisation des activités par la minimisation des coûts de transport	13
— Les méthodes de choix des investissements font apparaître les avantages collectifs et individuels d'une infrastructure nouvelle	14
— Une grande variété d'études ponctuelles mettent en évidence les conséquences socio-économiques d'une infrastructure de transport	15
Les effets de l'offre de transport sur le développement économique régional ne sont pas toujours déterminants	19
— Un rôle parfois négatif	19
— Une contribution difficilement isolable	20
— Une incidence variable	21
Le transport reste une condition nécessaire du développement régional et doit être un des domaines d'action de la politique d'Aménagement du Territoire	25
— L'absence d'un service de transport de qualité pénalise particulièrement certaines régions	25
— Les infrastructures de transport ont un très fort impact psychologique sur les agents économiques et les responsables locaux	26
— Le transport peut donc être un moyen d'action au service de l'Aménagement du Territoire	28
Conclusion	29
DEUXIEME PARTIE	
LE CONSTAT : LES POLITIQUES DE TRANSPORT N'ONT PAS PLEINEMENT CONTRIBUE AU REEQUILIBRAGE EST-OUEST	
Le cadre institutionnel et réglementaire de la politique des transports n'a pas facilité le développement des réseaux de l'Ouest	35

— Au plan national, les critères de choix des investissements orientent les équipements vers les régions les plus développées	35
— Au niveau local, les textes sur la coordination des transports laissent subsister d'importantes lacunes	37
L'effort budgétaire de l'Etat, dans le domaine des infrastructures de transport a privilégié les régions de l'Est et du Bassin Parisien	41
— L'Ouest n'a reçu que 20 % des crédits d'investissement de l'Etat depuis 10 ans	41
— Les actions les plus volontaristes de l'Etat ont principalement concerné l'Est du territoire	43
— Le correctif apporté par les crédits d'Aménagement du Territoire en matière de transport, est limité.	44
La contribution des différents modes de transport au rééquilibrage est variable	47
— La constitution du réseau autoroutier a défavorisé l'Ouest	47
— Bien qu'importante, la contribution du chemin de fer au développement de l'Ouest est en régression	50
— En matière de routes, l'Ouest n'est pas désavantagé	56
— Le transport aérien intérieur, un des moyens spécifiques de l'Aménagement du Territoire, a plutôt favorisé l'Ouest	59
Conclusion	62

TROISIEME PARTIE

L'OBJECTIF : UNE INFLEXION DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS EN FAVEUR DE L'OUEST

L'effort en faveur de l'Ouest ne peut être que modéré	67
— Le poids des facteurs politiques et sociaux ne permet pas une orientation exclusive des efforts en faveur de l'Ouest	67
— Une certaine hiérarchisation des objectifs d'Aménagement du Territoire est nécessaire.	67
— L'absence d'une stratégie de développement par région nuit à la sélectivité des actions de transport	68
Le souci de cohérence avec les objectifs de politique économique limitera l'ampleur du rééquilibrage	68
— Le rééquilibrage par les transports se heurte à la multiplicité des points de vue	69
Propositions	71
— Au niveau national	72
— Au niveau régional et local	75
— Par mode de transport	77
Conclusion : Tableau de synthèse des mesures proposées	84
ANNEXES	85

Préface

La politique d'aménagement du territoire est parmi celles qui ont été poursuivies avec le plus de constance, au cours de ces quinze dernières années.

Il ne pourrait d'ailleurs pas en être autrement car ses objectifs ont un caractère fondamental pour notre société. Toute évolution profonde est lente et nécessite de la part des pouvoirs publics des efforts conjugués et soutenus sur une longue période. Aussi bien ténacité et patience sont des vertus nécessaires pour ceux qui reçoivent mandat de mener une politique d'aménagement.

Le vaste projet d'aménagement du territoire français est resté organisé depuis sa conception autour de trois points forts : la décentralisation industrielle et tertiaire de la région parisienne vers la province ; la reconversion économique principalement dans les zones minières et dans les zones rurales ; une meilleure répartition géographique du développement économique et social national, trop marqué encore par un déséquilibre dit « Est-Ouest ».

Pour être mené à bien, un tel projet appelle tous les concours, des régions, des collectivités locales, des entreprises, des associations bénévoles. Il appelle d'abord aussi le relais et l'appui de toutes les politiques sectorielles de l'Etat. Car les seuls moyens limités de la DATAR s'épuiseraient en vain à compenser des effets de ces politiques s'ils devaient être contraires.

Parmi elles, la politique des transports est un facteur de localisation des hommes et de leurs activités. A quel point exactement, cela reste surtout un sujet de débat universitaire, tant les hommes politiques ont toujours tranché positivement au-delà de toute démonstration.

Il fallait donc un certain courage à de jeunes fonctionnaires pour tenter d'apporter plus de lumière sur un sujet aussi majeur, où l'Economique est aussi contesté par le Politique, que celui de la contribution de la politique des transports au rééquilibrage Est-Ouest.

C'est pourtant celui qu'ont retenu les élèves de la promotion MALRAUX de l'Ecole Nationale d'Administration, à qui il avait été demandé de traiter des transports sur un thème lié à l'aménagement du territoire.

L'honnêteté intellectuelle leur imposait que les démonstrations, les doutes, les convictions actuelles relatives à l'impact des moyens de transport sur le développement économique et social fussent d'abord répertoriés, confrontés, puis exposés sans parti pris.

La condition nécessaire du succès de leur entreprise était ensuite de reconstituer une documentation et une information officielle cohérentes et continues sur une matière trop vaste pour n'avoir jamais encore été « administrée » qu'au coup par coup et en général secteur par secteur.

La reconnaissance approfondie du sujet se devait enfin d'être suivie d'un examen critique et d'une exploration raisonnablement hardie des possibilités de la politique des transports au regard des équilibres interrégionaux.

Ce travail considérable a été exécuté au cours de l'année 1976. Le document qui suit en constitue le rapport principal.

Si on y note ici et là la nécessaire et franche contribution des administrations concernées, il est essentiellement l'œuvre des élèves et leurs conclusions et propositions n'engagent qu'eux-mêmes.

Il est publié comme tel, avec l'autorisation bienveillante de l'Ecole Nationale d'Administration dont il reste la propriété.

Qu'il me soit seulement permis de dire qu'un tel retour aux sources théoriques, statistiques, économiques, mais aussi humaines, sociales, politiques, est un besoin souvent ressenti.

Il suffit pour cela d'avoir été soumis un jour ou l'autre au difficile exercice de débattre ou de trancher un problème de développement régional, apparemment inaccessible aux calculs, alors qu'il fait déjà les manchettes de l'actualité.

Quelle que fût la sanction scolaire de leur effort, que les auteurs soient ici sincèrement remerciés pour l'ouvrage de référence qu'ils nous lèguent.

François ESSIG

Délégué à l'Aménagement
du Territoire et à l'Action Régionale.

Introduction

1 — Les transports ont joué historiquement un rôle décisif dans la structuration économique de la France. Au XIX^e siècle, la « révolution des transports » a largement conditionné l'implantation géographique des hommes et des activités. Mais cette action, loin d'être consciemment maîtrisée, a répondu aux besoins, plus qu'elle ne les a façonnés. Or les transports sont supposés jouer un rôle essentiel dans le développement des différentes régions. Peuvent-ils donc être un instrument au service d'une action volontariste d'aménagement du territoire ?

Une telle relation n'est pas aisée à établir. L'importance des effets réels des infrastructures est encore mal connue. De plus, les choix de transport et la politique d'aménagement du territoire obéissent à des logiques différentes et parfois contradictoires. Les premiers, en visant à offrir au moindre coût un service individuel ou collectif, répondent en priorité aux besoins des utilisateurs et sont soumis à des contraintes de rentabilité économique. La seconde, en revanche, procède d'une réflexion volontariste, remettant en cause les choix issus de la seule rentabilité au profit d'une efficacité sociale à long terme.

Dès lors, les décisions en matière de transport ne sont pas nécessairement prises avec une conscience claire de leurs effets sur l'aménagement du territoire. Les pouvoirs publics devraient donc avoir la préoccupation de mieux intégrer les objectifs du développement régional dans la définition des politiques de transport.

2 — Répondant à ce souci, le groupe de travail a examiné la possibilité d'utiliser les transports au profit d'un objectif d'aménagement du territoire.

Il a paru souhaitable de préciser le champ de l'étude dans deux directions.

— En ce qui concerne les objectifs d'aménagement du territoire, le rapport retient celui du « rééquilibrage Est-Ouest » pour trois raisons :

- Il s'agit d'abord d'un objectif constant de l'aménagement du territoire, qui a toujours été réaffirmé par les plus hautes autorités de l'Etat, et récemment par le Président de la République dans son discours d'Angers au mois de juillet 1976. Le choix de cet objectif permanent permettra d'apprécier rétrospectivement l'action de l'Etat sur une période d'une durée significative (cf. annexe n° 1).

- Ensuite, parce qu'il s'agit d'un objectif reconnu prioritaire par le Conseil de Planification du 23 novembre 1975 qui a précisé les orientations de la politique d'aménagement du territoire et insisté sur la « nécessité de réduire le déséquilibre entre l'Ouest et l'Est du pays ». Son urgence n'est pas atténuée par les résultats favorables du recensement dans l'Ouest Atlantique : d'une part ce redressement est fragile et doit être conforté, et d'autre part, le rapport traite de l'ensemble des neuf régions de programme aidées au titre des primes de développement régional, à l'Ouest d'une ligne Le Havre-Marseille (Aquitaine, Auvergne, Basse-Normandie, Bretagne, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées, Pays de la Loire, Poitou-Charente). Il concerne donc des parties de l'Ouest qui connaissent des problèmes aigus, telles que le Massif Central ou le Sud-Ouest.

° Enfin, parce qu'il s'agit d'un objectif d'aménagement du territoire, la réalisation duquel les transports sont expressément associés : le Président de la République, dans sa lettre du 22 juillet 1975 au Premier Ministre, demande « que l'aménagement du territoire repose en particulier sur la réalisation de moyens de communications... et, par suite, que le désenclavement de certaines régions, comme le Massif Central ou la façade atlantique, conduite à des politiques nettement plus volontaristes en matière d'infrastructures ».

Au cours de l'élaboration du VII^e Plan, la Commission de l'Aménagement du Territoire et du Cadre de Vie, ainsi que celle des Transports ont souligné la nécessité « de donner la priorité à la moitié Ouest de la France dans la réalisation des grands équipements structurants de transport » et « d'anticiper la réalisation d'infrastructures de transport ou la mise en service de liaisons nouvelles pour la desserte de l'Ouest, du Centre et du Sud-Ouest ».

— En ce qui concerne les transports, le rapport analyse les transports individuels et collectifs de voyageurs et de marchandises. Il s'intéresse principalement aux transports terrestres (routiers et ferroviaires) qui assurent 85 % du trafic total, mais traite également des liaisons aériennes et des voies navigables lorsque leur étude contribue à l'analyse du problème. Il s'attache à l'étude des relations inter- et infra régionales et écarte les transports maritimes et urbains. En outre, le rapport ne concerne pas les transports d'énergie (par conduite ou fils) ni les télécommunications en raison de leur spécificité.

3 — Le groupe de travail a donc cherché à savoir si la politique des transports a été un instrument du développement de l'Ouest. Afin de déterminer dans quelle mesure les choix de transport peuvent contribuer au rééquilibrage Est-Ouest, le rapport s'efforce de répondre à trois questions :

1 — *Comment et dans quelle mesure le transport peut-il contribuer au développement d'une région ?*

Il s'agit d'apprécier les effets de l'offre de transport sur le développement régional. Le diagnostic conditionne la validité de toute politique volontariste en faveur de l'Ouest.

2 — *L'action entreprise depuis 10 ans en matière de transport a-t-elle été favorable au rééquilibrage Est-Ouest ?*


Il s'agit de mesurer les efforts entrepris en matière de transport au profit de l'Ouest et d'analyser ses insuffisances.

3 — *Comment peut-on, pour l'avenir, améliorer la contribution des transports au développements de l'Ouest ?*

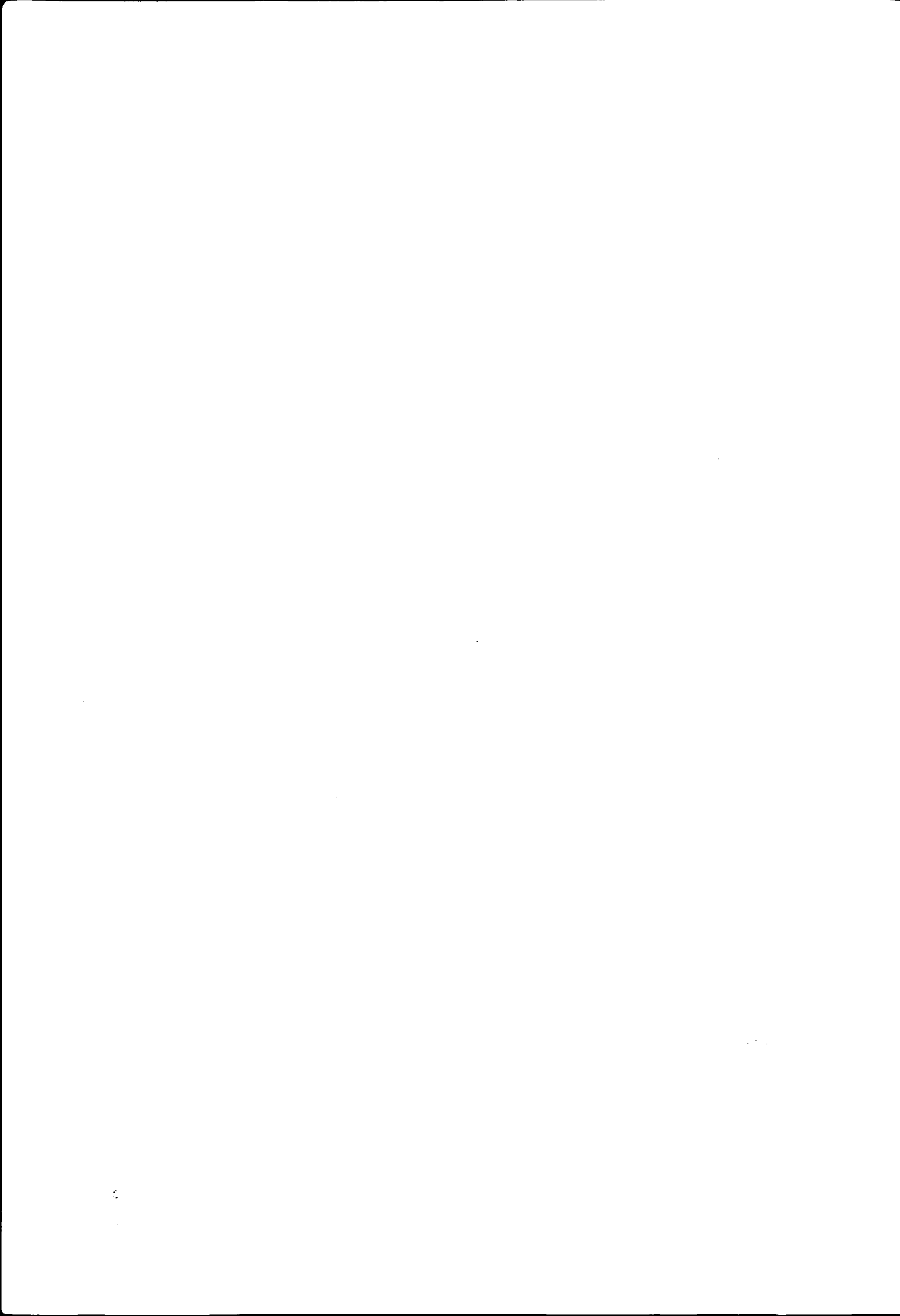
A partir d'une prise en compte des contraintes existantes, le groupe de travail propose une inflexion progressive de l'action des pouvoirs publics en matière de transports afin de réduire l'écart entre l'Est et l'Ouest.

LES REGIONS EN FRANCE



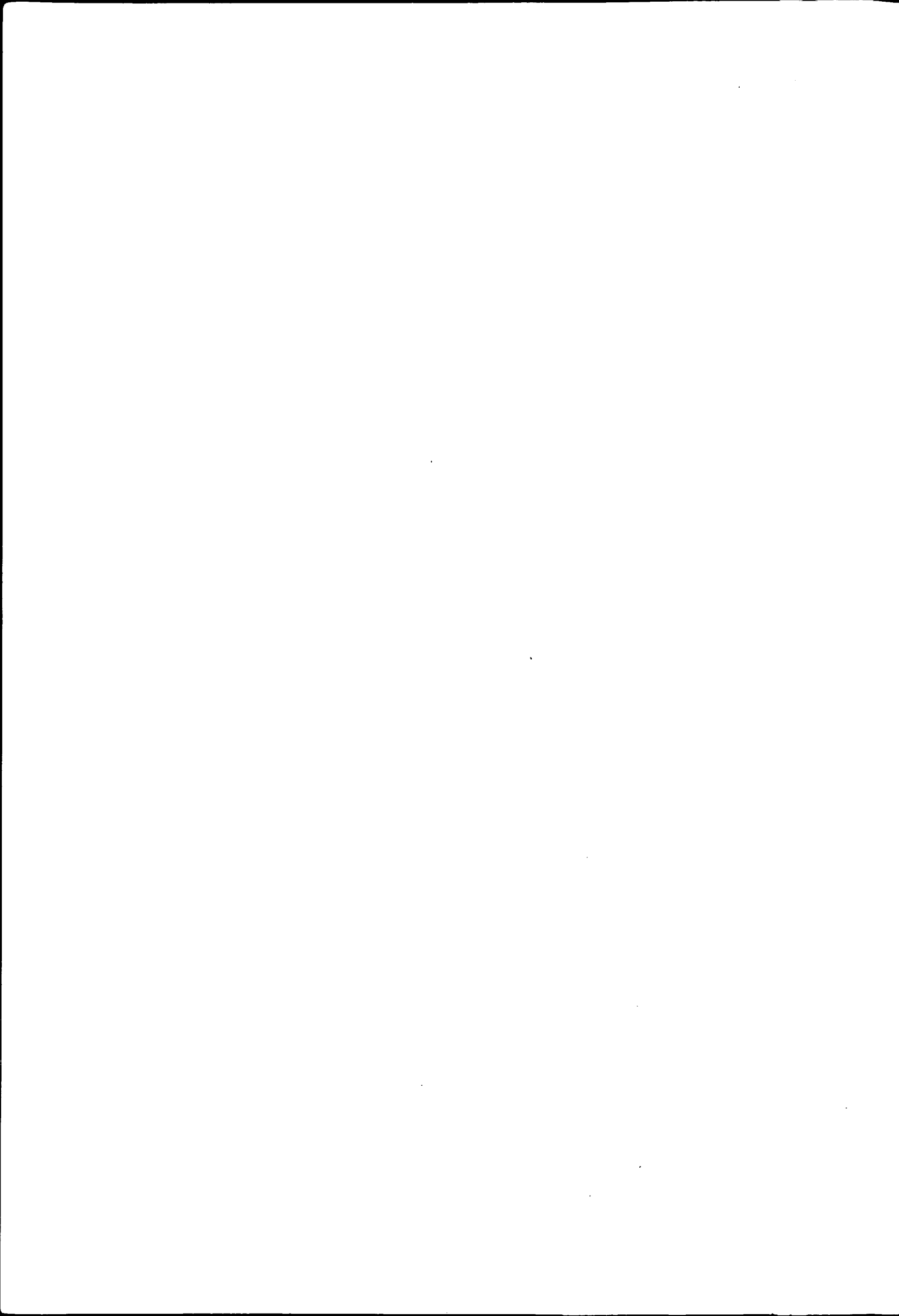
 Zones aidées au titre des primes de développement régional.

Source : Datar CAES 1976.



PREMIÈRE PARTIE

Le diagnostic :
le transport
peut contribuer
au
développement régional



DIFFERENTES APPROCHES METTENT EN EVIDENCE LES EFFETS ECONOMIQUES DU SYSTEME DE TRANSPORTS

LA THEORIE ECONOMIQUE EXPLIQUE LA LOCALISATION DES ACTIVITES PAR LA MINIMISATION DU COUT DE TRANSPORT

1 — Sous certaines hypothèses d'homogénéité de l'espace et de concurrence parfaite, Alfred Weber a montré qu'il existe, pour une entreprise, un point de localisation optimum qui minimise les frais de transport des matières premières et des produits finis, considérés comme proportionnels au poids transporté et à la distance en ligne droite. L'entrepreneur ne s'éloignera de ce point que si les gains en main-d'œuvre ou les économies d'échelle dues à l'installation dans une agglomération sont supérieures aux coûts résultant de la délocalisation. Le coût de transport, « escompte de la distance », reste donc le premier facteur de localisation de l'entreprise.

Les successeurs de Weber, tels que Palander et Lösch, en diversifiant les hypothèses relatives à l'espace ou à l'entreprise ont étudié les effets de l'introduction d'un axe de transport dans l'espace : l'offre nouvelle de transport tend à en abaisser le prix et à modifier la position du point optimal de localisation.

Une autre branche de la théorie cherche à déterminer l'aire de marché de l'entreprise en fonction du prix de transport et étudie les déformations de cette aire à la suite de la construction d'un axe de transport. L'aboutissement de cette démarche permet d'analyser dans le long terme la localisation optimale de l'entreprise qui, dès lors, cherchera à maximiser son aire de marché par rapport à ses concurrents.

2 — Certes, la validité de cette prise en compte de l'espace par la théorie économique classique repose sur la validité des hypothèses choisies : marché de concurrence parfaite, connaissance fiable des coûts de transport et comportement rationnel de l'entrepreneur, coût négligeable en capital de la délocalisation, etc...

Or, il est clair que le comportement réel des entreprises ne correspond pas à ce schéma théorique. Comme on le verra, les coûts de transport peuvent être plus ou moins importants au regard d'autres facteurs ; le coût de changement de localisation est, en revanche, élevé et l'entreprise préférera adapter ses méthodes d'approvisionnement et de livraison à sa localisation plutôt que d'effectuer la démarche inverse.

Il faut cependant dégager le double intérêt de ces modèles classiques :

— ils aident à comprendre les phénomènes observés en mettant en relief le rôle des coûts de transport qui, dans la pratique, ne peuvent être tenus pour négligeables : ainsi l'abaissement des taux de fret minéralier a permis dans une large

mesure la localisation de la sidérurgie sur les sites portuaires. De même la contrainte du coût de transport fixe les industries de matières premières pondéreuses telles que la chimie lourde et les cimenteries près de leurs sources d'approvisionnement.

— en second lieu, ils ont représenté une étape dans les recherches théoriques ultérieures : les modèles classiques sont en effet mal adaptés à l'analyse de situation dans lesquelles les effets externes des infrastructures de transport apparaissent de plus en plus importants, sous la forme de gains de productivité inexplicables par la seule rentabilité propre des équipements ou de nuisances et de pertes économiques induites par le transport. Dans un premier temps, les progrès de l'économie publique et des techniques nouvelles de calcul économique ont permis de prendre en compte les avantages facilement quantifiables, autres que la réduction du coût de transport. Dans la phase actuelle, l'effort porte sur la détermination et l'évaluation de ces effets externes, « manne céleste » inexplicables du transport, qui ont constitué la principale lacune de la théorie économique classique.

LES METHODES DE CHOIX DES INVESTISSEMENTS FONT APPARAÎTRE LES AVANTAGES COLLECTIFS ET INDIVIDUELS D'UNE INFRASTRUCTURE NOUVELLE

1 — Ces méthodes sont principalement appliquées en matière d'infrastructures routières et autoroutières. En effet, devant l'importance des besoins, la Direction des Routes et de la Circulation Routière du Ministère de l'Équipement a été amenée à chercher des critères d'objectifs de choix des investissements. Ils sont définis dans l'instruction du 20 janvier 1970 sur les calculs de rentabilité des investissements routiers. Deux types d'avantages y sont pris en compte :

— les avantages individuels résultant d'une estimation d'un coût généralisé de transport comportant à la fois des gains de temps et une amélioration du confort. Ces avantages sont éventuellement diminués des frais de circulation supplémentaires de l'utilisateur (péages, consommation de carburant, de lubrifiant et entretien du véhicule).

— un avantage collectif résultant de la somme des avantages individuels et de la diminution du coût des accidents.

2 — Cette méthode, qui a l'avantage de fournir des critères de choix objectifs dans un contexte permanent de rareté des crédits, a fait l'objet de nombreuses critiques : l'hypothèse d'optimalité de la répartition des revenus, sur laquelle repose le calcul économique est précisément infirmée par les préoccupations d'aménagement du territoire qui tendent à redresser les inégalités de revenus entre les régions. La valorisation de l'avantage global en multipliant un surplus unitaire au véhicule/km par le trafic attendu, favorise, par ailleurs, les zones où la circulation est déjà la plus dense et pénalise les régions les moins développées.

Mais surtout, la circulaire se limite à la valorisation des *effets directs* quantifiables (gains de temps, amélioration du confort et de la sécurité). Elle fait explicitement mention des *effets indirects*, définis comme « l'effet plus ou moins favorable que peut avoir l'opération en cause sur l'aménagement du territoire, l'urbanisation, la politique des transports et plus généralement le développement économique national ou local », tout en indiquant qu'il n'est pas possible de les quantifier.

3 — Malgré les biais importants de ces calculs, sur lesquels il conviendra de revenir, il faut souligner l'apport de la méthodologie du Service Technique des Routes et des Autoroutes (S.E.T.R.A.), auteur de la circulaire :

Le temps gagné et le bonus de confort contribuent à la définition d'un coût généralisé de transport, en termes monétaires et constituent un des premiers effets directs de l'équipement de transport, mis en service ou amélioré.

Or l'importance de ces effets directs est confirmée par l'expérience puisque l'on constate une très forte augmentation des trafics lorsque les infrastructures nouvelles permettent des gains de temps ou de confort. Ainsi, en matière ferroviaire, la réduction de la durée du trajet entre Paris et Toulouse par le Capitole a permis un accroissement progressif de 42 % du trafic sur cette ligne. Dans le domaine autoroutier, les inductions de trafic apparaissent aussi très nettement. Si l'on prend en compte les avantages particuliers de gain de temps et de confort, la demande de transport est donc très sensible à l'abaissement du coût généralisé.

La méthodologie du S.E.T.R.A. aborde par ailleurs le problème de l'évaluation des effets indirects de « développement économique », type d'externalités insuffisamment prises en compte, montrant ainsi l'intérêt manifesté par le décideur à l'égard des retombées économiques de l'axe de transport.

UNE GRANDE VARIETE D'ETUDES PONCTUELLES FONT APPARAÎTRE LES CONSEQUENCES SOCIO-ECONOMIQUES D'UNE INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT

1 — Le premier type d'approche consiste à évaluer les effets de revenus de la construction et de l'entretien de l'infrastructure de transport, qui à travers les commandes aux branches fournisseuses, fera naître une demande supplémentaire. Par le jeu du multiplicateur et des dépendances intersectorielles, ces effets se diffuseront de branche en branche pour s'amortir progressivement. Ainsi l'étude menée par le Centre d'Etudes et de Recherches de Logistique Industrielle (C.E.R.L.I.C.) pour la construction du canal Saint-Symphorien - Mulhouse montre qu'un flux d'investissement annuel de 500 millions de F 1975 pendant 10 ans donnera lieu à un flux de revenus (salaires, redevances, amortissements, bénéfices) annuel de 1 000 millions de Francs environ, sept ans après, ce qui contribuera sensiblement à la relance économique régionale. Mais ce type d'effets caractérise l'ensemble des investissements privés ou collectifs et n'est pas spécifique des transports. Aussi on ne le retiendra pas dans l'analyse des conséquences des choix de transport sur le développement régional.

2 — Par ailleurs, un grand nombre d'études se penchent sur les effets structurants des équipements de transport (localisation d'activités nouvelles, modifications dans l'habitat, revenus supplémentaires apportés par un trafic nouveau, gains de productivité des entreprises locales grâce à l'abaissement du coût généralisé de transport).

On ne citera que les plus marquants de ces modèles qui, à l'aide de multiples équations et données statistiques, cherchent à relier l'offre de transport au revenu d'une région ; on notera en particulier que ces méthodes présument toutes l'existence d'un lien de causalité entre ces deux éléments.

L'Institut de Bonn étudie rétrospectivement les effets de l'autoroute Bâle-Karlsruhe sur le produit régional représenté par le chiffre d'affaires des entreprises et conclut que, selon les types d'entreprises, l'infrastructure a fait réaliser 2 %, 5 %, ou 10 % de chiffre d'affaires supplémentaire.

En outre, les modèles de développement (LOWRY, HARRIS, modèle du North East Corridor Transportation Project), concernant principalement les abords des villes américaines, se proposent d'expliquer la répartition spatiale des activités nouvelles par la meilleure accessibilité aux emplois que procure l'infrastructure de transport. Et il est clair, en effet, que les échangeurs, les débouchés de l'autoroute en ville ou les gares sont un élément essentiel de la création de logements et de zones industrielles. Cela se traduit notamment par une forte élévation du prix des terrains.

Il convient de citer également l'étude effectuée par le Centre d'Etudes des Techniques Economiques Modernes en 1971, qui attribue à un indicateur unique d'offre de transport un rôle explicatif non négligeable dans la mobilité des activités d'une branche à l'autre et d'un département à l'autre de 1954 à 1968 en France.

3 — Enfin, une autre démarche consiste à rechercher un lien de causalité entre l'équipement de transport et les modifications de structure de l'économie locale, par l'analyse de multiples données socio-économiques avant et après la mise en service de l'infrastructure.

La méthode de MM. Bonnafous, Plassard et Soum, appliquée à la détection des effets de l'autoroute A. 7 dans la vallée du Rhône consiste à établir une typologie des communes situées à moins de 20 km de l'autoroute et à observer leur évolution caractérisée par 7 variables (démographie, répartition de la population active, consommation d'électricité Haute et Moyenne tension, etc.).

On observe alors que les communes qui connaissent un tassement dans leur évolution sont principalement situées sur la rive droite du Rhône (opposée à l'autoroute) ou bien éloignées des échangeurs. A l'inverse, les communes qui voient s'améliorer leur évolution, sont placées sur la rive gauche du Rhône, à proximité de centres importants, ou bien favorablement situées par rapport au réseau routier. Toutefois, la relation de causalité entre l'autoroute et le développement des communes n'est pas nettement affirmée.

On peut aussi tenter de comparer l'évolution de deux régions aux caractéristiques initiales voisines, l'une seulement étant dotée de l'infrastructure étudiée. L'expertise de l'Institut Battelle, relative au projet de voie navigable de Bâle à Yverdon se situe dans cette catégorie d'études et conclut que, toutes choses égales par ailleurs, les revenus des zones dotées d'un grand canal croissaient de 0,5 % plus vite que ceux des autres zones.

Tous ces diagnostics suscitent certaines réserves : trop théoriques, leur validité dépend des hypothèses choisies ; trop localisés, ils ne peuvent être aisément étendus. On peut, en particulier, regretter que l'essentiel des études porte sur les autoroutes. Enfin, analysant très partiellement la réalité, leur méthodologie est souvent contestable.

Ils fournissent toutefois un faisceau d'indicateurs qui nous permettent de préciser le rôle structurant que peut avoir le transport :

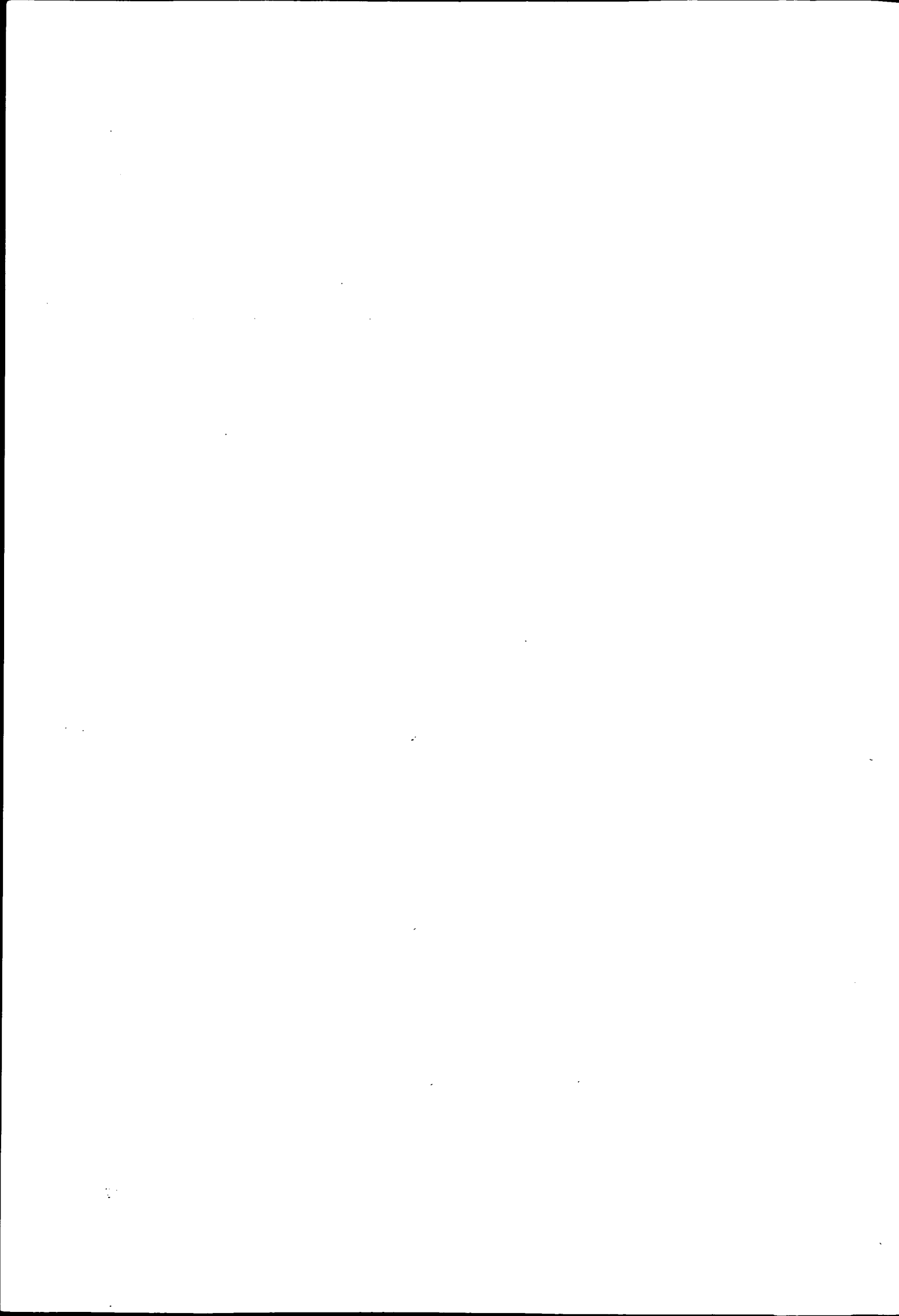
— les premiers effets recensés peuvent être qualifiés de « *directs* ». Il s'agit des conséquences de l'amélioration du service de transport sur les *usagers*, en termes de *coût généralisé* (temps, sécurité, confort). Ces effets seront plus ou moins importants selon que le transport est pour l'utilisateur une consommation intermédiaire (transport marchandises, déplacements professionnels) ou une consommation finale (loisirs, tourisme...). Mais à l'évidence, ils incitent à la *localisation d'activités nouvelles* près des axes de transport et permettent d'*accroître la productivité* des entreprises existantes (élargissement des aires de marché, abaissement des coûts).

— les effets *indirects* représentent les conséquences de l'existence de l'axe de transport sur les *non usagers*. On y retrouve les avantages ou les inconvénients dus aux nuisances, au passage dans la zone d'un trafic plus important, à la

restructuration des activités agricoles, à l'élévation du prix des terrains (à la fois indicateur et limite du rôle des transports), à l'urbanisation de centres moyens ou importants.

Ces deux types d'effets existent dans la plupart des cas ; ils conduisent à reconnaître un avantage aux régions bien desservies grâce à :

- la localisation d'activités nouvelles,
- la meilleure productivité des industries locales,
- la compétitivité accrue des industries d'importance nationale implantées sur place,
- la création de valeur et la croissance du chiffre d'affaires qui, pour les agents économiques locaux, peut être induite d'un trafic supplémentaire de passage,
- la polarisation de la croissance autour de certains centres existant lors de la création de l'infrastructure, grâce aux externalités nouvelles.



LES EFFETS DE L'OFFRE DE TRANSPORT SUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE REGIONAL NE SONT PAS TOUJOURS DETERMINANTS

Si elles mettent en évidence certaines conséquences socio-économiques du transport, les recherches mentionnées précédemment ne permettent pas de conclure à une influence totalement déterminante du transport sur le développement économique des régions intéressées. Plusieurs enquêtes et des considérations tirées des diverses expériences montrent en revanche que :

- les améliorations apportées au réseau de transport peuvent dans certains cas, avoir une influence négative,
- la contribution spécifique du transport n'est pas toujours isolable,
- l'importance des effets du transport varie en fonction du type d'activités, des régions concernées et du mode de transport utilisé.

UN ROLE PARFOIS NEGATIF

1 — La création d'un axe de transport entraîne en effet le déplacement d'activités situées dans l'arrière-pays vers les zones proches de l'axe. Il y a là une modification de l'espace économique qui a été constatée à plusieurs reprises après la mise en service d'autoroutes nouvelles et qui peut être défavorable au plan de l'aménagement du territoire. M. Bonnafous note ainsi que les communes de la rive droite du Rhône attribuent, à tort ou à raison, leur régression à la création de l'autoroute A. 7 de l'autre côté du fleuve. On remarque de même l'accélération de l'exode rural du Morvan ou de certaines zones de l'Allier sous l'effet de polarisation, exercé par la route nationale 7.

2 — Les axes de transport nouveaux renforcent en effet souvent les pôles d'activités économiques au détriment du milieu rural. Cette conclusion, qui résulte des analyses en termes d'espace polarisé de M. Perroux et de J.R. Boudeville, s'est vue confirmée notamment par une enquête menée auprès des communes italiennes traversées par l'autoroute du Soleil, Milan-Naples : 89 % des villes de 50 000 à 100 000 habitants affirment que l'autoroute a entraîné la localisation d'industries nouvelles mais cette opinion est de moins en moins répandue lorsque la taille des communes diminue. Elle n'est plus partagée que par 56 % des communes de moins de 2 000 habitants.

En France, les axes nouveaux de transport ont, à l'évidence, contribué à renforcer le système radioconcentrique d'infrastructures dont bénéficient Paris et les grandes villes de l'Est de la France. Les équipements de transport, traversant

des régions moins développées, peuvent donc aller à l'encontre de l'objectif de maintien sur place des activités et des populations, si leur mise en service n'est pas accompagnée d'actions spécifiques.

UNE CONTRIBUTION DIFFICILEMENT ISOLABLE

1 — Plusieurs facteurs orientent les choix de localisation industrielle ; on peut les regrouper en trois rubriques principales :

- les facteurs « transport », « matières premières » et « énergie » qui constituent le support matériel des opérations de production,
- les facteurs relatifs au marché du travail et des capitaux,
- enfin, un ensemble de facteurs plus diffus, concernant l'environnement socio-économique de l'entreprise, qui s'expriment notamment à travers les préférences des dirigeants et cadres supérieurs.

La contribution directe et spécifique du transport apparaît à titre principal dans la première rubrique mais se retrouve de manière diffuse dans les deux autres. Son influence est donc difficile à déceler.

Toutefois une dizaine d'enquêtes sur des échantillons représentatifs d'industriels ont tenté de mettre en évidence l'influence relative de chaque facteur. Ce type d'études est affecté d'un biais important : souvent les entreprises n'attachent qu'une faible importance au transport parce que, spontanément, elles n'envisagent de se localiser que dans les zones bien desservies. Quoiqu'il en soit, plusieurs constantes peuvent être dégagées des enquêtes réalisées :

— l'influence de l'axe de transport se fait sentir dans un espace limité : à plus de 30 km, aucune entreprise ne cite l'infrastructure comme facteur principal de localisation.

— l'existence d'un bon moyen de transport n'est pas toujours l'élément déterminant de la localisation. Il semble qu'en moyenne, les facilités de communication ne contribuent pas pour plus de 10 % dans la décision de localisation. Ainsi la construction de l'autoroute du Soleil vient en 5^e position dans l'enquête auprès des industriels italiens, après les motifs personnels de l'entrepreneur, les disponibilités en main-d'œuvre, l'existence d'avantages fiscaux et la proximité des marchés. De même dans une enquête auprès des établissements industriels décentralisés entre 1960 et 1970, l'INSEE établit que le facteur « facilités des liaisons » n'a eu une forte influence que dans 12 % des décisions d'implantation.

2 — Ce comportement des entreprises peut être expliqué par l'analyse des coûts de transport à partir du tableau des échanges inter industriels de la comptabilité nationale : seules les branches sidérurgie, produits pétroliers, papier carton, cimenteries, ameublement font appel à la branche transport pour plus de 4 % de leur production totale. A l'inverse, 60 % des entreprises auraient des frais de transport inférieurs à 3 % de la valeur de leur produit.

Ainsi pour de nombreuses branches industrielles, le coût de transport entre en concurrence avec d'autres facteurs de localisation. On notera toutefois que ce raisonnement, qui concerne les seules implantations nouvelles n'infirme en rien les effets du transport sur les entreprises déjà installées et les effets indirects sur les non-usagers, précédemment mentionnés.

UNE INCIDENCE VARIABLE

1 — Comme on vient de le suggérer, le rôle des transports est fonction *du type d'activités concernées*. En effet, les entreprises qui ont accès à des marchés nationaux ou internationaux surveillent plus leurs frais de transport que les établissements fournisseurs d'un marché local.

Par ailleurs, L. Fischer confirme le lien entre la nature de l'activité et la dépendance des entreprises à l'égard de leur coût de transport en construisant pour diverses activités un indicateur représentatif des résultats de ses enquêtes sur le rôle du facteur transport (figure n° 1).

Figure n° 1

IMPORTANCE DU FACTEUR TRANSPORT POUR CERTAINES ACTIVITES PRODUCTRICES (Résultat d'enquêtes)

Branches	Importance du transport en %	Branches	Importance du transport en %
1 - Métallurgie	20,0	6 - Papeterie	9,4
2 - Industries alimentaires	18,0	7 - Textiles- Confection	9,3
3 - Industries du bois .	15,0	8 - Chimie	8,1
4 - Mécanique	11,3	9 - Culr	7,5
5 - B.T.P.	10,3	10 - Verrerie	6,8

On retrouve parmi les branches pour lesquelles le facteur transport est important, les industries de matières premières pondéreuses ou celles qui exigent des moyens de transport adaptés aux produits (industries agro-alimentaires).

L'effet de l'investissement transport sur le secteur primaire paraît en revanche très incertain : un remembrement des terres agricoles est généralement réalisé à l'occasion des travaux et permet une meilleure adaptation du patrimoine foncier. Mais il ne compense que partiellement l'effet négatif des expropriations et des coupures d'exploitation.

L'impact d'une infrastructure de transport sur le développement du secteur tertiaire est plus délicat à apprécier. Certes le tourisme (implantation d'hôtels, activités de loisirs...) profite très directement de l'amélioration des conditions de transport mais les effets réels — au demeurant fragiles — ne concernent que les régions dont la vocation touristique est déjà affirmée. Et les rares analyses existantes montrent que ce n'est que *d'une manière très indirecte* que le secteur tertiaire peut être stimulé par l'axe de transport : c'est l'accroissement des revenus, attendu du canal Rhin-Rhône qui induira la création de 200 000 m² de surfaces commerciales (C.E.R.L.I.C.). De même, on constate que le tertiaire supérieur (banques, informatique, activités de conseil...) ne se développe qu'au-delà d'un seuil déjà élevé d'activité industrielle.

2 — En second lieu, il faut préciser que le rôle des équipements de transport varie *selon les régions intéressées* :

— Dans une région enclavée, l'amélioration ou la création d'une infrastructure de transport est une condition indispensable du développement économique et l'action devra être quantitative (zones de montagne).

— Dans une région développée, disposant déjà d'un réseau satisfaisant on peut penser que les transports ne jouent plus un rôle déterminant, sauf en cas de congestion du trafic. Une action plus qualitative (rapidité, confort, tarification...) est alors mieux adaptée.

— Dans une région partiellement industrialisée, telle que le Sud-Ouest le transport reste une priorité mais il convient d'agir sélectivement en jouant sur les différents modes et leurs aspects tant quantitatifs (capacité de trafic) que qualitatifs (tarification, durée, confort...). De même le niveau d'impact choisi apparaît primordial. Le développement d'une zone infrarégionale peut être influencé par le maintien en service des voies ferrées locales et l'entretien d'un réseau serré de communications, alors que la productivité des activités situées dans de grands centres sera accrue par la création d'un axe de transport important (autoroute, train à grande vitesse).

Dès lors, l'impact du transport peut se révéler très incertain si une cohérence n'est pas établie entre l'action transport et la stratégie de développement global de la zone concernée.

3 — Enfin la contribution des équipements de transport varie suivant les modes et les types de transport utilisés.

Il y a d'abord une différence d'impact entre le transport des marchandises et le transport des voyageurs. C'est principalement grâce au premier que se diffusent les effets directs dus à l'abaissement du coût, tandis que l'influence du second, notamment sous la forme des déplacements professionnels apparaît moins facile à cerner, car elle dépend de facteurs plus qualitatifs.

Par ailleurs, l'absence de services réguliers de transports des marchandises ainsi que les surcoûts imposés pour les faibles quantités (jusqu'à 3 tonnes) sont très nettement ressentis dans les régions à faible trafic, alors que le niveau de développement des réseaux de transport voyageurs permet à toute personne de se déplacer sur l'ensemble du territoire. Toutefois, bien qu'il y ait une différence dans les contributions respectives de ces 2 types de transport, on les confondra souvent dans la suite de ce rapport parce qu'ils utilisent les mêmes infrastructures routières et ferroviaires.

Le caractère variable de l'importance des divers modes de transport (fer, routes, air, voie d'eau) doit être également souligné. Une étude du Service des affaires économiques et internationales (S.A.E.I.) du ministère de l'Équipement apporte, en matière de transports de marchandises, un début de réponse qu'il apparaît intéressant de mentionner :

◦ En premier lieu, les marchés locaux et régionaux proches, dans un rayon d'environ 100 km, sont presque exclusivement desservis par la route (à l'exception de quelques produits exceptionnellement encombrants). La voie ferrée se révèle en particulier, inadaptée aux transports de faibles quantités sur des distances courtes, en raison des rendements fortement croissants du chemin de fer.

◦ Au-delà de cette limite de 100 km, l'utilisation des infrastructures se fait principalement en fonction des besoins spécifiques par branche de production et par taille des entreprises :

Les industries de base attachent une grande importance à la voie fluviale et au transport ferroviaire. Les industries mécaniques ont sensiblement les mêmes besoins que la moyenne de l'échantillon. Les industries électriques et l'aéronautique utilisent largement la voie aérienne en raison du coût élevé, sous un faible volume, des produits transportés. Le secteur du Bâtiment et des Travaux publics marque une préférence pour la route et la voie fluviale. Pour les industries chimiques, le transport par conteneur se développe rapidement ; la rapidité d'acheminement fait préférer la route mais la voie d'eau est d'un intérêt supérieur à la moyenne. Enfin les industries alimentaires, la papeterie, l'industrie du bois et les industries textiles ont une préférence pour la route.

- On retiendra en outre que les conditions de chargement, l'absence de transbordements, l'économie d'emballage, la divisibilité de la charge, permettant des rapports directs expéditeurs-destinataires, font de la route, le mode de transport approprié et privilégié pour la moyenne des entreprises de l'échantillon.
- Enfin la possibilité de choix entre plusieurs modes de transport substituables favorise le maintien des prix à un niveau assez bas et constitue donc un élément important du rôle du système de transports sur l'économie locale.



Ainsi, la multiplicité et la diversité des cas particuliers interdisent de formuler un diagnostic unique. Les recherches entreprises jusqu'à ce jour mettent en relief les effets du transport et suggèrent de les utiliser au service d'un aménagement volontariste du territoire. Mais l'influence spécifique et objective du transport n'est pas toujours prouvée, elle est difficile à évaluer et dépend de nombreuses conditions.

A ce point de raisonnement, il semble difficile de n'être pas déçu par les études quantitatives, insuffisamment précises pour éclairer le choix des décideurs.

Mais il a semblé important au groupe de travail de franchir cette étape et d'approfondir la question du rôle du transport sur le développement économique, en considérant tout à la fois les *effets négatifs de l'absence d'un niveau minimum de service et l'important impact psychologique du transport.*



**LE TRANSPORT RESTE UNE CONDITION NECESSAIRE
DU DEVELOPPEMENT REGIONAL ET DOIT ETRE
UN DES DOMAINES D'ACTION DE LA POLITIQUE
D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

**L'ABSENCE D'UN SERVICE TRANSPORT DE QUALITE
PENALISE PARTICULIEREMENT CERTAINES REGIONS**

1 — Si le facteur transport a pu apparaître dans plusieurs enquêtes comme secondaire, il est clair en revanche que l'absence de facilités de communications est le principal motif de rejet d'une localisation envisagée. Selon l'analyse du S.A.E.I., par exemple, la mauvaise desserte routière constitue la raison principale pour laquelle une entreprise refuse de s'installer dans une zone déterminée. Elle contribue pour près de 33 % à la décision de rejet et vient avant d'autres motifs de refus d'implantation tels que le prix élevé des terrains ou le coût de la main-d'œuvre. D'autres échantillons confirment par ailleurs le caractère dissuasif de l'absence d'un niveau de service de transport élevé. Certains enquêtes montrent, notamment dans le domaine des transports aériens, que l'inexistence de liaisons régulières entre les villes moyennes et Paris ou entre les métropoles françaises et les capitales étrangères, limitent la portée des efforts de promotion de la province entrepris depuis plusieurs années à l'égard des investisseurs français et étrangers.

2 — Deux exemples révélateurs illustreront le caractère nécessaire d'un service de transport de qualité.

— Le ministère de l'Équipement a étudié l'influence des barrières de dégel. Afin de préserver l'infrastructure routière lorsque les intempéries en rendent l'utilisation difficile, les directions départementales de l'Équipement sont amenées à interdire la circulation sur certains itinéraires. Cette mesure entraîne un allongement des distances et des temps de parcours, une impossibilité totale d'effectuer certains transports et des risques de rupture d'approvisionnement des entreprises.

A titre d'exemple une enquête menée en 1970 dans un arrondissement du Nord comprenant 45 000 ouvriers a montré que la pose de barrières de dégel avait entraîné une perte de 300 000 F par jour pour l'ensemble des entreprises de l'arrondissement concerné. Ces constatations ont conduit à élaborer et à accélérer le programme de renforcements coordonnés du réseau national qui permet la mise hors gel des itinéraires.

— Un autre exemple concret peut être trouvé dans les raisons de la création d'un port à Roscoff, dans le Nord de la Bretagne.

L'arrière pays à vocation essentiellement agricole de Roscoff tire une part importante de son revenu de la production légumière, vendue sur les marchés français et étrangers. Dès 1964, les organisations locales de producteurs constataient un pourcentage de pertes important dans les expéditions à destination de la Grande-Bretagne en raison de la lenteur et de la qualité médiocre des moyens de communication entre le Finistère et le bassin de Londres. La perte du marché anglais était à terme inéluctable et le report des quantités exportées en Angleterre sur le marché français aurait provoqué une chute brutale des cours.

Les responsables locaux demandent alors la création à Roscoff d'un port permettant d'exporter plus sûrement les produits agricoles de la région. Un large consensus local, auquel l'Etat fait tardivement écho, permet en 1971 de mettre en chantier un poste Roll-on Roll-off et les digues nécessaires à l'accostage bi-quotidien d'un car ferry. Trois ans après la mise en service, les denrées périssables ne représentent plus que 40 % du trafic marchandises qui a été multiplié par 3. Un trafic voyageur entre le Sud de l'Angleterre et la Bretagne s'est développé (près de 200.000 personnes par an). L'impact sur la région de Roscoff devrait être important puisque d'ores et déjà, le développement d'autres infrastructures portuaires attire quelques entreprises moyennes.

3 — Ces exemples, trop localisés pour permettre des conclusions générales montrent cependant que l'inexistence ou la qualité médiocre du service de transport constituent un frein considérable au développement économique. Ils représentent des cas particuliers d'*enclavement*.

D'une façon générale, si les réseaux de transports apparaissent à première vue suffisamment développés sur l'ensemble du territoire, on peut élargir la notion d'enclavement à de grandes régions françaises surtout en matière de transports marchandises :

— l'enclavement par la distance caractérise certaines régions (Corse, Bretagne, Sud-Ouest) qui sont relativement plus éloignées des centres industriels que d'autres parties du territoire.

— l'enclavement par le relief ou le climat caractérise les zones d'économie montagnarde telles que le Massif Central, que l'inexistence de certains services réguliers et les surcoûts provoqués par la durée du transport et la faiblesse du trafic isolent relativement.

LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ONT UN TRES FORT IMPACT PSYCHOLOGIQUE SUR LES AGENTS ECONOMIQUES ET LES RESPONSABLES LOCAUX

1 — Il est surprenant en effet de constater le décalage entre la modestie des conclusions des études scientifiques ou empiriques et la conviction avec laquelle les vertus économiques des axes de transport sont vantées à différents niveaux de responsabilité.

On ne reprendra ici qu'une citation, extraite du discours prononcé par le Président Pompidou lors de l'inauguration du dernier tronçon de l'autoroute Lille-Marseille : « L'autoroute doit répondre aux besoins mais elle doit créer l'activité. Elle est un facteur d'activité économique. L'autoroute doit être ininterrompue pour apporter la vie comme le font les artères dans un corps vivant... Enfin l'autoroute doit permettre de répartir l'activité économique sur toute l'étendue du territoire ». On trouverait, de la même manière, un grand nombre de décla-

rations plus anciennes ou très récentes sur le rôle bénéfique du chemin de fer (train à grande vitesse notamment), de la voie d'eau (Rhin-Rhône), des ports (Fos, Dunkerque) ou des dessertes aériennes. Ainsi depuis 20 ans, les plus hautes instances nationales ont justifié l'action de l'Etat, par le rôle structurant des axes de transport et ont affirmé leur effet bénéfique sur le développement économique.

2 — Au plan local l'attachement des responsables à la présence de services de transport de qualité est encore plus fort : le groupe de travail a pu en effet constater, directement auprès des administrateurs élus ou nommés des départements et des communes de l'Auvergne, de la Bretagne et de la Lorraine une acceptation sans réserve de l'influence bénéfique des infrastructures de transport : les réseaux routiers départementaux, les voies ferrées d'intérêt local, les liaisons aériennes de 3^e niveau sont présumés avoir toujours une influence importante sur le maintien ou la croissance des activités économiques locales. A fortiori, l'existence de voies d'eau à grand gabarit, de routes à 4 voies, de dessertes ferroviaires fréquentes et rapides semblent constituer au plan local une garantie incontestable du développement ultérieur de la région.

La cause et les effets sont d'ailleurs parfois confondus : l'autoroute, par exemple, devient synonyme de développement économique.

La consultation régionale sur les équipements collectifs organisée pour la préparation du VII^e Plan confirme et précise les contacts directs que le groupe a eus. Elle montre que l'investissement de transport reste une des priorités essentielles affirmées par les régions. Il se situe en effet en 3^e place dans la liste des 12 secteurs d'investissement collectif retenus par la nomenclature du Commissariat Général du Plan. Et le transport constitue la première ou la deuxième priorité pour 10 régions parmi lesquelles 7 sont situées à l'Ouest d'une ligne Le Havre-Marseille.

On notera également que cette attitude n'est pas propre aux responsables politiques et administratifs : les Chambres de commerce et les groupements professionnels ont en effet commandé un certain nombre d'études sur le rôle économique des infrastructures de transport. Celles-ci font apparaître des résultats ponctuels nettement plus positifs que les recherches universitaires, confirmant ainsi l'importance du rôle psychologique des équipements de transport dans les milieux socio-professionnels.

Il convient, en outre, de signaler que cette perception particulière de l'importance des transports est relative, donc subjective. Elle est appréciée moins par rapport à un niveau objectif des besoins — au demeurant difficilement mesurable en matière de communications — que par rapport au niveau d'équipement des régions les mieux dotées. Un niveau minimum de service transport comprenant les meilleurs services pour chaque mode est alors revendiqué. Ainsi la notion d'enclavement prend-elle une dimension plus politique que géographique, mais non moins importante. De même, l'effet principal de l'infrastructure de transport relève-t-il également du domaine de la subjectivité. En ce qui concerne le plan routier breton, par exemple, qui pourtant en 1976 n'était réalisé qu'à 50 % et ne touchait dans certaines zones que le trafic local, un effet positif semble déjà important : selon les élus de la région, le surcroît de confiance dans l'avenir des zones concernées modifie les comportements des entrepreneurs qui embauchent à nouveau et se déclarent prêts à investir.

3 — Cependant, bien que les axes de transport apparaissent comme un élément de l'aménagement du territoire, des réactions adverses importantes se sont manifestées tendant à remettre en cause sinon l'infrastructure elle-même, du moins son tracé. C'est le cas depuis la fin de la dernière décennie en matière autoroutière. Très récemment le projet de ligne à grande vitesse Paris-Lyon a entraîné de violentes contestations.

Les sondages effectués auprès des habitants des zones concernées montrent toutefois un curieux décalage entre deux types d'opinions. En tant que riverains de l'axe de transport les personnes interrogées se plaignent surtout des effets

négatifs qu'ils ressentent. Mais ils s'empresse d'ajouter que l'infrastructure de transport aura des effets très bénéfiques pour la collectivité. Sur le même sujet l'opinion de l'individu diffère donc de celle du citoyen, alors que toutes deux sont exprimées par la même personne, attestant de la conviction très générale d'une importante utilité du transport.

LE TRANSPORT PEUT DONC ETRE UN MOYEN D'ACTION AU SERVICE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

1 — Il convient de constater en effet que les moyens budgétaires de la politique d'aménagement du territoire sont faibles au regard des dotations consacrées à d'autres politiques sectorielles qui, comme celle des transports, influencent la répartition spatiale des activités et des revenus. Une participation des organismes d'aménagement du territoire à la définition des politiques de transport permet donc de démultiplier l'action d'aménagement et de la rendre plus vigoureuse.

A l'inverse il n'est pas de politique spécifique d'aménagement du territoire, qui puisse laisser de côté les équipements de transport. Le rééquilibrage, dans le cadre national, entre l'Est et l'Ouest de la France doit ainsi, selon les objectifs mêmes fixés par le Conseil Central de Planification du 25 novembre 1975, être réalisé grâce aux infrastructures de transport. La politique des grands chantiers, celle des villes moyennes ou celle des contrats de pays concernent également des opérations qui visent à améliorer les moyens de communication.

Ainsi, sur le plan institutionnel, l'efficacité de l'action d'aménagement du territoire passe par la réalisation de certains aspects de la politique des transports.

2 — Mais surtout, le transport est, comme on l'a vu plus haut, un instrument naturellement associé, dans l'esprit des décideurs comme des usagers, au développement économique. L'impact psychologique et l'importance politique qui s'attachent à la réalisation d'un bon niveau de service de transport dans chaque région, excluent que les politiques de transport soient conçues uniquement en termes techniques ou financiers, sans référence à une volonté politique d'aménagement. Spontanément considéré comme un des principaux moyens de l'Etat, le transport doit donc être utilisé pour maîtriser la répartition des activités et des richesses. C'est particulièrement évident pour les régions qui sont pénalisées par leur éloignement des centres principaux et où les possibilités de circulation sont une condition indispensable du développement économique.

CONCLUSION

Sur une question aussi importante que celle du rôle des transports dans le développement économique régional, il paraît essentiel de *proposer une attitude* qui pourrait être retenue par les décideurs politiques ou administratifs. Elle doit présenter l'avantage de la simplicité et de l'unicité, afin de pouvoir inspirer une action convergente des responsables des politiques de transport et d'aménagement du territoire.

1 — En premier lieu elle consisterait à admettre que le transport, par ses effets directs mesurables en termes d'accroissement de trafic, et par ses effets indirects plus diffus, a un *impact réel mais variable* selon les zones desservies. L'axe de transport ne constituera un facteur de développement que sous certaines conditions. Il convient donc de déterminer auparavant l'objectif d'aménagement recherché et le type de développement souhaité afin d'adapter l'action transport au plan d'aménagement. La politique des transports relève donc moins de considérations techniques que d'un pari d'aménagement précis.

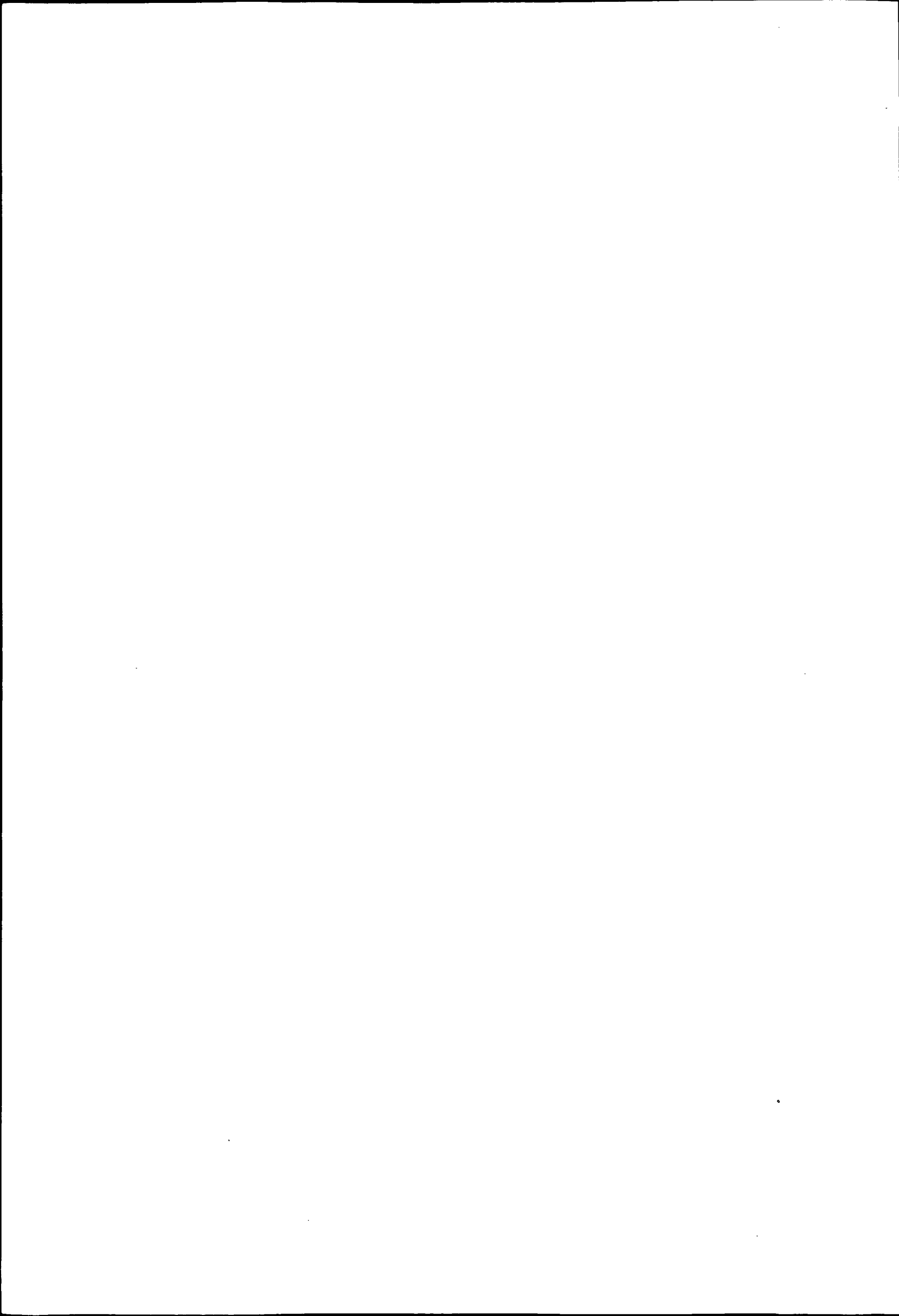
2 — En second lieu, l'action de la puissance publique sera plus efficace si elle porte sur la *qualité du service proposé* (confort, vitesse, sécurité) que si elle concerne les *tarifs*. Le coût de transport est souvent moins ressenti que la durée et la pénibilité des trajets. C'est donc par le biais des choix d'infrastructures mais aussi grâce aux aménagements d'horaires et de fréquence que le transport peut satisfaire un objectif d'aménagement du territoire.

3 — Enfin on retiendra que les équipements de transport constituent un enjeu politique et que leurs effets psychologiques sont loin d'être les moins importants. Dans un contexte où les infrastructures de transport sont considérées comme l'instrument par excellence du développement, l'action de l'Etat doit viser à *créer un climat de confiance* dans l'avenir. Celui-ci permet de modifier les comportements des agents économiques, qui à leur tour, engendrent des modifications structurelles.

Par conséquent, la puissance publique doit tendre avant tout à réduire les écarts d'équipement des différentes zones, ressentis au plan local comme un handicap, sans référence exclusive aux besoins réels.

DEUXIÈME PARTIE

**Le constat :
les politiques de transport
n'ont pas pleinement contribué
au rééquilibrage Est-Ouest**



INTRODUCTION

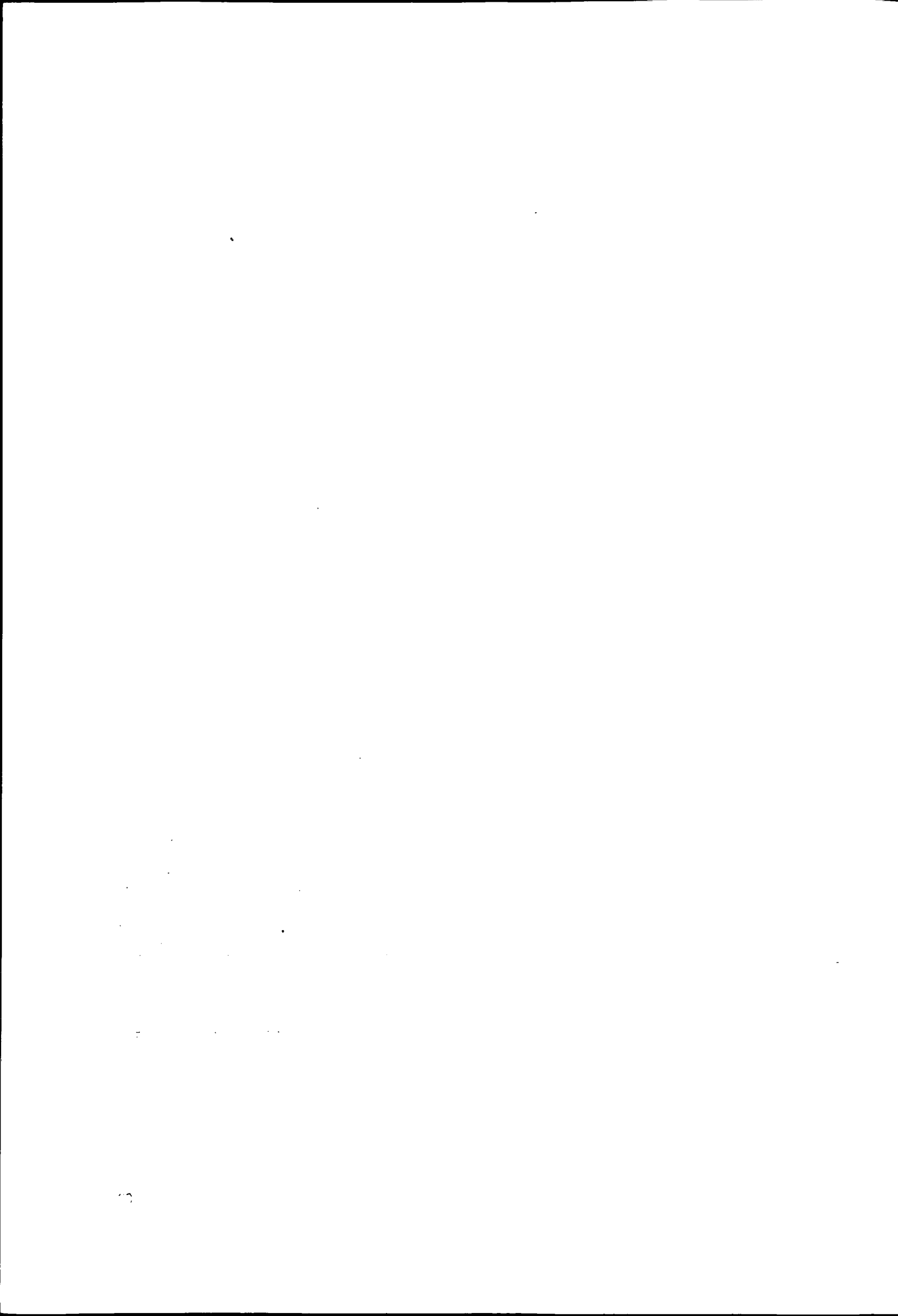
Si la création et l'amélioration des moyens de transport constituent des instruments privilégiés de structuration de l'espace, il est intéressant de se pencher sur les conditions réelles de leur utilisation. L'Etat agit en effet sur l'offre de transport en réalisant les grands équipements, en améliorant par ses dotations annuelles la qualité de service fournie, en réglementant les conditions d'exploitation et de tarification des transports collectifs. L'analyse des *efforts* faits pour modifier, grâce à ces interventions, la répartition des hommes et des activités, permettra, en effet, de faire apparaître comment le plan de transport peut, dans l'avenir, contribuer à la réalisation du plan d'aménagement.

Cette démarche soulève, en pratique d'importantes difficultés :

— En premier lieu, la politique d'aménagement du territoire est diverse et évolue rapidement. Or, juger l'action de l'Etat depuis 10 ans sur l'offre de transport, ne peut se faire sans un critère de référence précis et relativement stable dans le temps. Ainsi a-t-on privilégié l'objectif de rééquilibrage entre l'Est et l'Ouest. Le cadre géographique choisi (le Grand Ouest) est précisé en annexe 2. Le découpage de la France en cinq grandes zones (Bassin Parisien, Nord-Ouest, Sud-Ouest, Nord-Est, Sud-Est) qui a été retenu est identique à celui qui a été utilisé par la commission de l'Aménagement du Territoire, et du Cadre de Vie du VII^e Plan. Il est justifié par une évolution économique et démographique homogène de chaque grande zone.

— En second lieu, une relation de causalité directe et immédiate entre les actions de l'Etat en matière de transport et le développement économique de l'Ouest de la France ne peut être mise en évidence facilement. En revanche il est certain que l'offre de transport, en quantité comme en qualité, se situait, il y a dix ans à un niveau moins élevé dans l'Ouest du pays, puisque aujourd'hui encore, l'objectif de « désenclavement de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Massif Central » est reconnu prioritaire. On étudiera donc plus particulièrement les efforts que l'Etat a réalisés pour réduire cet écart, qui au moins au plan psychologique a eu une influence certaine sur l'évolution sociale et économique de l'Ouest. Il convient notamment de se demander si l'Etat a utilisé les effets structurants des équipements qui anticipent une demande, pour susciter le développement économique. La diversité des politiques modales implique enfin qu'une évaluation particulière, par mode, soit faite pour apprécier la qualité de service offerte dans l'Ouest.

Après avoir examiné le rôle spécifique des mécanismes de décisions de l'Etat, au regard de l'aménagement du territoire, on étudiera donc la répartition des dotations d'investissement de l'Etat et la contribution particulière de chaque mode à l'amélioration des réseaux de transport de l'Ouest.



LE CADRE INSTITUTIONNEL ET REGLEMENTAIRE DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS N'A PAS FACILITE LE DEVELOPPEMENT DES RESEAUX DE L'OUEST

AU PLAN NATIONAL LES CRITERES DE CHOIX DES INVESTISSEMENTS ORIENTENT LES EQUIPEMENTS VERS LES REGIONS LES PLUS DEVELOPPEES

1 — Pour les équipements routiers, l'Etat a fixé en 1971, son domaine d'intervention, à l'occasion de la définition du Schéma Directeur national. Ce cadre d'action, élaboré en collaboration avec la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (D.A.T.A.R.), n'est pas a priori défavorable à l'Ouest puisque les 27 500 km concernés sont équitablement répartis. Cependant, il convient de mentionner que, si le schéma directeur routier constitue un cadre cohérent de l'action de l'Etat, aucun parti d'aménagement ne lui a été adjoint.

Ainsi, alors que la commission des transports du VI^e Plan soulignait l'urgence de la remise en état de 15 000 km du schéma, à la fin de 1975, seulement 10 000 km avaient été renforcés. En tout état de cause, l'ensemble du réseau national ne sera pas remis en état avant le VIII^e Plan. Il est donc clair que le caractère très indicatif des schémas dont l'Etat se dote pour assurer la cohérence des choix d'investissement ne garantit pas l'utilisation des crédits au bénéfice d'un objectif déterminé d'aménagement. S'agissant d'un document public, largement diffusé, toute affirmation d'une *priorité régionale très marquée* semble être politiquement très difficile.

L'autre volet du cadre général des décisions routières est constitué par l'*Instruction du 20 janvier 1970*. C'est en matière routière et autoroutière, en effet, qu'a été appliquée pour la première fois une méthode de calcul de la rentabilité des investissements publics. Sans reprendre les avantages de cette méthode, précédemment soulignés (cf. 1^{re} partie, section 12), on rappellera qu'elle fait apparaître un taux de rentabilité sociale de l'investissement et permet de comparer diverses variantes d'équipements ou de tracés. Une date optimale de réalisation ainsi qu'un programme pluri-annuel d'investissements peuvent être ainsi déterminés.

Cependant il convient de noter que l'application de la méthode aboutit à certaines distorsions. Ainsi omet-elle de relativiser les gains réalisés (temps, confort, sécurité) en fonction des écarts de richesse entre les régions. De plus, la notion d'avantage collectif qu'elle dégage, résultant de l'addition des avantages individuels, favorise nettement les régions à trafic élevé. Un correctif institutionnel (d'ordre économique ou politique) au profit des zones à faible trafic fait défaut.

Enfin ne sont, en principe réalisés que les investissements dont le taux de rentabilité dépasse le taux d'actualisation du Plan. Mais pour tenir compte de

l'exiguïté de l'enveloppe budgétaire de la Direction des Routes, un coefficient de rareté des crédits est appliqué ; il majore le taux de rentabilité exigé, jusqu'à 15 %, voire 20 % certaines années. Par conséquent, même s'il existe un schéma d'aménagement routier, qui oriente l'action de l'Etat, l'application d'une norme de rentabilité, tend à localiser les investissements routiers dans les régions les plus développées et les restrictions budgétaires aggravent encore cette tendance.

2 — Le cadre institutionnel des choix d'investissements ferroviaires est encore moins bien adapté.

— En premier lieu, il n'existe pas de schéma ferroviaire public qui oriente les investissements de la S.N.C.F. Pourtant le fait que l'équipement ferroviaire du territoire ne soit pas financé sur fonds budgétaires n'est pas incompatible avec une programmation pluri-annuelle et *publique* des efforts d'investissement. La définition d'un cadre géographique précis des actions de la S.N.C.F. semble-rait particulièrement nécessaire pour de grands investissements tels que la construction de lignes nouvelles ou les travaux d'électrification ou de signalisation automatique.

Ce cadre permettrait en effet d'associer aux projets d'investissements ferroviaires certaines préoccupations d'aménagement du territoire.

— En second lieu, les calculs de rentabilité n'intègrent pas les avantages sociaux des équipements et traduisent seulement les préoccupations d'équilibre financier d'une entreprise dont l'autonomie a été renforcée par le contrat de programme de 1969. Le choix des investissements repose sur l'établissement d'un bilan financier des opérations envisagées. Les économies réalisées après la mise en service, comparées au montant initial de l'investissement fournissent un taux de rentabilité financière qui permet de classer les projets.

Deux remarques peuvent, dès lors, être faites :

° L'Etat contrôle annuellement le volume des investissements de la S.N.C.F. en lui autorisant une enveloppe maximale d'emprunts.

° Afin de clarifier la négociation entre la Direction du Trésor et l'entreprise, une norme de rentabilité a été fixée aux investissements ferroviaires. Elle est actuellement de 13 % pour les équipements de productivité. Si l'on excepte donc les renouvellements inéluctables de matériels, seuls peuvent figurer dans les programmes annuels d'équipement de la S.N.C.F. des investissements dont la rentabilité est supérieure à ce chiffre. Cette règle restreint bien évidemment les possibilités d'investir dans les zones de faible densité où l'équipement envisagé ne dégagerait pas une rentabilité suffisante.

— Ainsi les méthodes de choix de la S.N.C.F. ne retiennent, en principe, ni les avantages directs mesurables (gains de temps), ni les avantages indirects de l'infrastructure. L'influence éventuelle de l'investissement sur le développement régional n'est donc pas prise en compte et la méthode utilisée se limite à une appréciation strictement financière de l'ouvrage.

A priori, donc, les procédures de choix des investissements ne sont pas favorables à l'équipement en infrastructures de transport des régions de l'Ouest. Les schémas directeurs, lorsqu'ils existent, ne constituent en effet qu'un cadre indicatif de l'action de l'Etat. Ils restent toutefois indispensables car ils permettent de clarifier les débats sur les choix d'infrastructures. En revanche, chaque projet fait l'objet de calculs de rentabilité, qui pénalisent les zones à faible trafic.

D'une manière générale, on peut se demander si un taux d'actualisation normatif et unique au plan national, partiellement révélateur de la préférence de la collectivité pour le présent, est conciliable avec la notion même d'aménagement du territoire. Celle-ci, en effet, se fonde sur les inégalités actuelles de revenu entre les régions, qui, par suite, ressentent de manière variable l'urgence du développement. Par ailleurs, l'aménagement volontariste du territoire représente

un effort, dont les conséquences ne peuvent apparaître qu'à long terme et dont la rentabilité immédiate est, par définition, faible.

D'autres éléments que les calculs de rentabilité économique ou financière doivent intervenir dans les décisions d'investissement.

AU NIVEAU LOCAL, LES TEXTES SUR LA COORDINATION DES TRANSPORTS LAISSENT SUBSISTER D'IMPORTANTES LACUNES

1 — Le principe de la coordination des transports est énoncé dans l'article 7 de la loi de finances du 5 juillet 1949. Il n'est a priori pas défavorable à un aménagement équilibré du territoire puisqu'il affirme la nécessité « d'assurer les besoins des usagers, de mettre à la disposition de l'économie du pays, dans les conditions les plus avantageuses, l'ensemble des moyens de transports dont elle peut avoir besoin, en quantité et en qualité ». Il préconise l'utilisation du mode de transport qui entraîne pour la nation le coût de production réel minimum. De même, le décret du 14 novembre 1949 pose le principe selon lequel le plan de transports départemental de voyageurs « indique les relations à desservir et la fréquence à observer de manière à assurer la desserte des populations dans les conditions les meilleures pour l'économie générale ».

De fait, un bon niveau des services de transport au plan local favorise le maintien sur place des populations dans les zones rurales : l'habitat y est en effet plus dispersé, et l'approvisionnement en marchandises non produites sur place est indispensable au fonctionnement des activités locales. Cette situation concerne davantage l'Ouest de la France. Selon les statistiques de l'INSEE, en effet, la population rurale du grand Ouest représente 35 % de la population totale (15 % dans l'Est et 10 % dans le Bassin Parisien).

Cependant le texte de 1949, plusieurs fois modifié, notamment en 1973, énonce des règles à la fois trop rigides et trop fragmentaires, qui ont donc contribué à défavoriser l'Ouest, tant pour le transport des voyageurs, que pour celui des marchandises.

• En matière de transport de voyageurs, le texte de 1949 prévoit l'établissement d'un plan départemental de transport qui concerne le fer et la route.

— Les transports collectifs routiers ont connu une dégradation progressive que la réglementation existante a contribué à aggraver. D'une part, les transports « spécialisés », scolaires ou professionnels, ont été laissés hors du champ d'application du décret de 1949. Or la rentabilité de ce secteur non soumis à coordination est meilleure que celle des lignes régulières : la clientèle est stable, les horaires sont fixes, le transport est largement financé par les collectivités publiques ou les employeurs. En détournant cette clientèle, le développement rapide des transports spécialisés a accru les difficultés des services réguliers déjà très concurrencés par la voiture individuelle. Mais ce développement n'a pu profiter à l'ensemble de la population *puisque le transport spécialisé n'est ouvert qu'à certaines catégories d'usagers.*

D'autre part, toute tentative de réorganisation des services réguliers médiocres est difficile, car il faudrait indemniser les transporteurs auxquels l'inscription au plan départemental a conféré dans la pratique un droit quasi patrimonial sur leurs lignes. En outre ceux-ci sont largement représentés au Comité Technique Départemental des Transports (C.T.D.T.) qui doit se prononcer sur tout plan de réorganisation.

Enfin, en contrepartie de ces droits, le décret de 1949 ne leur impose que des obligations de desserte et de fréquence assez limitées.

Cela est d'autant plus préjudiciable en milieu rural où 40 % des habitants dépendent des transports collectifs pour leurs déplacements.

— Pour les transports collectifs ferroviaires, la S.N.C.F. est soumise à la même réglementation. Le texte de 1949 était d'ailleurs en partie destiné à protéger les lignes locales de chemin de fer contre une concurrence excessive des transports routiers collectifs. Mais c'est le succès croissant de l'automobile qui a entraîné la dégradation de la rentabilité et des conditions d'exploitation du réseau omnibus, dont les fréquences, les horaires, le confort sont de moins en moins satisfaisants pour l'utilisateur.

De plus en plus déficitaires, ces lignes ont été fermées (7 280 km entre 1968 et 1973) et transférées sur route. Malheureusement ce transfert n'a pas non plus permis d'améliorer le service rendu.

— Force est de constater que la réglementation des transports collectifs routiers et ferroviaires n'a donc pas permis d'éviter le déclin rapide des réseaux locaux. Cette situation a justifié en 1974 le lancement des *Schémas régionaux de transport*.

Ceux-ci établis sous la direction de l'Etablissement Public Régional avec l'aide de l'Administration, constituent un instrument d'organisation des transports collectifs régionaux à moyen terme, qui tend à donner une plus grande responsabilité aux régions dans le choix du système de transports. L'Etat s'engage à maintenir la compensation financière qu'il accorde à la S.N.C.F. au titre des services omnibus déficitaires et à réserver aux régions *l'équivalent des économies réalisées en matière ferroviaire*. Celles-ci sont destinées à financer des services (chemin de fer ou route) mieux adaptés. Après une phase expérimentale de deux ans, chaque région disposera en principe en 1977 d'un Schéma régional de transport. Cette nouvelle approche réglementaire devrait être mieux adaptée aux besoins des zones de faible densité.

° En matière de transport de marchandises, la réglementation n'a pas, à proprement parler, gêné le développement du transport routier dans l'Ouest mais a contribué à l'effacement du rail.

— En effet, la profession de transporteur routier est réglementée par le décret de 1949 qui en a subordonné l'exercice à l'obtention d'une licence et l'a assorti de contingentements. Toutefois une grande partie des transports routiers de marchandises (transport pour compte propre, transport par véhicules spéciaux, véhicules de moins de 2,5 tonnes, etc.) ont été laissés hors coordination. Par ailleurs l'assouplissement progressif de la réglementation a permis, à partir de 1958 un développement très large des entreprises de transport routier sur tout le territoire. Enfin, si les textes actuels prévoient une tarification routière obligatoire, qui institutionnalise un écart tarifaire de 15 % entre les zones fortement productrices de fret et celles qui le sont moins, cette tarification ne s'applique qu'à 20 % du trafic assuré par la route.

— En revanche la croissance rapide du transport routier, malgré les contingentements initialement prévus pour protéger la S.N.C.F. d'une concurrence trop vive, a entraîné le déclin relatif du trafic ferroviaire de marchandises. L'insuffisance de la coordination est en partie responsable de la fermeture de nombreuses lignes et petites gares, principalement dans le Massif Central et le Sud-Ouest. Dès lors les entreprises locales ne bénéficient plus du choix du mode de transport et de la concurrence entre rail et route, à la différence de celles des régions mieux desservies.

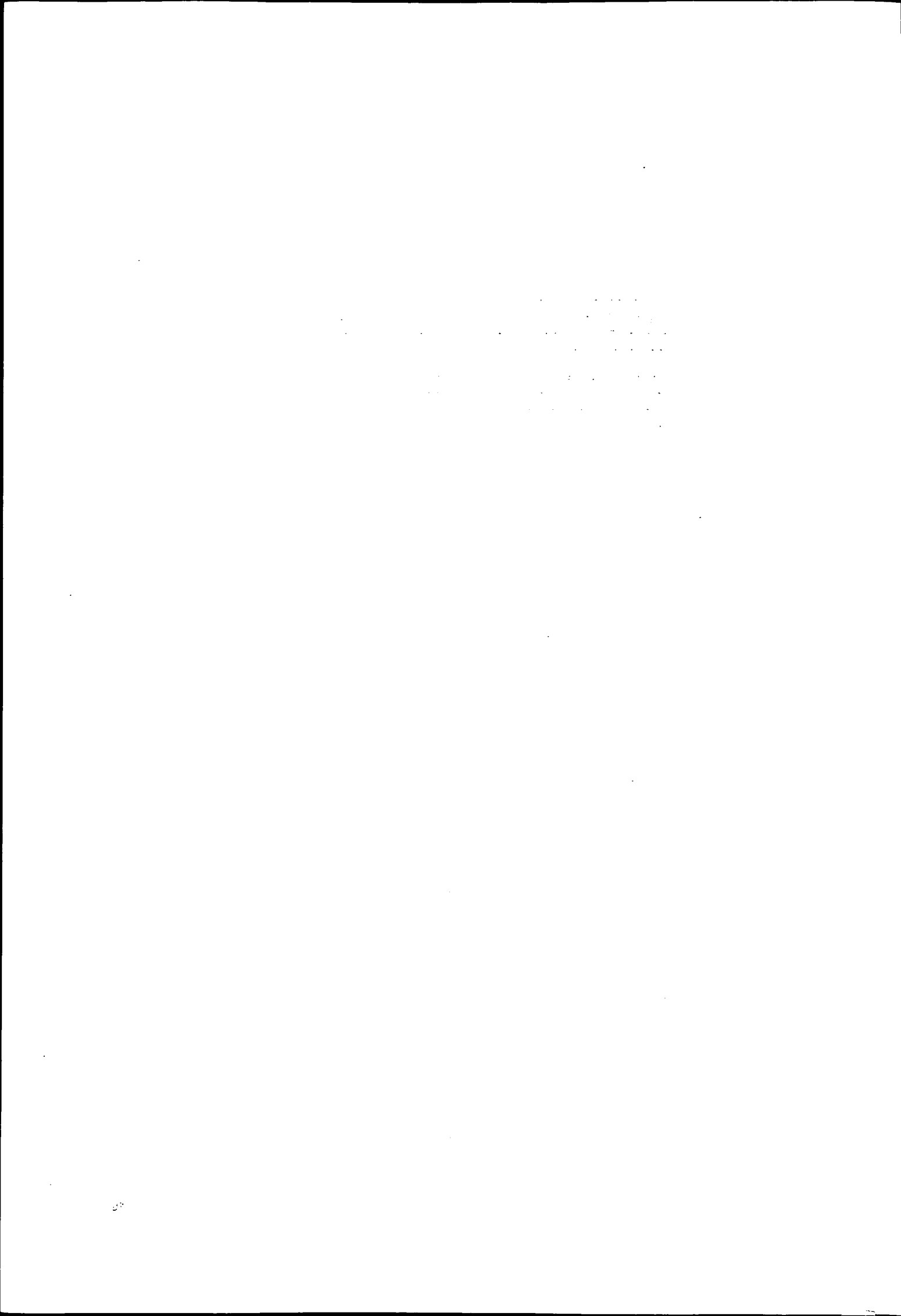
— Cette situation concerne plus particulièrement le trafic marchandises sous de faibles quantités, intéressant principalement les individus, artisans ou petites entreprises qui expédient ou reçoivent des marchandises occasionnellement et par petites unités. Ce trafic de « messageries » est assuré par des transporteurs privés qui effectuent le groupage et le dégroupage des expéditions, par le Service National des Messageries (SER.NA.M.) et par la S.N.C.F. Or le SER.NA.M. et les transporteurs privés ne sont astreints à aucune obligation de transporter. L'implantation des bureaux du SER.NA.M. (3.000) ou des transporteurs, ainsi que les trafics, dépendent de l'importance des trafics. Le service gare à gare de la S.N.C.F. n'est, de même, rentable qu'entre gares importantes.

Lorsqu'une gare ou une ligne secondaire de la S.N.C.F. est fermée au trafic de marchandises, rien ne garantit qu'un service de substitution — SER.N.A.M. ou autre — soit mis en place pour le transport des colis. Les conditions de délai et de tarif des volumes restreints de marchandises deviennent alors particulièrement mauvaises dans les régions où la S.N.C.F. s'est désengagée.

●●●

Par conséquent, en matière de transports collectifs de voyageurs la coordination n'a pas fonctionné du fait du développement de la circulation automobile individuelle. Et la dégradation, voire la suppression des services de transports collectifs pénalise les zones rurales, notamment dans l'Ouest.

En matière de transports de marchandises, le développement des transports routiers s'est effectué au détriment du transport ferroviaire et laisse subsister une véritable lacune en ce qui concerne le transport des marchandises sous faibles quantités, particulièrement utile dans les régions rurales.



L'EFFORT BUDGETAIRE DE L'ETAT DANS LE DOMAINE DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT A PRIVILEGIE LES REGIONS DE L'EST ET DU BASSIN PARISIEN

L'OUEST N'A REÇU QUE 20 % DES CREDITS D'INVESTISSEMENT DE L'ETAT DEPUIS DIX ANS

Pour effectuer l'analyse de la répartition régionale des crédits de l'Etat, le groupe de travail a utilisé les statistiques du Bureau d'Information et de Prévision Economique et du Commissariat Général au Plan, qui permettent de régionaliser par grands secteurs et sous secteurs de la nomenclature du Plan, les résultats des lois de règlement. L'annexe n° 3 décrit la méthodologie utilisée.

1 - Le montant des investissements de l'Etat dans le domaine des transports (infrastructures autoroutières urbaines et interurbaines, équipement routier national et local, transports collectifs urbains, ports maritimes, voies navigables et aéroports) s'élève à 52 milliards de francs 1975 pour la période 1966-1974.

- 39 % de ces crédits ont été consacrés à la voirie urbaine,
- 5 % aux transports collectifs urbains,
- 30 % aux routes et autoroutes de rase campagne,

La répartition géographique de cette enveloppe se présente de la manière suivante :

Figure n° 2

REPARTITION GEOGRAPHIQUE DES INVESTISSEMENTS DE L'ETAT

	Nord-Ouest	Sud-Ouest	Total Ouest	Nord-Est	Sud-Est	Total Est	Bassin Parisien	TOTAL
Crédits en milliards de F 1975	3,7	6,7	10,4	10,6	11,0	21,6	19,6	51,6
Crédits en % .	7,1	12,9	20,0	20,6	21,4	42,0	38,0	100,0
Population en % (1975)	12,8	19,5	32,3	17,4	21,1	38,5	29,2	100,0

(Source : Groupe de travail.)

Le Bassin Parisien, l'Est et le Nord ont donc fait l'objet d'un effort plus important (avec respectivement 1.290 F. et 1.170 F. d'investissement d'Etat par habitant sur 10 ans) que le Sud-Ouest (650 F./habitant) et le Nord-Ouest (550 F./habitant).

Certes, l'unité « franc d'investissement par habitant » d'une région, n'est pas un critère de comparaison exempt de critiques. Il convient toutefois de noter que d'autres indicateurs permettant une comparaison entre grandes régions (volume des crédits rapportés au trafic, ou au produit régional) sont, soit difficiles à manier, soit tout aussi subjectifs : les unités de trafic des modes différents, concernant voyageurs et marchandises ne peuvent être additionnés pour donner le trafic d'une zone déterminée : le critère du produit régional se révèle particulièrement inadapté en matière d'infrastructures interrégionales de transport puisqu'il ne prend précisément pas en compte actuellement la valeur des échanges de la région avec le reste du territoire.

Par ailleurs, une comparaison fondée sur l'importance de la population exprime mieux la volonté correctrice de l'Etat indépendamment du niveau de la demande de transport traduite en terme de trafic ou de produit. Enfin, même rapportés au nombre d'habitants, les écarts apparaissent suffisamment importants pour être significatifs.

Cependant, il ne peut être question de considérer l'égalisation stricte des investissements de transport par habitant comme un objectif de l'aménagement du territoire.

2 - En second lieu, il est intéressant de faire apparaître pour chaque grande région les crédits de l'Etat (titres V et VI du Budget Général) dans l'ensemble des investissements de transport réalisés (FBCF + achat des terrains) par l'agent d'Administration de la Comptabilité nationale (figure n° 3).

Figure n° 3

TAUX DE FINANCEMENT DE LA FBCF TRANSPORT PAR L'ETAT

	Nord-Ouest	Sud-Ouest	Total Ouest	Nord-Est	Sud-Est	Total Est	Bassin Parisien
1. Investissement total par habitant en francs 75	1 590	2 060	1 875	2 055	2 620	2 365	2 370
2. Crédits de l'Etat par habitant (tous transports) en francs 75	550	650	610	1 170	1 000	1 075	1 290
3. Taux de financement de l'Etat = 2/1	34 %	32 %	33 %	57 %	38 %	45 %	54 %

(Source : Groupe de travail.)

Le niveau global d'investissement transport est beaucoup plus élevé dans le Bassin Parisien (2.370 F./habitant) que dans l'Ouest (1.875 F./habitant). L'Etat finance une partie d'autant plus importante des infrastructures que le montant des investissements nécessaires est élevé. Ainsi il ne réalise ou subventionne que 33 % des équipements de l'Ouest où les facultés contributives des collectivités et établissements publics sont plus limitées, alors que sa participation atteint 45 % dans l'Est et 54 % dans le Bassin Parisien.

On peut donc considérer que, non seulement, le budget de l'Etat n'a pas d'influence correctrice sur l'écart d'équipement transport entre les régions mais encore qu'il tendrait plutôt à aggraver le déséquilibre résultant de possibilités d'investissements différentes.

3 - Deux raisons expliquent ces déséquilibres dans la répartition des crédits de l'Etat :

- *l'importance des crédits consacrés à la voirie urbaine (autoroutes et routes).* Ceux-ci représentent en effet 39 % de la totalité des investissements de l'Etat de 1966 à 1974. Or, ils ont concerné les régions les plus urbanisées en améliorant l'accessibilité aux centres et zones industrielles, ou en raccordant les villes aux infrastructures de transport existantes. Ces régions sont précisément celles de l'Est et du Bassin Parisien où la population des Zones Industrielles et Urbaines (Z.P.I.U.) représente respectivement 85 % et 90 % de la population totale ; dans l'Ouest ce taux n'atteint que 65 %. De plus les coûts de réalisation des infrastructures urbaines sont plus élevés à l'Est où, par exemple, les salaires horaires du bâtiment et des travaux publics sont en moyenne 30 % supérieurs à ceux des régions de l'Ouest.

- *la localisation d'opérations exceptionnellement importantes dans l'Est du territoire.* Il s'agit principalement des infrastructures portuaires permettant l'ouverture de l'économie française vers l'étranger. Plus de 7 % de l'enveloppe totale ont été consacrés aux opérations Fos-Marseille, Le Havre-Antifer et Dunkerque. Mais il faut noter également l'influence non négligeable de la construction du réseau autoroutier de rase campagne, essentiellement à l'Est (2,6 milliards de Francs en 9 ans) et des investissements de l'aviation civile (Lyon-Satolas). Enfin, la grande majorité des crédits des voies fluviales concernent l'Est dans la mesure où les grands canaux français y sont situés.

LES ACTIONS LES PLUS VOLONTARISTES DE L'ETAT ONT PRINCIPALEMENT CONCERNE L'EST DU TERRITOIRE

Le groupe a cherché à préciser l'analyse précédente en étudiant la répartition des équipements *qui anticipent une demande* et dont la capacité est supérieure à ce que le trafic, existant avant la mise en service aurait exigé. Ont donc été pris en compte les seuls crédits d'Etat correspondant à des efforts d'anticipation. Ceux-ci ont été évalués grâce aux estimations fournies par les directions responsables de leur engagement. En particulier, n'ont été considérées par la Direction des Routes que les crédits relatifs aux autoroutes (financement budgétaires de l'Etat) et la part des crédits des routes à 2 x 2 voies représentative d'un excédent de capacité par rapport au trafic.

Les infrastructures ferroviaires étant réalisées par la S.N.C.F. par ses propres moyens, il n'y a aucun effort d'entraînement de la part de l'Etat dans ce domaine. Pour les infrastructures portuaires et les voies navigables, la totalité des crédits d'Etat a été retenue. La méthodologie de cette analyse est détaillée en annexe 4. Ainsi les crédits liés à l'anticipation d'une demande peuvent être évalués à environ 6,6 milliards de Francs pour la durée du VI^e Plan soit moins de 20 % des dotations totales d'investissement de l'Etat en matière de transport.

La répartition par région, rapportée au nombre d'habitant apparaît dans le tableau suivant :

Le groupe des régions du Nord-Ouest, grâce au plan routier breton, n'apparaît pas comme très défavorisé par rapport aux régions Nord-Est et Sud-Est. Néanmoins on ne peut pas dire que les efforts d'entraînement dans le secteur des transports y soient plus importants que dans les régions plus industrialisées et plus développées.

Figure n° 4

**REPARTITION DES INVESTISSEMENTS STRUCTURANTS DE L'ETAT
AU COURS DU VI^e PLAN**

	Nord-Ouest	Sud-Ouest	Total Ouest	Nord-Est	Sud-Est	Total Est	Bassin Parisien (1)	TOTAL France
Crédits d'anticipation en milliards de F 75 .	0,9	0,6	1,5	1,6	1,7	3,3	1,8	6,8
Crédits en F par habitant ..	137	59	89	177	152	164	118	126

(Source : Groupe de travail.)

Surtout, le Sud-Ouest a reçu des dotations d'entraînement égales à la moitié ou au tiers de celles allouées par l'Etat dans les autres zones. L'Ouest dans son ensemble ne reçoit que 54 % des crédits qui reviennent à l'Est, alors qu'a priori c'est dans l'Ouest que les efforts d'entraînement sont le plus justifiés.

**LE CORRECTIF APORTE PAR LES CREDITS D'AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE EN MATIERE DE TRANSPORTS, EST LIMITE**

1 - La politique d'aménagement du territoire repose également sur des mécanismes d'incitation financières dont les primes de développement régional et les fonds particuliers d'intervention constituent les éléments principaux. En particulier le Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire (F.I.A.T.) ainsi que le Fonds d'Aide à la Décentralisation permettent de financer des opérations complémentaires d'équipement reconnues nécessaires à la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire. Les crédits de ces deux fonds sont engagés par le Comité Interministériel pour l'Aménagement du Territoire (C.I.A.T.) et doivent notamment en matière de transports :

- amorcer ou engager une opération urgente dont le relais sera pris par le département ministériel compétent ;
- permettre, dans le cadre des enveloppes budgétaires, une inflexion des priorités et des choix dans le sens d'une meilleure prise en considération des problèmes d'aménagement du territoire ;
- apporter un complément de financement à des projets d'investissements particulièrement intéressants pour le développement d'une région.

Afin d'analyser la contribution de ces crédits à l'équipement et au niveau de service des différents moyens de transport, le groupe de travail a dépouillé les 43 compte rendus du C.I.A.T. sur la période 1966-1975. Les décisions adoptées en C.I.A.T. se sont traduites par 334 ouvertures de crédits sur le F.I.A.T. et le F.A.D. (Autorisations de Programme ramenées à leur valeur en Francs 1975).

(1) Les investissements relatifs au transport urbain, n'étant pas pris en compte, les ratios calculés pour le Bassin Parisien n'ont pas de réelle signification.

2 - Le rôle de ces deux fonds n'est pas identique : alors que le F.I.A.T. à une vocation très générale et agit dans de nombreux domaines, le F.A.D., alimenté par les redevances sur les constructions de bureaux et sur la création de locaux industriels en région parisienne, aide les collectivités locales à réaliser les zones industrielles. Mais il contribue également à subventionner les équipements de desserte de ces zones.

Au total, sur les 3,9 milliards de Francs qui ont transité par ces 2 fonds depuis 10 ans (FIAT : 3,4 milliards de F. - FAD : 0,5 milliard de F.), 1 milliard de Francs soit le quart des dotations globales a concerné des opérations de transport. Celles-ci représentent un des secteurs les plus importants du FIAT.

- la route est le domaine d'action privilégié de la politique d'aménagement du territoire puisque les subventions accordées au réseau routier et autoroutier représentent 67 % de l'enveloppe globale : l'effort a porté, à travers de multiples opérations ponctuelles sur la suppression des points de blocage et de congestion (bretelles autoroutières, rocades, ouvrages d'art, réfection de la voirie locale, déneigement et mise hors gel) ;

- les liaisons aériennes régionales ont absorbé 13 % des crédits des deux fonds, utilisés pour compenser les déficits d'exploitation initiaux des compagnies de 3^e niveau. De même, en matière ferroviaire les subventions, qui ont représenté 11 % des crédits du F.I.A.T. et du F.A.D. ont permis de financer les déficits des dessertes cadencées (Métralsace, Métrolor par exemple) ou de maintenir en service certaines lignes d'intérêt local.

- Enfin, près de 8 % des crédits ont été consacrés aux ports et voies navigables (construction de quais, de moles, aménagement des canaux), tandis que le solde des dotations était consacré aux études (plans de transports urbains) ou aux moyens nouveaux de transport (aérotrain).

3 - La répartition par région des interventions du F.I.A.T. et du F.A.D. en matière de transport fait apparaître trois groupes de régions ; celles où l'action « transport » de ces deux fonds est très importante : il s'agit de l'Auvergne (16 % des dotations depuis 10 ans), du Nord-Pas-de-Calais (13 %) et de Rhône-Alpes (10 %). Dans certaines régions au contraire, ils n'ont pratiquement pas financé d'équipements de transport : ce sont la Région Parisienne, le Centre et la Picardie. Enfin les autres régions ont reçu un pourcentage moyen des crédits situé entre 2 % et 6 % des dotations. Globalement l'Ouest reçoit 46 % des crédits transports du F.I.A.T., l'Est en recueille 54 % ce qui, au regard de la population, met en évidence un effort correcteur. *Mais on aurait pu concevoir qu'une priorité plus nette soit donnée aux régions de l'Ouest dans les crédits du F.I.A.T.*

- Par ailleurs, il ne faut pas négliger le caractère indicatif de ces crédits qui, bien qu'ils ne permettent d'engager une dotation ministérielle plus importante qu'une fois sur cinq ont, grâce à un apport marginal, un effet de levier évident. Il faut également mentionner l'importance de certaines décisions du C.I.A.T. qui, à l'occasion de l'examen d'un schéma directeur, d'un grand projet d'infrastructure, de l'approbation des contrats de ville moyenne ou de pays, ont contribué à infléchir les politiques de transport et se sont traduits par des ouvertures de crédits dans les budgets du ministère de l'Équipement et du secrétariat d'État aux Transports. Enfin, on mentionnera son rôle dans la régionalisation du budget d'équipement des Transports.

- Il apparaît donc que la contribution spécifique des fonds d'aménagement du territoire au développement des moyens de transport reste faible — 2 % au total des enveloppes d'investissement de l'État — et surtout qu'elle est employée dans de multiples opérations ponctuelles de faible importance. Une certaine dispersion des crédits est donc inévitable et montre que la diversité des objectifs d'aménagement du territoire ainsi que les pressions qui s'exercent de la part des diffé-

rentes régions de l'Est et de l'Ouest sur l'attribution des subventions du F.I.A.T. empêchent que celles-ci soient consacrées en priorité à l'amélioration des réseaux de transport de l'Ouest. Par ailleurs certaines actions qui pourraient être relayées par d'autres chapitres budgétaires, continuent, d'année en année, à être prises en charge par le F.I.A.T., en limitant les possibilités nouvelles d'intervention d'une enveloppe d'aménagement du territoire d'un montant limité (250 millions de Francs par an). Le système des aides au développement régional semble donc plus directement et plus vigoureusement contribuer à la réalisation de l'objectif de rééquilibrage Est-Ouest que les crédits d'équipement transport du F.I.A.T. et du F.A.D.

Ainsi, une analyse, tous modes confondus montre que les investissements de l'Etat n'ont pas réduit l'écart d'équipement entre l'Est et l'Ouest. Une analyse plus détaillée par mode de transport doit permettre d'approfondir ces premiers éléments du constat.

LA CONTRIBUTION DES DIFFERENTS MODES DE TRANSPORT AU REEQUILIBRAGE EST VARIABLE

LA CONSTITUTION DU RESEAU AUTOROUTIER A DEFAVORISE L'OUEST

L'autoroute, équipement relativement neuf en France, répond d'abord à une nécessité technique car elle seule peut supporter les trafics lourds que connaissent certaines liaisons dans des conditions optimales de confort et de sécurité. En outre, elle est considérée comme un élément fondamental d'aménagement du territoire car elle est supposée exercer une influence bénéfique sur l'activité de la région traversée et celle des pôles desservis. Or la localisation du réseau, ses modes de financement et d'exploitation défavorisent l'Ouest.

1 - En 1975, 86 % des autoroutes de liaison desservent l'Est de la France.

Le caractère tardif de l'engagement autoroutier a imposé sa réalisation prioritaire sur les axes dont les trafics rentabilisent le mieux une infrastructure coûteuse. Cet effort autoroutier a réellement commencé en effet, avec l'adoption d'un « statut des autoroutes » par la loi du 18 avril 1955. Il faut toutefois attendre 1970 pour sortir de la politique des « tronçons » avec l'achèvement de l'axe Lille-Paris-Lyon-Marseille. Le rythme de construction s'est alors accéléré en passant de 120 km à 300 km par an de 1971 à 1975, portant ainsi la longueur du réseau à 2.430 km. Au total 23 milliards de Francs ont été consacrés aux autoroutes de liaison (ou de rase campagne) de 1966 à 1975 (crédits budgétaires + emprunts).

Trois séries de considérations ont orienté les investissements vers les régions de l'Est :

- Il fallait d'abord faire face à la saturation du réseau routier existant notamment le long du sillon rhodanien, ou dans les régions du Nord. Cette urgence était accentuée par les longs délais qui séparent la décision de construction et la mise en service d'une liaison (six à huit ans en moyenne, trois ans au minimum dans le cas de l'A-4 Paris-Metz).

- Il fallait ensuite tenir compte du coût très élevé de l'infrastructure, qui interdit d'éparpiller les efforts : au 1^{er} novembre 1976, un kilomètre d'autoroute coûte en moyenne 7 millions de francs. Les choix ont donc été conditionnés par le seuil de trafic assurant la rentabilité de l'équipement (10.000 à 12.000 véhicules par jours en 1970). Seuls les axes de l'Est remplissaient cette condition.

- Enfin, la desserte par des infrastructures modernes, de la partie la plus développée du territoire répondait à la volonté d'accompagner et de renforcer sa vocation industrielle, face aux régions voisines dynamiques de l'Europe ; en ce sens, la politique autoroutière a poursuivi un autre objectif d'aménagement du territoire : l'insertion dans l'économie européenne.

La carte ci-après (figure n° 5) montre clairement que la quasi-totalité des autoroutes de liaison, durant le V^e et le VI^e Plan, a été construite à l'Est de la ligne Le Havre-Marseille.

2 - Les modes de financement qui ont été adoptés pour le réseau autoroutier ne sont pas favorables à un équipement comparable du Grand Ouest.

L'article 4 de la loi du 18 avril 1955 portant statut des autoroutes, autorise la concession par l'Etat de la construction et de l'exploitation ou seulement de l'exploitation d'une autoroute à une collectivité publique, une chambre de commerce ou une société d'économie mixte. Seule cette troisième formule a été utilisée. Entre 1957 et 1963, cinq sociétés d'économie mixte, associant conseils généraux et municipaux d'une même région à l'Etat ont été créées : l'ESCOTA (1), la SASF (2), la SAPL (3) devenue la SAPRR (4), la SAPN (5), la SANF (6) devenue la SANEF (7).

Cependant ce mécanisme n'a pas vraiment soulagé la charge de l'Etat, puisque le capital extrêmement faible de ces sociétés n'a joué qu'un rôle réduit : le financement a été assuré essentiellement par des emprunts garantis par l'Etat ainsi que par des avances budgétaires qui représentaient environ 40 % du coût de l'ouvrage.

Aussi le décret du 12 mai 1970 a-t-il ouvert le régime de la concession au financement privé. Quatre sociétés privées sont nées : COFIROUTE (8), l'AREA (9), l'APEL (10) et ACOBA (11). Elles associent, pour 90 % du capital, des entreprises de bâtiment et de travaux publics et pour 10 % des groupes bancaires. L'expérience montre aujourd'hui que cette voie a permis d'élargir les possibilités d'emprunts.

Le système de la concession a conduit à créer une société pour chaque grand axe nouveau et se trouve avoir aujourd'hui des conséquences néfastes dans l'Ouest.

Parmi les 10 sociétés qui se partagent le réseau (une société a été créée en 1971 : la STMB (1)), seules 3 sociétés d'économie mixte dégagent actuellement des capacités de financement (la SANEF, la SAPRR et la SASF). En effet ces sociétés se sont vu concéder les sections les plus rentables, au trafic élevé et les exploitent depuis longtemps. Les capacités de financement ainsi dégagées auraient pu servir à la construction du réseau de l'Ouest, au trafic moins important.

3 - Enfin les niveaux actuels des péages défavorisent l'Ouest. L'utilisation par l'utilisateur d'une autoroute de liaison ne doit pas théoriquement donner lieu à un péage. Tant que l'ouvrage n'est pas saturé, le coût marginal du trafic est nul et l'instauration d'une tarification ne se justifie pas. Le péage peut à l'inverse s'imposer sur les voies urbaines à très fort trafic, ou sur les sections saturées des infrastructures de rase campagne. En revanche, l'instauration d'un péage élevé sur les autoroutes de liaison où le trafic est le plus faible (celles de l'Ouest) provoque l'évasion d'une partie du trafic potentiel sur le réseau traditionnel parallèle.

(1) Société des autoroutes de l'Esterel et de la Côte d'Azur.

(2) Société des autoroutes du Sud de la France.

(3) Société des autoroutes Paris-Lyon.

(4) Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône.

(5) Société des autoroutes Paris-Normandie.

(6) Société des autoroutes du Nord de la France.

(7) Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France.

(8) Compagnie financière et industrielle des autoroutes.

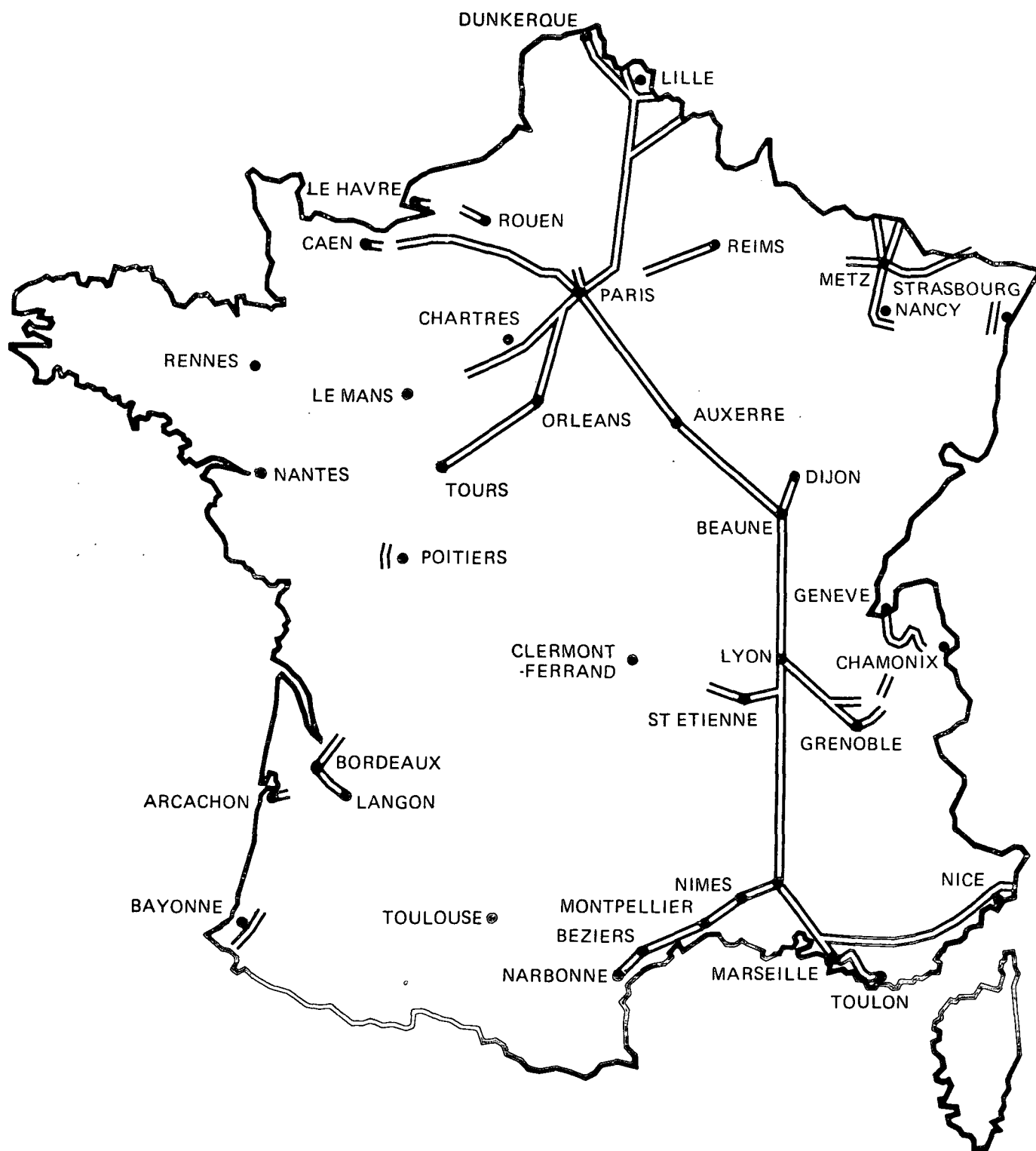
(9) Société des autoroutes Rhônes-Alpes.

(10) Société des autoroutes Paris-Est Lorraine.

(11) Société de l'autoroute de la Côte Basque.

(1) Société du Tunnel du Mont Blanc.

Figure n° 5
CARTE DES AUTOROUTES REALISEES
A LA FIN DE L'ANNEE 1975



C'est pourquoi l'article 4 de la loi de 1955 posait le principe de la gratuité des autoroutes, avec certaines exceptions. Mais l'exception est devenue la règle, puisque les 9/10^e des autoroutes en service sont à péage. La conséquence de cette situation est que les autoroutes de l'Ouest coûtent déjà et coûteront plus cher à l'usager que celles de l'Est. Le tableau ci-dessous montre cette disparité.

Figure n° 6

PEAGES AUTOROUTIERS

	centimes/km	Ouest	centimes/km
Paris-Lille	11,9 c/km	Paris-Caen	13 c/km
Paris-Lyon	10,8 c/km	Paris-La Ferté	19,8 c/km
Paris-Marseille	13 c/km	Paris-Tours	17,3 c/km

(Source : Groupe de travail.)

Les autoroutes les plus récentes subissent en effet le jeu conjugué de l'augmentation du coût de la construction et des taux d'intérêt, ainsi que de la diminution des avances consenties par l'Etat. A ces facteurs qui persisteront, viennent s'en ajouter deux autres :

- l'arrêté du 8 mars 1975 décidant que les tarifs sont soumis à la réglementation des prix, conduira le concessionnaire à fixer, lors de la mise en service, un péage élevé.
- les trafics attendus sur les autoroutes de l'Ouest seront inévitablement inférieurs à ceux de l'Est, ce qui incite à relever les tarifs dès le départ, dans la limite de l'acceptation par le public.

Cette disparité des péages qui ne fera donc que s'accroître est critiquable, tant au plan de l'équité qu'au plan de l'aménagement du territoire, puisque la déformation artificielle de l'espace économique qui en résulte se fait au détriment des régions de moindre développement.

En l'état actuel, les régions de l'Ouest ont donc été particulièrement défavorisées par la localisation et la gestion des infrastructures autoroutières. L'usager supporte dans l'Ouest une double inégalité liée à l'insuffisance des infrastructures et au niveau élevé des péages.

BIEN QU'IMPORTANT, LA CONTRIBUTION DU CHEMIN DE FER AU DEVELOPPEMENT DE L'OUEST EST EN REGRESSION

Le rôle du chemin de fer dans la structuration économique de l'espace français a été maintes fois souligné. Au siècle dernier, ainsi, l'impact du transport public sur l'aménagement du territoire était déjà considéré comme essentiel : le plan Freycinet, qui avait pour objectif de faire arriver le chemin de fer dans toutes les sous-préfectures a permis de doubler la longueur du réseau de 1879 à 1914. Et il en coûtait déjà à l'Etat d'importantes garanties financières accordées aux compagnies ferroviaires. De nos jours, même si aucune ligne nouvelle n'est construite hors de la région parisienne (la dernière mise en service date de 1932) il n'est pas douteux qu'un mode de transport qui a acheminé en 1975, 220 millions

de tonnes de marchandises, transporté 660 millions de voyageurs pour un chiffre d'affaires de 22 milliards de Francs, joue nécessairement un rôle dans l'aménagement du territoire.

Pourtant la politique proposée depuis 1969 à la S.N.C.F. vise avant tout la restauration de l'équilibre financier : l'avenant du 27 janvier 1971 à la convention de 1937 redéfinit les rapports entre l'Etat et l'entreprise nationale de sorte que l'autonomie de gestion laissée à l'entreprise lui permette d'équilibrer ses comptes. L'Etat assure l'égalisation des conditions de concurrence et compense les charges de service public qu'il impose à la S.N.C.F. (tarifs sociaux, correctifs tarifaires, déficit des services omnibus de voyageurs).

La contribution du chemin de fer au rééquilibrage Est-Ouest, peut donc résulter soit de l'existence de réseaux anciens, soit d'une intervention directe de l'Etat. On analysera ces différentes contributions à travers les éléments essentiels de la politique du rail : la localisation des investissements, la qualité des services interrégionaux de voyageurs, le maintien des services ferroviaires locaux et la tarification du transport ferroviaire.

1 - La localisation des investissements

La modernisation du réseau ferré résultant d'un effort important d'investissement (5,8 milliards de F. prévus en 1977) ne peut être tenue pour négligeable : les travaux d'infrastructures sur les voies (électrifications, signalisation, suppression de passages à niveau, télécommunications) permettent un accroissement de la vitesse des trains et de leur fréquence. Ils contribuent, en assurant une meilleure productivité, à abaisser les coûts de transports des marchandises : ainsi l'électrification d'une ligne, grâce aux économies d'énergie réalisées diminue, au-delà d'un certain volume de trafic le coût unitaire de la tonne transportée. L'achat de matériel roulant contribue à la fois à la réduction des temps de transport (véhicule moteur), à la qualité du service voyageurs (voitures) et à une meilleure adaptation aux marchandises transportées (wagons). La création d'embranchements particuliers (plus de 11.000 entreprises sont embranchées au réseau S.N.C.F.) constitue une amélioration du service offert aux entreprises existantes ou nouvelles.

A la demande du Commissariat Général au Plan, la S.N.C.F. a régionalisé les dépenses d'équipement réalisées de 1970 à 1975. Il en ressort que 24 % des dépenses d'infrastructures ont été localisées en Région Parisienne, 35 % dans l'Est et 41 % dans l'Ouest.

Une action correctrice au bénéfice des régions occidentales pourrait donc être soulignée. Mais de l'avis même des responsables de l'entreprise, ces résultats ne doivent être interprétés qu'avec une certaine prudence : en effet le matériel roulant, non régionalisable par définition, n'est pas pris en compte alors qu'il représente près de 60 % des investissements de la S.N.C.F. (cela ne veut pas dire toutefois que son emploi soit neutre vis-à-vis de l'aménagement du territoire) ; par ailleurs, une part importante des investissements en installations fixes est consacrée à des opérations de productivité ou de renouvellement des infrastructures, qui sont rentables sur presque tous les grands axes à partir de Paris.

Parce que le réseau des grandes lignes est bien distribué sur tout le territoire, le Grand Ouest ne semble donc pas avoir été défavorisé. Mais il s'agit là plus d'un héritage de l'histoire que d'une contribution présente de l'Etat ou de la S.N.C.F.

La construction d'une nouvelle ligne à grande capacité entre Paris et le Sud-Est de la France risque en revanche d'introduire un net déséquilibre au cours du VII^e Plan. Le train à grande vitesse (T.G.V.) reviendra à près de 4,5 milliards de francs et absorbera près de 20 % de l'enveloppe globale d'investissement jusqu'en 1980. Par ses effets psychologiques notamment, il

risque d'accroître un écart déjà sensible entre les régions que la S.N.C.F. qualifie de « régions d'innovation » (Région Parisienne et Rhône-Alpes) et l'Ouest de la France.

2 - La qualité de service du transport interrégional de voyageurs

Le groupe de travail s'est intéressé aux résultats des efforts d'équipement de la S.N.C.F. : gains de temps, améliorations des fréquences, caractère direct des liaisons interrégionales.

En premier lieu, la durée de parcours entre Paris et les principales villes de province a proportionnellement plus baissé dans l'Ouest que dans l'Est. Une carte des gains de temps entre 1964 et 1974 le montre (cf. annexe 5).

Par ailleurs, à partir d'une étude sur le Chaix d'été 1974, le groupe de travail a tenté d'évaluer la qualité de service des lignes de voyageurs au départ de 21 préfectures de région (Corse exclue). Chaque ville a reçu une note, fonction de la fréquence des trains (notée de 1 à 5) et de la vitesse, temps de correspondance compris (notée également de 1 à 5). Deux points supplémentaires bonifient les liaisons sans changement de train. La note globale d'une ville est la somme des notes de chaque liaison (fréquence + vitesse + bonus de trajet ininterrompu) avec les 20 autres métropoles régionales. On trouvera la méthodologie et les résultats détaillés de cette analyse en annexe 6. On constate alors que :

— la qualité de service entre Paris et chacune des préfectures de région est homogène et bonne, avec toutefois, deux exceptions : Clermont-Ferrand et Besançon.

— le classement des 20 métropoles régionales fait apparaître un déséquilibre en faveur de l'Est : Lyon, Orléans, Marseille et Strasbourg sont les villes les mieux desservies après Paris, alors que huit des neuf préfectures de région de l'Ouest sont dans la 2^e partie du classement.

— les 28 liaisons interrégionales les plus mauvaises (note 2, 3 ou 4) concernent les liaisons transversales. La réalisation de bonnes transversales à partir de Lyon (Etoile de Lyon vers Nantes, Bordeaux, Strasbourg et Metz) permet à cette ville d'avoir la meilleure qualité de service après Paris.

Ainsi l'investissement de la S.N.C.F. a concerné principalement les radiales. En revanche, les lignes transversales, qui n'atteignent pas un niveau de trafic comparable aux liaisons avec Paris, ne font pas l'objet des mêmes efforts : la contribution du chemin de fer résulte donc encore en grande partie de l'ancienneté du réseau radio-concentrique autour de Paris.

3 - Le maintien des services omnibus

Les omnibus apparaissent indispensables à l'économie et à l'animation des zones rurales ou peu denses et contribuent à maintenir sur place les activités et la population. Aussi les services omnibus font-ils l'objet d'une politique nationale de l'Etat, par l'intermédiaire de la S.N.C.F., associant explicitement des préoccupations d'aménagement du territoire à une action de transport. Il convient alors d'examiner en quoi cette politique a influencé le niveau de l'offre de transport dans l'Ouest. En effet, si les services omnibus ont pu être, en partie, maintenus grâce à un système de compensations financières de l'Etat, il reste un effort important à accomplir pour atteindre un meilleur niveau d'équipement et de service.

• Les services omnibus de voyageurs de la S.N.C.F. sont en effet largement déficitaires, en raison du dépeuplement progressif des zones rurales, de l'expansion continue des moyens de transport individuels et de la mauvaise

qualité de service (durée du parcours, fréquence) qui rebute les usagers. Ainsi les charges de fonctionnement représentent en moyenne 2,5 fois les produits perçus sur les usagers.

Aux termes de l'article 18 quater de la convention, la S.N.C.F. est fondée à proposer à l'Etat, soit la suppression des dessertes déficitaires, soit leur transfert sur route, soit encore des aménagements touchant à leur consistance. Si l'Etat, mis ainsi en mesure de comparer les exigences et les coûts du service public, décide le maintien sur rail ou le transfert sur route du service, il doit compenser à l'entreprise la dépense qui pourrait résulter de la décision.

Le contrat de programme avait prévu la fermeture de 10 000 km de lignes sur environ 30 000 km. 7 280 km de lignes ont été effectivement fermées à la fin de 1973. Mais dans une déclaration de politique générale du 5 juin 1974, le premier ministre a confirmé l'engagement du Gouvernement de mettre un terme à la fermeture ou au transfert excessif sur route des services omnibus de voyageurs. Par conséquent après un net recul des services de transport collectif local, la politique actuelle marque la volonté de préserver les services existants.

° La charge qui en résulte pour l'Etat est importante : la compensation des déficits, calculés sur la base du règlement comptable FC12J a été progressive et n'atteindra qu'en 1977 la totalité des charges affectables. En 1975, l'Etat aura versé à la S.N.C.F. 1.185 millions de francs au titre des omnibus. Il a paru intéressant, dès lors, de s'interroger sur l'importance des services omnibus dans l'Ouest de la France.

Le tableau suivant analyse les résultats des services omnibus en 1974.

Figure n° 7

ANALYSE DES RESULTATS DES SERVICES OMNIBUS DE VOYAGEURS

	Total en km transféré + rail	%	Total trafic en milliards de voyageurs/km	%	total déficit en millions de F. 74	%
Régions de l'Ouest	14 976	47	1,35	33	313	37
Régions de l'Est ..	16 577	53	2,70	67	534	63
Total	31 553	100	4,05	100	847	100

(Source : S.N.C.F.)

— Il ressort tout d'abord que le réseau est géographiquement bien réparti sur l'ensemble du territoire.

— En revanche, le trafic est beaucoup moins élevé à l'Ouest. Cela signifie que l'effort de maintien des services y est plus important encore, puisque le réseau est moins utilisé. Et si 63 % des compensations sont attribuées à l'Est de la France, il est plus exact de rapporter le chiffre des déficits à celui du trafic :

Un voyageur transporté sur 100 km par un train omnibus coûte à la collectivité 23,20 francs à l'Ouest du territoire et 19,80 francs à l'Est.

La politique de maintien en service des omnibus permet donc de réaliser un effort proportionnellement plus important au bénéfice de l'Ouest de la France. Elle concerne tout particulièrement certaines régions où les omnibus constituent l'essentiel du service ferroviaire (Auvergne : 82 %).

° Le problème ne doit pas être posé seulement en termes de maintien des services : Un effort d'amélioration est parfois possible et se heurte à plusieurs obstacles. En particulier, du fait de l'incertitude qui a pesé sur l'avenir des omnibus, la S.N.C.F. n'a pas été en mesure d'assurer depuis 10 ans un renouvellement normal de son parc : ainsi l'âge moyen des autorails est de 16 ans, celui des voitures de 50 ans.

Or, en milieu péri-urbain comme sur les liaisons entre villes moyennes, une demande nouvelle peut être suscitée par une amélioration du fonctionnement du service (horaires, fréquence) et résoudre en partie la question de l'équilibre financier de la liaison. C'est ainsi qu'à l'initiative des collectivités locales des régions de l'Est, ont été créées des dessertes cadencées (1), qui accroissent le nombre des trains en service et adaptent les horaires. La S.N.C.F. qui a affecté des matériels provisoires à ces dessertes, objecte aux nouveaux projets, dont plusieurs sont situés à l'Ouest de la France (Nantes - Saint-Nazaire, Nantes - Rennes, desserte de Choletais), l'insuffisance de son parc de matériel roulant. Outre la garantie des déficits initiaux (subventionnés par la D.A.T.A.R. et le Secrétariat d'Etat aux Transports) la S.N.C.F. demande donc aux collectivités locales d'acheter le matériel nouveau. Une politique d'achat de matériel par les régions est actuellement à l'étude. Dans cette perspective, les pouvoirs de gestion des E.P.R., tels qu'ils résultent de la loi de 1972 doivent être étendus.

En dehors des dessertes cadencées, l'urgence du renouvellement du matériel sur l'ensemble des liaisons omnibus est apparue et a justifié l'adoption, par le Conseil de Direction du Fonds de Développement Economique et Social (F.D.E.S.), d'un programme de 300 millions de francs dont 100 millions au bénéfice exclusif du Massif Central (Programme Spécial « Massif Central »). Ce programme doit s'étaler sur 3 ans de 1975 à 1977. La S.N.C.F. demande que les financements correspondants viennent s'ajouter à son enveloppe d'emprunts normale et n'obèrent pas sa capacité d'investir sur des projets rentables. Cela est difficilement admis par la tutelle financière.

En l'absence d'un financement budgétaire particulier de l'Etat, et compte tenu des objectifs de rentabilité de l'entreprise, le financement ultérieur des équipements du réseau omnibus semble devoir reposer sur les collectivités locales et les E.P.R. Or, il n'est pas certain que ceux de l'Ouest auront une capacité contributive suffisante pour investir sur les réseaux locaux de chemin de fer.

4 - La tarification du transport ferroviaire

° Une tarification uniforme au km, des services express et rapides de voyageurs correspond à la notion d'égalité des usagers devant le service public. C'est la tarification qu'applique à quelques exceptions près (trains rapides à supplément) la S.N.C.F.

Mais les coûts d'exploitation, plus élevés sur les lignes à faible trafic sont bien couverts par les recettes que sur les axes très fréquentés. La S.N.C.F. considère donc la péréquation géographique qui lui est imposée comme une charge d'aménagement du territoire, qu'elle évalue à quelque 60 millions de F. par an (lignes transversales, desserte intérieure de la Bretagne et du Massif Central). Une éventuelle déperquation des tarifs voyageurs, accroissant les prix pratiqués sur les lignes expresses les moins fréquentées constituerait donc une nette régression au plan de l'aménagement du territoire.

(1) METROLOR - 1970 - Thionville - Metz - Nancy - Lunéville.
METRAZUR - 1972 - Menton - Nice - Cannes.
METRODUNES - 1975 - Calais - Dunkerque.
STELYRAIL - 1976 - Saint-Etienne - Lyon.

° En matière de transport de marchandises une déperéquation partielle a été introduite en 1962. Le principe consiste à moduler les tarifs selon les prix de revient des relations utilisées. On calcule ainsi pour chaque section du réseau, un coefficient de pondération kilométrique allongeant ou réduisant la distance réelle, en rapport avec les coûts marginaux de circulation. Mais alors que ceux-ci s'échelonnaient de 1 à 8, les coefficients de distances applicables ont été écartés pour ne varier qu'entre 0,8 fois et 1,3 fois la distance réelle. Bien que partielle, cette déperéquation tarifaire a eu pour conséquence d'accroître les tarifs marchandises principalement dans le Massif Central et en Bretagne.

Un système de correctifs tarifaires a alors été mis en œuvre (annexe B. ter aux conditions Générales d'Application des Tarifs marchandises) pour atténuer les effets de la réforme dans ces régions. Un abaissement de 10 à 15 % des tarifs sur certains produits est consenti par la S.N.C.F. La perte de recettes correspondante est compensée à l'entreprise nationale par les budgets des ministères intéressés (Agriculture, FORMA, ONIC, Marine Marchande, Industrie, etc.) selon la nature des produits transportés. Le coût de ces correctifs en 1975 atteint 50 millions de francs dont plus des 2/3 sont versés à la Bretagne. Reconnus d'année en année, depuis 1962, ils ont été même étendus à de nouveaux produits en 1975, dans le cadre du « Programme spécial Massif central ».

Toutefois, en dépit de ces correctifs, les conséquences dommageables de la déperéquation ont encore été aggravées par la liberté plus grande consentie à la S.N.C.F. en 1969. L'entreprise peut en effet pratiquer une politique commerciale et abaisser ses tarifs jusqu'à 23 % du prix normal dans les zones à fort trafic. Des réductions tarifaires plus importantes sont même admises, sous réserve d'une autorisation du Secrétariat d'Etat aux Transports. Les départements de Bretagne et d'Auvergne s'estiment d'autant plus défavorisés qu'ils bénéficient moins de ces réductions commerciales.

On peut toutefois admettre que la part du coût de transport dans les prix de vente des produits bretons ou auvergnats est faible. En outre la mise en œuvre d'une liberté commerciale apparaît comme une nécessité au regard de l'harmonisation des conditions de concurrence.

Par ailleurs, le système des correctifs tarifaires est critiquable et peu efficace. Il représente en effet une intervention directe de l'Etat sur le prix de transport. L'abaissement qui en résulte n'est pas souvent répercuté au stade du consommateur. Très décrié au plan européen (1), il en est lui-même une cause de rigidité car, lorsqu'il s'applique, la S.N.C.F. n'est pas tentée de pratiquer des réductions commerciales quand elles sont justifiées.

Toutefois les régions bénéficiaires restent très attachées au principe des correctifs, qui reconnaît officiellement leur handicap, plus qu'il ne le compense vraiment.

On peut donc dire que, si la déperéquation tarifaire a constitué une régression des préoccupations d'aménagement du territoire dont les effets psychologiques négatifs sont importants, le mécanisme, mis en place pour la compenser est peu satisfaisant.

ooo

(1) Mise en demeure du 23 décembre 1970 et avis motivé de la commission de la C.E.E. du 13 avril 1971.

En conclusion, pour caractériser le rôle du chemin de fer dans le rééquilibrage Est-Ouest, il convient de souligner que :

— le réseau radial a joué un rôle important dans la structuration économique de l'Ouest. L'amélioration des lignes principales au départ de Paris a renforcé des villes telles que Rennes, Nantes, Bordeaux, ou Toulouse. En revanche, l'investissement ferroviaire ne favorise pas les liaisons internes au Grand Ouest.

— l'Etat fait un effort important et relativement plus marqué dans l'Ouest pour maintenir les lignes ferroviaires d'intérêt régional ou départemental. Cette action a toutefois une limite : le financement des améliorations nécessaires du réseau omnibus est difficile à trouver. Le report des responsabilités sur les E.P.R., nécessaire dans l'immédiat, peut avoir à terme, des effets ambigus au regard du rééquilibrage, en raison des différences de capacités contributives.

— la S.N.C.F. tend de plus en plus à considérer toute activité non rentable comme une contribution explicite de sa part à l'aménagement du territoire. Une étude réalisée sur ce sujet chiffre ainsi à 850 millions de F. 1974 — à imputer sur le déficit d'exploitation — la contribution propre de l'entreprise à la politique d'aménagement du territoire (insuffisante déperéquation des tarifs marchandises, péréquation des tarifs voyageurs, insuffisante compensation des charges omnibus, par l'Etat). Ces estimations sont établies par rapport à un modèle théorique de référence où l'entreprise nationale abandonnerait toutes ses activités non rentables (ce qu'elle tend à faire d'ailleurs en matière de transports de marchandises). Ce raisonnement paraît quelque peu excessif si l'on considère que les secteurs déficitaires absorbent une partie des frais fixes de la S.N.C.F. et amènent une part non négligeable de la clientèle des réseaux rentables.

— il est toutefois vrai que le chemin de fer est un mode à rendement fortement croissant, peu adapté aux faibles trafics de voyageurs ou de marchandises. Il en coûtera donc de plus en plus cher pour maintenir le niveau de service existant dans l'Ouest, à moins de pratiquer une politique de « fuite en avant », en investissant sur des infrastructures moins rentables pour susciter une demande supplémentaire qui, à moyen terme, améliorera les conditions financières de l'exploitation.

EN MATIERE DE ROUTES, L'OUEST N'EST PAS DESAVANTAGE

Le réseau routier français dont l'origine est ancienne, se caractérisait encore récemment par la longueur du tracé de ses voies nationales (81.000 km). Le rôle des investissements de l'Etat ne pouvait être que diffus. La définition d'un schéma directeur routier, dont l'importance a été soulignée (cf. 2^e partie - section III), a permis de concentrer l'action de l'Etat sur les itinéraires d'importance nationale (27.500 km). C'est dans ce cadre que l'on tentera d'analyser les efforts d'investissement de l'Etat. Il apparaît ainsi que la politique routière, menée pendant la décennie 1965-1975 a réservé un traitement égalitaire aux grandes régions françaises.

1 - La route est une infrastructure de transport particulièrement adaptée au développement de l'Ouest

Trois facteurs font du réseau routier un moyen privilégié d'aménagement du territoire :

— le taux de motorisation des ménages et des entreprises est plus élevé à l'Ouest qu'à l'Est. Cette différence est notable aussi bien pour les voitures particulières (34 véhicules pour 100 habitants en Poitou, Aquitaine et Limousin, contre 28 en Région Parisienne, Lorraine et Nord) que pour les véhicules utilitaires (9,6 camions pour 100 habitants en Poitou ; 9,1 en Limousin ; 8,8 en Midi-Pyrénées contre 6,2 en Région Parisienne ; 5,5 en Lorraine et 5 dans le Nord).

— la route apporte une qualité de service supérieure au fer ou à la voie d'eau et apparaît comme un support privilégié des échanges. Au sein du tissu industriel dispersé de l'Ouest du territoire, elle permet notamment des déplacements porte-à-porte sans rupture de charge et une plus grande souplesse dans les horaires et les itinéraires.

— Enfin le réseau routier de l'Ouest, inscrit au schéma directeur, assure un maillage serré correspondant au type de développement économique de cette région.

2 - L'effort d'investissement de l'Etat a été bien réparti

On estimait en 1968 que les 2/3 des routes nationales étaient dans un état médiocre et 1/3 très dégradées. La Cour des Comptes soulignait cette situation dans son rapport annuel de 1968 en indiquant que « faute de vouloir effectuer en temps utile les travaux nécessaires, la qualité du réseau ne cessera de diminuer. » Aussi dès le début du VI^e Plan, l'effort d'investissement routier de l'Etat a été accru. Il se traduit aujourd'hui par une enveloppe annuelle de l'ordre de 5 milliards de francs de travaux, consacrée pour 26 % à la voirie de rase campagne, pour 32 % à la voirie urbaine et pour 42 % aux renforcements coordonnés, à l'entretien et à l'exploitation.

Le groupe de travail, sur la base d'une étude fournie par la Direction des Routes, a cherché à dégager les résultats de la politique d'investissement routier : la répartition des crédits routiers entre les grandes régions correspond à celle des trafics existants (cf. annexe n° 7) sauf dans le Nord-Ouest :

Figure n° 8

REPARTITION DES INVESTISSEMENTS ROUTIERS DE L'ETAT (V^e et VI^e plan) (Regroupement des statistiques D.R.C.R.)

	Nord-Ouest	Sud-Ouest	Sud-Est	Nord-Est	Bassin Parisien
Population en % .	12,8	19,5	21,1	17,4	29,2
Trafic en %	12	25,6	27	14,4	21
Investissement en %	22	24,8	22	16,2	15

Le Grand Ouest reçoit 46,8 % des crédits de l'Etat alors que son trafic en véhicules/km ne représente que 37,6 % du trafic total et sa population 32,3 %. Par unité de trafic le Nord-Ouest a reçu près du double de la moyenne française (113 F./véhicule-kilomètre contre 67,6 F. par véhicule-kilomètre pour l'ensemble de la France). Un très net effort d'anticipation de la demande a donc été réalisé dans les régions de l'Ouest. Il s'est manifesté en particulier par le plan routier breton.

3 - Le plan routier breton apparaît comme une opération spécifique d'aménagement du territoire

Le caractère volontariste du plan routier breton, comme les ambiguïtés qui entourent sa réalisation illustrent bien les difficultés d'une prise en compte spécifique des préoccupations d'aménagement du territoire mais aussi l'intérêt d'une telle démarche.

Décidé en Conseil des ministres en octobre 1968, le plan est officiellement annoncé à Quimper par le général de Gaulle en février 1969. Répondant aux désirs maintes fois exprimés par les élus et les responsables bretons il a pour objet de désenclaver la Bretagne en dotant cette région d'un réseau routier de bonne qualité.

L'essentiel du plan routier breton consistait à réaliser la mise à 2 × 2 voies des deux axes Nord et Sud, et l'aménagement de l'axe central Chateaulin-Rennes (cf. annexe n° 8).

A la demande de la CODER, deux liaisons furent ajoutées au tracé initial : Guingamp - Lannion et Rennes - Vannes. L'effort financier nécessaire chiffré en 1968 à 800 millions de francs a été porté à 1 milliard de francs pour la durée du VI^e Plan soit 200 millions de francs courants par an.

La volonté d'anticipation est claire : ni en 1970, ni en 1975, les trafics prévisibles ne justifient les équipements projetés. Ainsi les trafics recensés en 1974 sur les sections à 2 × 2 voies de l'itinéraire Nord varient entre 4.000 et 9.000 véhicules/jour alors que l'on estime, à cette date, à 16.000 véhicules/jour le seuil d'encombrement d'une route à 4 voies. Les crédits actuellement engagés pour le plan routier breton représentent pour moitié un effort d'anticipation de la demande.

La réalisation du plan est marquée par trois séries de difficultés :

— en premier lieu, la localisation des investissements a fait l'objet d'interprétations différentes de la part des élus du Finistère qui avaient envisagé la réalisation du plan routier à partir de Brest vers l'Est, et de la part de l'Administration qui a programmé les liaisons à partir de Rennes. Une des raisons de ces incertitudes a été le conflit entre l'extrême Ouest (Finistère) et les trois autres départements de la région.

— Il semble, en second lieu, que la faiblesse du trafic sur certaines sections prévues à 2 × 2 voies ait freiné la réalisation complète du plan notamment sur l'axe Nord.

— Enfin le volume des dotations budgétaires et les dates d'achèvement du plan opposent l'Administration aux élus bretons. A la fin du VI^e Plan, ces derniers constataient que seulement 280 km de routes à 2 × 2 voies sur les 610 prévus avaient été réalisés alors que le ministère de l'Équipement avançait un taux de réalisation de 50 %. Avec une enveloppe de 300 millions de F. constants par an, l'objectif moyen du plan serait réalisé en 1980.

La dernière évaluation retenue — 250 millions de F. courants par an — ne permettra donc pas son achèvement à cette date.

En dépit des difficultés rencontrées, le plan routier breton reste le plus important programme routier à finalité d'aménagement du territoire. Ses effets sont dès maintenant sensibles à travers un regain de confiance constaté dans la population des zones traversées.

En juillet 1975, un programme similaire a été adopté pour le Massif central ; le plan routier Massif central est de même ampleur que le plan routier breton. Il prévoit un désenclavement Nord-Sud par l'aménagement de la R.N. 9 (notamment mise à 2 x 2 voies de Clermont-Lodève), de la R.N. 20 Limoges-Brive et l'amélioration des liaisons transversales et du réseau routier interne.

La réalisation de ces deux plans routiers régionalisés ont fait l'objet d'une intégration dans le programme d'action prioritaire désenclavement de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Massif central (P.A.P. n° 5).

Il convient toutefois de mettre à profit l'expérience du plan routier breton pour éviter les mêmes difficultés dans la réalisation de programme de même nature (Massif central, P.A.P....) : *un choix d'investissement de transport inspiré d'un objectif clair d'aménagement du territoire doit être soutenu par une volonté politique constante et durable pour surmonter à la fois les mésententes au plan local et le scepticisme fréquent des administrations devant un effort ambitieux d'anticipation.*

4 - Les transferts interrégionaux liés à la fiscalité automobile n'ont pas défavorisé l'Ouest

Une étude relative aux dépenses et « recettes » de voirie de l'Etat par régions cherche à faire apparaître dans quelle mesure l'Etat opérât un transfert de ressources entre les grandes régions françaises. Cette recherche, effectuée à la demande du groupe par le S.A.E.I. a repris la méthode retenue pour l'élaboration des 11^e et 12^e rapports de la Commission des Comptes des Transports. Elle analyse pour cinq régions (Région Parisienne, Rhône-Alpes, Provence-Côte d'Azur, Auvergne et Bretagne) les dépenses globales de voirie de l'Etat (équipement et fonctionnement) et met en regard les recettes tirées de la fiscalité relative à la circulation automobile de ces régions (cf. annexe 9).

L'étude montre en premier lieu que l'effort de l'Etat, défini par le rapport $\frac{\text{dépenses de voirie}}{\text{recettes fiscales automobile}}$ a cru d'année en année sur la période étudiée. Il passe en effet, pour la France entière de 48 % en 1971 à 52 % en 1974 alors que, dans le même temps, la circulation a assuré une augmentation régulière des recettes : les dépenses de voirie ont donc augmenté plus rapidement que les recettes fiscales.

En second lieu, dans les régions choisies, le rapport est sensiblement le même (Bretagne 46 %, Provence-Côte d'Azur et Rhône-Alpes 45 %). Il n'y a donc pas de transfert entre ces régions situées les unes à l'Ouest, les autres à l'Est. Enfin, la Région parisienne et l'Auvergne bénéficient d'un avantage par rapport aux autres régions puisque les dépenses de voirie y représentent respectivement 74 % et 61 % des recettes qui y sont perçues. Ces taux reflètent, pour la première, le coût élevé des équipements de voirie urbaine, pour la seconde des investissements d'anticipation.

En dépit de son caractère partiel, cette analyse, qui suppose une affectation des recettes fiscales automobiles aux dépenses de voirie routière montre qu'il n'y a pas de transfert défavorable aux régions de l'Ouest.

LE TRANSPORT AERIEN INTERIEUR, UN DES MOYENS SPECIFIQUES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, A PLUTOT FAVORISE L'OUEST

Persuadé de l'importance économique du transport aérien dans le développement des économies régionales, et consciente du souci des régions d'améliorer, grâce à l'avion, leur image de marque, la D.A.T.A.R. a cherché, dès sa création à développer ce mode de transport par son aide financière. Et alors qu'elle agit souvent au coup par coup, elle a, dans le domaine des lignes aériennes intérieures très précisément défini les principes de son action.

1 - L'action de la D.A.T.A.R. corrige tout d'abord la répartition des crédits d'investissements de l'aviation civile

Le financement du réseau aérien présente la particularité de faire un large appel aux collectivités locales et organismes professionnels qui participent pour 60 % à la construction des aérodromes et soutiennent l'exploitation de nombreuses lignes. L'Etat n'intervient que pour les grandes infrastructures aéroportuaires. A ce titre, la régionalisation des crédits du Secrétariat général à l'Aviation civile montre qu'un avantage décisif a été accordé au Grand Est pendant le VI^e Plan et sera confirmé au VII^e Plan (programmation déjà effectuée jusqu'en 1980).

Figure n° 9

REGIONALISATION DES CREDITS DE L'AVIATION CIVILE (Investissement)

	VI ^e Plan	VII ^e Plan
Bassin Parisien (1)	17,6 %	16 %
Ouest	27,7 %	23 %
Est	54,7 %	61 %
Total	100 %	100 %

(1) Non compris les subventions accordées à l'Aéroport de Paris.

La réalisation de Lyon-Satolas pendant la première période et l'extension Sud de l'aéroport de Nice dans les années à venir expliquent en partie ce déséquilibre. Dans le même temps, la nouvelle aérogare de Toulouse, opération d'ampleur comparable, ne bénéficiera que de faibles crédits d'Etat.

Au contraire l'aide apportée par le F.I.A.T. au réseau aérien vise à favoriser l'implantation d'entreprises dans toute ville de province où qu'elle se situe, en la reliant commodément à Paris, aux principales villes de province et même à l'étranger. Cela se traduit par des subventions à la construction, à l'amélioration (allongement des pistes...) ou à l'équipement électronique des aérodromes locaux et surtout par une participation financière à l'ouverture de lignes nouvelles, sous la forme d'une subvention dégressive et limitée dans le temps au déficit d'exploitation. La D.A.T.A.R. a d'abord relayé les subventions d'équilibre accordées par le S.G.A.C. à Air Inter de 1968 à 1972. Lorsque l'équilibre financier de la compagnie a été atteint, l'effort de la D.A.T.A.R. s'est porté sur la création d'un réseau régional dit de « troisième niveau », en collaboration avec les collectivités locales et les chambres de commerce. L'aide du F.I.A.T. est accordée sélectivement puisque la subvention d'équilibre initiale est bonifiée lorsque la ligne nouvelle est une « transversale », ou une ligne internationale province-étranger. Depuis 1972, 70 lignes ont été ainsi subventionnées pour un total de 63 millions de F ; 28 lignes et 40,5 % des subventions concernent l'Ouest. Compte tenu de la différence des niveaux de demande, on peut donc estimer que la répartition a été équitable.

2 - L'analyse du réseau aérien intérieur montre que l'Ouest n'est pas défavorisé

L'équipement aéroportuaire a connu ces dernières années un développement exceptionnel ; il est ainsi, supérieur à celui de l'Allemagne fédérale ou du Royaume-Uni. Le seul réseau d'Air Inter dessert 65 villes et il n'est guère de

villes, même petites qui ne soient accessibles à l'aviation de troisième niveau (aviation d'affaires). Les cartes de l'annexe n° 10 montrent que les deux réseaux aériens en se complétant assurent une bonne couverture du territoire.

Le réseau radial, ayant Paris pour centre relie 47 villes dont 26 à l'Ouest. Quant aux liaisons transversales et internationales qui évitent le passage obligé par Paris, elles ont contribué à créer un bon niveau de service dans quelques villes de l'Ouest comme Nantes, Bordeaux, Toulouse ou Clermont-Ferrand.

On ajoutera que, jusqu'à présent, la faiblesse relative des trafics dans l'Ouest n'a pas pénalisé la qualité du service. Les contraintes techniques et commerciales des compagnies assurent en effet une égalisation des conditions d'exploitation. Ainsi, la généralisation du Fokker 27 dont le coefficient d'équilibre est particulièrement bas, permet partout un service de qualité. Un minimum de dix fréquences par semaine est imposé, soit deux allers et retours par jour (sauf sur les lignes Province-Etranger). Les horaires ont tous le même objectif : faire parvenir l'homme d'affaires dans la ville de destination à 9 heures du matin et permettre un retour le soir.

Enfin la tarification est très largement péréquée sur toutes les lignes. En effet, Air Inter applique partout le même tarif kilométrique ; lorsque l'on sait que 5 radiales représentent à elles seules 50 % du trafic et que 15 radiales étaient rentables en 1974 et devaient équilibrer les transversales et les petites radiales déficitaires, on juge de l'ampleur de la compensation géographique qui se fait, en grande partie au bénéfice de l'Ouest. En principe les compagnies de troisième niveau ne peuvent péréquer les tarifs de leurs différentes lignes car cela reviendrait à faire subventionner certaines collectivités locales et chambres de commerce par d'autres. Mais le rôle directeur joué par Air Inter, les conduit dans la pratique à s'aligner un cran au-dessus du tarif public.

3 - Atteignant un bon niveau de service dans l'Ouest, le transport aérien peut y jouer un rôle important en matière de développement économique

En effet, pour une clientèle limitée, mais importante du point de vue économique, il permet de compenser, en partie, l'inadaptation des autres moyens de transport. Si le nombre des passagers (5,5 millions par an) reste très faible par rapport aux autres modes, il faut souligner que 75 % à 90 % d'entre eux voyagent pour motif professionnel.

Ainsi s'explique l'importance du transport aérien dans la localisation des emplois industriels et tertiaires. Par exemple, C.S.F. n'a pu s'installer à Brest (2.500 emplois) que grâce à l'ouverture de Paris-Brest par Air Inter. Le plus souvent même, c'est l'entreprise qui pose comme condition de son implantation l'ouverture d'une ligne sur Paris, Lyon ou l'étranger. Ainsi l'installation du C.N.E.T. à Lannion (1.400 emplois, 5.000 avec la sous-traitance) a nécessité la mise en place d'une liaison quotidienne avec Paris. Motorola, déjà implantée à Toulouse, ville bien desservie depuis Paris a demandé, pour 900 emplois à Angers, l'ouverture de Angers-Paris et Angers-Lyon. Il a fallu construire à Alès et malgré la proximité de Nîmes un aérodrome accessible à une ligne de 3° niveau pour pouvoir accueillir Merlin-Gerin (200 emplois). A contrario, le choix de Toulouse par l'ESRO (500 emplois tertiaires) s'est heurté à l'absence de liaison aérienne directe avec Amsterdam.

De plus l'avion permet de compenser l'inadaptation d'autres moyens de transport : il met en œuvre des investissements peu coûteux, par rapport aux infrastructures en site propre. Un aérodrome muni d'un équipement électronique représente l'équivalent d'1 à 2 kilomètres d'autoroute. Il permet de répondre à de faibles trafics incapables de rentabiliser une desserte ferroviaire ou routière (le seuil de rentabilité d'une ligne est d'environ 14.000 passagers par an, ce qui correspond à une zone de desserte de 80 à 100 000 habitants — par exemple, la zone d'influence d'Aurillac). C'est ainsi que vient d'être ouverte la « transversale du Massif central » Clermont-Aurillac-Rodez-Toulouse exception-

nellement financée à 50 % par la D.A.T.A.R. Enfin, et surtout, la souplesse du transport aérien donne le droit à l'erreur et donc le droit à l'audace : une ligne aérienne peut être fermée, modifiée, ou intensifiée.

Par conséquent, si la desserte aérienne, particulièrement utile au développement régional de l'Ouest, assure une répartition équilibrée des chances de développement, on ne saurait trop souhaiter que l'intérêt de l'Etat pour ce mode de transport ne faiblisse pas. On connaît en effet la fragilité financière des très nombreuses compagnies régionales et l'intention d'Air Inter de procéder à une déperéquation partielle de ses tarifs au nom du principe de la vérité des prix.

CONCLUSION

Au terme de ce constat, l'action de l'Etat peut être caractérisée de la manière suivante :

— les mécanismes actuels de décision ne sont pas favorables à la mise en œuvre d'une priorité régionale marquée, à travers des politiques sectorielles spécifiques, telles que celles des transports. La logique propre des choix de transport est la même sur tout le territoire et privilégie par suite, les zones où les besoins les plus importants apparaissent. L'application de normes nationales d'identification des besoins, concernant les équipements collectifs, semble empêcher l'Etat de corriger à travers l'investissement de transport un déséquilibre économique de fait entre les régions.

— De plus, les impératifs de la croissance économique française ont incité l'Etat à développer des moyens modernes de communication dans l'Est de la France, pour que les régions les plus développées puissent bénéficier des économies externes d'un meilleur service de transport et que leur compétitivité internationale en soit renforcée.

— En dehors du renouvellement inéluctable d'infrastructures anciennes qui a été l'occasion d'une amélioration sensible des grands axes ferroviaires et routiers de l'Ouest, l'Etat a seulement commencé à corriger l'écart d'équipement entre les deux parties du territoire :

- en faisant un pari ambitieux et semble-t-il réussi, de remodelage du réseau routier en Bretagne.
- en accordant, à l'instigation de la D.A.T.A.R., quelques incitations sectorielles (lignes aériennes) ou localisées (crédits routiers normaux).

Quant à l'effort, certes coûteux, de maintien en service des transports ferroviaires omnibus, il concerne plus particulièrement l'Ouest de la France mais il relève plutôt d'une politique d'équilibre urbain et rural à l'intérieur des régions, que d'une volonté de rééquilibrage. Le niveau où il s'exerce et son ampleur impliquent de toute façon, une redistribution des responsabilités entre l'Etat et les régions.

Il reste que le niveau d'équipement et de service de transport de l'Ouest est globalement en retard sur celui de l'Est et que, par une plus forte pondération à l'Est, la politique des transports des dix dernières années n'a pas apporté sa contribution aux efforts de rééquilibrage économique entrepris par ailleurs dans le même temps.

Cette situation peut toutefois évoluer assez rapidement. En effet, l'objectif du désenclavement de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Massif central a fait l'objet d'un programme d'action prioritaire, « noyau dur » des engagements de l'Etat pour le VII^e Plan.

— Dans son principe, ce programme représente un progrès certain. D'une part, il élargit à dix régions du Grand Ouest, un effort qui n'avait été précisé que pour certaines d'entre elles. D'autre part, il prévoit une amélioration des équipements de transport qui, dans le passé ont le moins contribué au rééquilibrage, c'est-à-dire l'autoroute et le chemin de fer ; il confirme également le rôle important de la route. Enfin, il tient compte de tous les aspects du désenclavement, qu'il soit radial et améliore la cohésion nationale, qu'il soit transversal et privilégie la cohésion interrégionale, ou interne, favorisant la cohésion propre de chaque région, notamment par le renforcement du réseau en étoile autour des métropoles régionales.

— Dans ses modalités, le P.A.P. est d'abord une quantification de l'effort financier global de l'Etat (5,79 milliards de crédits budgétaires sur les réseaux de transport de l'Ouest ; ensuite un engagement sur les dates de mise en service des infrastructures déjà décidées).

Le réseau autoroutier fait l'objet d'un programme ambitieux de construction de 1.800 km, assorti d'un échéancier précisé (cf. annexe n° 11).

Le programme routier quant à lui, est plutôt une confirmation des engagements antérieurs, avec la mise en œuvre du plan breton et du plan Massif central et la poursuite dans les autres régions, de l'amélioration des grands itinéraires du Schéma directeur.

Enfin, la S.N.C.F. s'est engagée à financer la modernisation du matériel roulant sur les grandes liaisons ferrées de l'Ouest et l'électrification de Bordeaux-Montauban et Narbonne-Port Bou. Elle doit également achever la réalisation du plan Massif central (notamment remise à neuf du parc d'autorails). La qualité de service des trains de voyageurs de l'Ouest et du Sud-Ouest ainsi que la desserte locale seront améliorées.

L'intérêt principal de ce programme est d'avoir choisi d'agir sur le système de transport pour favoriser l'orientation préférentielle des activités industrielles vers le Grand Ouest, et d'avoir rassemblé dans un ensemble cohérent les efforts de chacun des modes dans cette partie du territoire.



TROISIÈME PARTIE

L'objectif :
une inflexion
de la politique des transports
en faveur de l'Ouest

Si la volonté politique de poursuivre l'objectif prioritaire de développement économique de l'Ouest par l'utilisation privilégiée des moyens de transport ne fait guère de doute, puisqu'elle a justifié l'adoption d'un programme spécial dans le cadre du VII^e Plan, les moyens nécessaires à sa mise en œuvre exigent une réflexion à la fois réaliste et prospective.

Prospective, car au-delà de la réalisation du P.A.P. de désenclavement qui permettra un rattrapage certain, il convient de prévoir les mécanismes qui assureront, de manière régulière, la prise en compte des grands équilibres régionaux.

Réaliste, car si le constat montre que les réalisations dans le grand Ouest n'ont pas été à la hauteur des ambitions exprimées, cela provient moins d'une intention délibérée que des multiples contraintes qui influencent les politiques de transport et d'aménagement du territoire.

Le groupe de travail a donc estimé nécessaire de préciser ces contraintes avant de présenter des propositions visant à infléchir la politique des transports en faveur de l'Ouest.

L'EFFORT EN FAVEUR DE L'OUEST NE PEUT ETRE QUE MODERE

LE POIDS DES FACTEURS POLITIQUES ET SOCIAUX NE PERMET PAS UNE ORIENTATION EXCLUSIVE DES EFFORTS EN FAVEUR DE L'OUEST

Le transport est unanimement considéré par les élus et par les représentants socio-professionnels comme un facteur décisif du développement régional. Cette attitude se traduit pour le VII^e Plan, par une somme de besoins exprimés de 56 milliards, soit une augmentation en francs constants de plus de 25 % par rapport aux investissements réalisés pendant le VI^e Plan. De plus, la sensibilisation du milieu socio-politique fait du transport un véritable enjeu : afin de justifier l'importance de leurs demandes, les différentes régions mettent toutes en avant un impératif particulier de politique économique ou d'aménagement du territoire.

A cet égard, les assemblées consulaires, consultées par le groupe, selon qu'elles représentent les intérêts d'une région de l'Est ou de l'Ouest sont divisées sur la priorité du rééquilibrage. Quant aux syndicats et organismes professionnels nationaux, également consultés, ils admettent un effort particulier en faveur de l'Ouest mais ne lui accordent pas un intérêt marqué. Dans un tel contexte une politique des transports nettement orientée vers l'Ouest ne manquerait pas de provoquer de vives tensions.

UNE CERTAINE HIERARCHISATION DES OBJECTIFS D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EST NECESSAIRE

1. La diversité des politiques traditionnelles d'aménagement du territoire a permis de justifier les actions de transport les plus antinomiques. Il n'y a pas eu en effet une, mais plusieurs politiques d'aménagement du territoire. Des objectifs aussi divers que la décongestion de la région parisienne, la création des métropoles d'équilibre, les efforts de conversion industrielle, la politique des villes nouvelles ou des contrats de pays, ont été mis en œuvre sur tout le territoire et ont masqué le souci de rééquilibrage Est-Ouest.

Ces différents objectifs n'ont pas fait l'objet d'une hiérarchisation explicite. Ils peuvent donc justifier tous les choix de transport. Ainsi l'autoroute A4 Paris-Strasbourg est présentée par la Direction des Routes comme une opération visant à « désenclaver l'Est » : le tracé lui-même, passant par Reims et Metz, est

justifié par une préoccupation d'aménagement du territoire. De même, l'un des arguments présentés par la S.N.C.F. à l'appui du projet de train à grande vitesse Paris-Lyon est de renforcer le rayonnement des métropoles régionales du Sud-Est. Ces deux exemples montrent que certaines décisions de transport sont rattachées à l'aménagement du territoire tout en accroissant explicitement l'écart d'équipement entre l'Est et l'Ouest.

2. De plus, la récente tentative de clarification reste ambiguë. Le Conseil central de planification a retenu, en novembre 1975, deux objectifs d'aménagement du territoire faisant une référence expresse au rôle des transports : le désenclavement de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Massif central et l'insertion du pays dans le réseau européen des voies de communication. La contradiction entre les priorités régionales différentes en matière de transport n'est donc pas levée. A cet égard, la commission de la production et des échanges du plan, dans son avis du 3 juin 1976, n'a pas manqué de souligner « l'inefficacité d'une politique qui conduit à répartir équitablement les grandes infrastructures de transport sur l'ensemble du territoire ».

Une hiérarchisation explicite des objectifs d'aménagement du territoire est donc souhaitable. Il n'appartient pas au groupe de travail, bien évidemment, de déterminer l'ordre des priorités. En revanche, il convient d'insister sur le fait que le développement des réseaux de communication dans l'Ouest passe par la reconnaissance *effective* d'une priorité régionale.

L'ABSENCE D'UNE STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT PAR REGION NUIT A LA SELECTIVITE DES ACTIONS DE TRANSPORT

Concentrer les moyens d'action de l'Etat sur les axes de transport les plus utiles au développement économique, suppose qu'au préalable ait été défini le type de développement économique recherché. Ainsi le rééquilibrage sera-t-il fondé sur l'implantation d'industries lourdes, le développement d'activités tertiaires dans les grands centres, le soutien des petites et moyennes entreprises autour des villes moyennes, une meilleure productivité d'un secteur agricole fortement exportateur, ou bien sur une combinaison mesurée et ordonnée de ces différents éléments ? Ainsi, un groupe de travail s'est penché sur la stratégie industrielle de la France par grande zone, en collaboration avec le commissaire à l'industrialisation de l'Ouest. Les résultats de ces recherches restent toutefois au niveau de la prospective et de l'interrogation. Or chaque type de développement exige un effort particulier sur l'un ou l'autre des modes de transport, d'une ampleur adaptée au niveau de service recherché. Une meilleure définition de l'aménagement souhaité permettra au redéploiement des crédits de l'Etat en faveur de l'Ouest d'agir d'une manière plus sélective et plus efficace. Force est de constater que les pratiques actuelles ne permettent pas d'associer clairement les choix de transport au type d'activité que l'on cherche à susciter.

LE SOUCI DE COHERENCE AVEC LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE LIMITERA L'AMPLEUR DU REEQUILIBRAGE

La conjonction de plusieurs facteurs risque de retarder des opérations ambitieuses d'aménagement de l'Ouest.

La controverse sur le caractère inflationniste des efforts d'aménagement du territoire peut dans la conjoncture actuelle remettre partiellement en cause l'échéancier des projets. En effet, s'il est généralement admis qu'à long terme la réduction des inégalités régionales diminue les tensions inflationnistes, à court terme en revanche, la réalisation d'équipements peu rentables risque d'entraîner des difficultés budgétaires qui ne manqueront pas d'avoir certains effets inflationnistes.

En période de conjoncture instable, les politiques conjoncturelles restrictives visent tout d'abord les équipements collectifs. En matière de transport, d'éventuelles restrictions budgétaires orienteront donc les choix d'investissement de l'Etat vers les opérations les plus rentables, ce qui favorisera, compte tenu des critères actuels, les régions de l'Est où le trafic est plus élevé.

Enfin la crise de l'énergie a eu pour conséquence de renchérir le coût de construction des ouvrages de près de 120 % depuis 1970. Si une telle évolution se poursuivait, à enveloppe constante, le volume physique des opérations réalisées diminuerait. Par ailleurs de fortes augmentations du prix des carburants entraîneraient vraisemblablement un ralentissement du trafic automobile, ce qui remettrait en cause la rentabilité de nombreuses infrastructures routières et autoroutières.

Enfin les préoccupations croissantes concernant la protection de l'environnement risquent de freiner la réalisation des programmes.

Il faut donc envisager le développement des équipements de transport de l'Ouest de la France avec une certaine prudence et agir de manière sélective.

LE REEQUILIBRAGE PAR LES TRANSPORTS SE HEURTE A LA MULTIPLICITE DES POINTS DE VUE

Au niveau national, les organismes réalisant les infrastructures de transport ou concourant à leur exploitation sont nombreux. Ils ont des contraintes propres, poursuivent des objectifs souvent différents et ont des attitudes parfois divergentes.

1. La Direction des Routes, la Direction des Ports maritimes et des Voies navigables et le Secrétariat général à l'Aviation civile, ainsi que les entreprises publiques de transport, en qualité de maîtres d'ouvrage, ont des contraintes techniques et financières propres (cadre budgétaire ou comptable, politique vis-à-vis des fournisseurs, impératifs techniques d'entretien, et de renouvellement des infrastructures existantes). Vis-à-vis des objectifs d'aménagement du territoire les attitudes sont divergentes. Ainsi :

— la Direction des Routes manifeste un intérêt certain pour le développement des autoroutes et des routes à l'Ouest.

— la S.N.C.F., quant à elle, n'est pas opposée à un accroissement de ses interventions à l'Ouest mais considère que l'Etat doit compenser l'écart de rentabilité dû à l'effort d'entraînement des infrastructures. Il importe d'ailleurs de souligner le risque d'incompatibilité existant entre l'utilisation d'un mode de transport au service de l'aménagement du territoire et les principes d'autonomie et de rentabilité des entreprises publiques.

2. Par ailleurs les administrations chargées d'exercer une coordination des transports agissent en fonction d'objectifs divergents :

— la Direction des transports terrestres est investie d'une mission de coordination générale qui consiste à favoriser l'organisation sur l'ensemble du territoire du meilleur service au moindre coût. Le caractère très vaste de cette mission ne lui permet pas de définir des priorités régionales trop marquées.

— la D.A.T.A.R. poursuit plusieurs objectifs, dont la hiérarchisation est mal assurée. Son influence est d'autant plus forte qu'elle est soutenue par une volonté politique précise qui lui permet de faire valoir ses arguments. En matière de rééquilibrage, cette volonté n'est pas toujours affirmée car les équipements de transport font l'objet d'une compétition entre les différentes régions.

— le ministère des Finances fait prévaloir le souci d'une saine gestion budgétaire et financière. Sa position a été clairement précisée à l'occasion de la préparation du VII^e Plan. Des sept projets de programme initiaux concernant les voies de communication de l'Ouest, il n'a retenu que le programme du désenclavement de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Massif central. Son opposition aux autres projets était fondée sur le fait que les liaisons peu rentables ne doivent pas figurer dans un programme prioritaire mais faire l'objet d'études, cas par cas, à la lumière des données économiques et financières. Selon ce ministère, les investissements d'anticipation de la demande peuvent se traduire par un suréquipement dommageable pour les finances publiques.

L'existence de ces divergences implique que seule une volonté exprimée au plus haut niveau de l'Etat, comme cela a déjà été le cas pour le plan routier breton et plus récemment pour le programme d'action prioritaire de désenclavement de l'Ouest peut permettre d'assurer la nécessaire coordination des nombreuses parties prenantes au service de l'aménagement de l'Ouest.

●●●

Ainsi, les facteurs politiques, financiers ou techniques, dégagés précédemment, empêchent de modifier massivement la répartition géographique des investissements de transport. De plus, il faudra bien évidemment satisfaire la croissance de la demande de transport à l'Est du territoire — même si la conjoncture la rend moins forte — sous peine de voir se généraliser les phénomènes de congestion des réseaux, particulièrement préjudiciables aux régions les plus développées du pays.

Mais il n'est pas souhaitable, au vu du constat réalisé sur les dernières années, de laisser se développer un hiatus entre le discours d'aménagement du territoire et la réalité et de laisser s'accroître le déséquilibre entre la qualité des réseaux de transport de l'Est et de l'Ouest.

C'est pourquoi le groupe de travail préconise l'adoption d'une série de mesures visant à développer et à améliorer la contribution des transports au développement de l'Ouest.

PROPOSITIONS

Mettre en place des mesures qui favorisent, en matière de transport, la prise en compte des préoccupations d'aménagement du territoire, suppose, qu'au préalable, ait été définie une attitude des pouvoirs publics sur trois options, évoquées en divers endroits du constat des politiques de l'Etat.

1. En premier lieu, une position doit être adoptée sur l'influence du calcul économique dans la décision de transport.

La première démarche, séduisante au plan intellectuel, consiste à approfondir les méthodes actuelles de choix en utilisant les critères nouveaux tenant compte notamment des effets des équipements sur le développement économique et social. Les efforts dans ce sens, dans la mesure où ils ne cherchent pas à valoriser en termes monétaires les effets indirects du transport, mais évaluent en termes physiques (nombre d'emplois, évolution démographique) les conséquences de l'infrastructure, constituent une aide utile à la décision.

La seconde démarche semble toutefois plus réaliste au regard de l'aménagement du territoire : elle consiste à reconnaître que l'évaluation des effets indirects du transport dépend de la conception initiale de l'intérêt général adoptée et échappe donc à toute quantification. *C'est alors reconnaître que l'évaluation politique de l'utilité de l'infrastructure est fondamentale.*

Il convient donc plutôt de développer dans l'instruction des projets d'équipement des éléments qui faciliteront l'approche politique du projet et qui ne doivent ni se substituer, ni s'amalgamer aux critères économiques et financiers.

2. En second lieu, les tentatives qui, à travers l'offre de transport visent à assurer un meilleur équilibre entre les régions relèvent principalement d'impulsions et d'arbitrages nationaux de l'Etat car il s'agit de la mise en œuvre d'une solidarité nationale. Quelle que soit la volonté, par ailleurs, de modifier les relations entre l'Etat et les collectivités locales, l'aménagement volontariste du territoire doit être décidé à l'échelon central. Mais l'insuffisante connaissance, au plan national, des besoins de transport tous modes confondus, rend nécessaire une analyse intermodale à un niveau géographique plus restreint où l'étude sera plus aisée. Pour mieux utiliser l'offre *globale* de transports dans le plan d'aménagement, une collaboration entre l'Etat et les régions doit être instaurée.

3. Enfin, si l'on a choisi de privilégier la relation entre les équipements de transport et le développement économique de l'Ouest, il faut toutefois préciser que la politique des transports ne peut être qu'un des éléments d'une volonté de rééquilibrage. Il est donc nécessaire que les actions de transport soient accompagnées ou confortées par l'orientation cohérente d'autres moyens tels que la politique industrielle, la politique de l'emploi, de l'habitat ou de l'énergie. Le rééquilibrage ne peut résulter du seul effort de désenclavement.

La plupart des propositions qui seront faites pour infléchir la politique des transports vers le développement prioritaire de l'Ouest ont vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire. Deux raisons permettent de justifier ce paradoxe :

— si le niveau de service de transport influence particulièrement le développement de certaines régions, les moyens réglementaires ou financiers d'une politique des transports ne peuvent que concerner en revanche tout le territoire : le principe d'unité nationale limite en effet *l'institutionnalisation, à travers une politique sectorielle, de privilèges régionaux*, alors même qu'il s'agit de corriger un déséquilibre économique de fait.

— Par ailleurs les lacunes du système de transport concernent plus particulièrement certaines régions rurales de l'Ouest (transports collectifs locaux, services de transport marchandises) mais sont également ressenties dans d'autres parties du territoire, qui, en raison de la faiblesse des trafics, relèvent de la même analyse. Rien ne peut donc justifier que certaines zones de l'Est soient écartées du bénéfice d'un effort identique.

●●●

Les mesures proposées tiennent compte de la contribution passée de chaque mode de transport au rééquilibrage. Elles porteront donc sur les équipements autoroutiers et ferroviaires qui ont beaucoup moins que la route ou l'avion participé à la réalisation de cet objectif.

Elles tiendront compte également des obstacles généraux (dégagés dans la partie III-1) et retiendront ceux sur lesquels il est possible d'agir (divergence des points de vue des administrations et absence de stratégie de développement régional).

Enfin elles seront présentées à trois niveaux : au plan national, au plan local et par mode.

AU NIVEAU NATIONAL

PROPOSITION N° 1

Accentuer le rôle correcteur des fonds d'aménagement du territoire en matière de transports

JUSTIFICATION

— Les crédits consacrés par les fonds d'aménagement du territoire aux actions de transport sont limités (environ 70 millions de F par an). Ils ne peuvent donc avoir pour objectif d'amorcer ou de réaliser de grandes infrastructures. Mais leur efficacité peut être renforcée et leur influence accrue, dans les régions de l'Ouest.

— Certes, la politique d'aménagement du territoire menée en faveur du grand Ouest s'appuie également et principalement sur le système des primes de développement régional. Or le caractère incitatif de ce mécanisme — au demeurant indispensable puisqu'il aura contribué en 1975 à la création de 21.000 emplois dans l'Ouest — dépend toutefois des capacités d'investissement dégagées par les entreprises qui cherchent à s'implanter ou à s'étendre. Lorsque

la croissance économique est ralentie, les primes sont donc moins utilisées : ainsi les estimations actuelles font apparaître une baisse de l'ordre de 20 % des primes versées en 1976 par rapport à 1975.

— En revanche l'intervention en matière de transports, dépend moins de la conjoncture. Quoique plus indirecte, elle favorise a priori le maintien des activités existantes tout en créant les conditions d'implantations nouvelles à plus long terme. Elle est, par ailleurs, tout autant ressentie comme l'expression d'une volonté d'aménagement. Enfin elle peut être démultipliée par les crédits des autres chapitres du budget de l'Etat, alors que les primes de développement régional n'ont pas d'effet d'entraînement sur le budget général.

La disproportion entre les moyens financiers de ces deux types d'action paraît donc trop grande (primes accordées en 1975 égales à 400 millions de francs, dotations transport du F.I.A.T. et du F.A.D. égales 70 millions de francs).

— D'autre part, une réorientation des crédits du F.I.A.T. et du F.A.D. vers les modes qui ont moins favorisé l'Ouest apparaît souhaitable. Les dotations des fonds d'aménagement du territoire ont principalement concerné dans le passé le réseau routier. Or les budgets de la Direction des Routes traduisent actuellement un effort important en faveur de l'Ouest (plan routier breton, plan Massif Central). Aussi une participation plus élevée aux efforts d'amélioration des services ferroviaires semble possible.

CONTENU

— A enveloppe constante du F.I.A.T. et du F.A.D.

- Réorienter les subventions du F.I.A.T. et du F.A.D. vers les services ferroviaires. Une subvention d'équipement pourrait être accordée à la S.N.C.F., chaque fois que des travaux, d'un montant inférieur à un certain plafond, et permettant d'abaisser les temps de parcours entre villes moyennes, ne dégageraient pas une rentabilité suffisante pour l'entreprise nationale. Ces opérations devraient concerner principalement le réseau express de l'Ouest de la France.

De même, la participation aux déficits initiaux des services amélioré (dessertes cadencées, accroissement des fréquences) pourrait être augmentée et étendue à plusieurs opérations dans l'Ouest de la France.

- Maintenir la politique d'aide aux compagnies aériennes de troisième niveau.
- Exclure, dans la mesure du possible, les subventions accordées à une opération, sans contrepartie dans un chapitre budgétaire de l'Etat, ou sans financement complémentaire de la S.N.C.F.

— D'une manière générale, une augmentation des dotations affectées au F.I.A.T. devrait permettre d'accroître les interventions du fonds en matière de transport.

PROPOSITION N° 2

Unifier les études d'impact et mieux instruire les grands projets de transport

JUSTIFICATION

— L'absence de coordination entre les responsables des décisions en matière de transports et la divergence de leurs objectifs ont été soulignées plus haut. *Afin que des préoccupations d'aménagement du territoire soient mieux associées aux choix des infrastructures de transport, il semble indispensable de mieux organiser la phase d'instruction des grands projets, qui ne permet pas actuellement de prendre en compte toutes les conséquences de leur construction, de leur localisation ou de leur tracé sur le développement régional.*

Les insuffisances des mécanismes actuels d'instruction des décisions sont visibles à trois niveaux :

a) Les études économiques d'impact des investissements, introduites dans le domaine des autoroutes (méthode du S.E.T.R.A. pour le choix du tracé de l'autoroute Bourges-Clermont-Ferrand) restent trop rares. De plus elles s'appuient sur des méthodologies différentes et peuvent faire apparaître des résultats contradictoires (cas du canal Rhin-Rhône où un organisme public, le S.A.E.I. et un organisme privé, le C.E.R.L.I.C., aboutissaient à des conclusions divergentes).

b) La programmation est faite à l'initiative du seul ministère technique concerné et les préoccupations d'aménagement du territoire ne sont pas systématiquement associées au choix des programmes.

c) Enfin le processus actuel de consultation interministérielle sur les projets d'investissement est fragmentaire ; la procédure d'instruction mixte, préalable à la déclaration d'utilité publique, ne permet pas un débat d'ensemble entre les administrations concernées sur l'opportunité de l'infrastructure. En effet elle consiste en une consultation au coup par coup des organismes intéressés et s'apparente à une suite de négociations bilatérales entre le responsable de l'ouvrage et les parties prenantes. Aussi, c'est au stade de la réalisation des infrastructures que l'on s'aperçoit des inconvénients d'une telle procédure, lorsque des contestations sur l'utilité, le tracé, les nuisances et les effets économiques de l'équipement apparaissent.

CONTENU

— Il est créé une Commission Interministérielle des Grands Projets de Transport. La nature de « grand projet de transport » est déterminée par le C.I.A.T.

Cette commission est chargée de :

— susciter la réalisation d'études d'impact d'une infrastructure de transport sur le développement des régions concernées et harmoniser les résultats des différentes études existantes. Elle peut, à cette fin, associer à ses travaux les universités et les organismes administratifs de recherche. Elle peut commander toute expertise ou contre-expertise nécessaire à son jugement et préconiser l'utilisation d'une méthodologie particulière pour les études d'impact. Elle met au point, en relation avec les commissions régionales compétentes, un dossier de synthèse comprenant notamment le recensement des conséquences socio-économiques attendues ou prévisibles de l'infrastructure. Une fois visé par les ministres compétents, ce dossier peut faire l'objet d'une consultation au plan local (E.P.R., Conseils Généraux, Communes) pour les modalités pratiques de sa réalisation (tracés, mesures d'accompagnement, financement).

— formuler, avant la déclaration d'utilité publique, un avis sur l'utilité économique et sociale de l'infrastructure. Cet avis porte sur l'opportunité du projet comme sur ses modalités d'application il est formé par la synthèse des avis de l'ensemble des membres de la commission après discussion avec le responsable du projet. Il sera joint au dossier de synthèse sur l'impact attendu et communiqué au Conseil d'Etat avec le projet de déclaration d'utilité publique. Le Secrétariat de la Commission est assuré par la D.A.T.A.R.

AU NIVEAU REGIONAL ET LOCAL

PROPOSITION N° 3

Relier les choix de transport aux objectifs du développement régional

JUSTIFICATION

— La définition des grands projets de transport qui relève nécessairement du niveau national doit tenir compte des grandes orientations de l'aménagement du territoire. Mais l'efficacité de cette intégration sera accrue si les grandes infrastructures favorisent aussi, dans la mesure du possible, les objectifs de développement particuliers à chaque région. Ainsi, une traduction en termes de transport de l'aménagement régional souhaité serait à la fois une aide à la décision nationale et un cadre de la décision régionale de transport. Une telle clarification serait particulièrement utile aux régions de l'Ouest, car l'importance de leur retard y impose plus qu'ailleurs une action sélective et cohérente. L'expérience du plan routier breton a montré que les divergences dans la région sur ses propres partis d'aménagement régional par le transport, n'ont pas facilité sa réalisation.

Or, la réflexion régionale sur ces problèmes n'en est qu'à ses débuts : des Plans de Développement et d'Aménagement (P.D.A.) qui précisent et complètent l'application à la région des objectifs nationaux d'aménagement du territoire sont en cours d'élaboration, mais sans faire référence au rôle que le transport pourrait jouer dans leur réalisation. Quant à la procédure des Schémas Régionaux de Transport, c'est une première approche de l'intégration souhaitée, mais elle est limitée aux seuls transports collectifs de voyageurs et vise surtout une meilleure utilisation de l'existant.

CONTENU

— Il est donc proposé de doter progressivement les régions d'instruments qui permettent d'effectuer les choix de transport en fonction des objectifs exprimés par les P.D.A.

— Une première étape essentiellement pragmatique s'inscrira dans le cadre de la préparation du VIII^e Plan.

Une analyse sommaire du niveau de service offert dans la région, tous modes confondus, sera réalisée par une « cellule économique régionale » légère, associant Service Régional de l'Équipement et S.N.C.F. Après concertation avec les élus et les milieux socio-professionnels, une liste indicative des actions de transport qui favorisent la réalisation du P.D.A., sera présentée aux assemblées régionales.

— Un objectif plus ambitieux visera à élaborer des indicateurs régionaux de transport et un schéma directeur des transports régionaux qui permettront de relier rationnellement les décisions de transport aux objectifs d'aménagement régional.

Les difficultés et l'ampleur de l'étude conduisent, dans un premier temps, à ne proposer sa réalisation qu'à titre expérimental dans deux régions de l'Ouest.

Une commission régionale sera instituée qui comprendra les élus, les représentants socio-professionnels, les administrations concernées, et les usagers. Ses supports administratif et technique seront respectivement assurés par la Mission Régionale et le Service Régional de l'Équipement.

Cette Commission mettra au point un faisceau d'indicateurs régionaux de transport. Des indicateurs de capacité et de qualité de service seront définis pour les liaisons d'importance régionale. Des indicateurs de besoin traduiront en

termes de trafic potentiel, les objectifs d'aménagement du P.D.A. Ces indicateurs permettront de mesurer l'adéquation du niveau de service aux besoins, d'en déduire les actions prioritaires de transport, de mesurer les évolutions et d'effectuer des comparaisons interrégionales.

La commission élaborera un Schéma Directeur des Transports Régionaux qui traduira les choix de transport ainsi déterminés, et qui sera soumis à l'approbation des assemblées régionales.

Relais de la Commission Nationale des Grands Projets de Transports, la commission régionale lui soumettra, par le canal du C.I.A.T. ses dossiers prioritaires et instruira les dossiers de synthèse.

Une telle expérience, si elle se révèle positive, sera généralisée et pourra alors donner lieu à de véritables contrats de Plan en matière de transport, liant l'Etat à une région, dans le cadre d'une enveloppe financière globale. Les régions de l'Ouest devront alors bénéficier des premiers contrats.

PROPOSITION N° 4

Faciliter la réorganisation des transports collectifs de voyageurs au plan local

JUSTIFICATION

— Les instances locales ont, pour les transports collectifs de voyageurs, un pouvoir d'organisation. Or les carences actuelles de ces réseaux sont un obstacle au développement, voire au simple maintien des activités économiques qui sont dispersées dans les régions de l'Ouest. Les régions et les départements doivent donc disposer de moyens efficaces pour adapter les réseaux existants à ces besoins particuliers.

— Au niveau régional, il ne sera pas vraiment fait de proposition, puisque l'E.P.R. va recevoir les pouvoirs nécessaires à la mise en œuvre des schémas régionaux de transport. Dans le cadre de la loi du 5 juillet 1972, un décret d'application lui permettra :

— de passer des conventions avec les transporteurs ferroviaires ou routiers pour créer, étendre, améliorer les liaisons,

— d'acquérir du matériel roulant,

— de participer avec les collectivités locales au financement de l'amélioration des infrastructures,

— de proposer des mesures de réorganisation des services omnibus de la S.N.C.F.

A la seule fin cependant de favoriser la coordination la plus complète de transports au niveau de la région, il est recommandé de généraliser la création d'organismes souples, du type association de la loi de 1901. Elles réuniraient des élus régionaux, des transporteurs et toute partie intéressée et auraient pour seule mission, de mettre en œuvre les réorganisations décidées par l'E.P.R., en rassemblant le financement le plus large (subventions des collectivités publiques et des organismes privés). Il reviendra au Préfet de Région assisté par la Mission Régionale et le Service Régional de l'Equipement d'assumer l'organisation technique des opérations et le contrôle des associations.

— au niveau départemental, le développement des transports scolaires et de personnel — au seul profit de leurs usagers — a accéléré la dégradation de la rentabilité donc de la qualité de service des transports réguliers.

L'intégration de ces transports spécialisés au plan départemental de transport permettra une utilisation plus cohérente des moyens existants.

CONTENU

a) Pour les transports scolaires, il est proposé :

— d'utiliser les cars de ces réseaux, sur des circuits réguliers, en dehors des heures de ramassage en supprimant l'affectation exclusive aux transports scolaires des subventions du Ministère de l'Education concernant l'achat des cars (article 2 de l'arrêté du 11 décembre 1974).

— d'autoriser le libre accès aux usagers réguliers dans la limite des places disponibles, pendant le ramassage scolaire en modifiant l'article 2 du décret du 4 mai 1973.

— d'intégrer ces transports dans le plan départemental des services réguliers en modifiant les décrets de 1949 et 1973 et en supprimant la commission spéciale du C.T.D.T. concernant le transport scolaire.

b) D'intégrer par voie contractuelle les transports de personnel des entreprises dans le plan départemental.

PAR MODE DE TRANSPORT

1 - Les autoroutes

Réaliser des « autoroutes d'Aménagement du Territoire » à péages modérés, sur des tronçons à faible trafic et sans engagement excessif de l'Etat se heurte à l'inadéquation des structures présentes du financement autoroutier dans une situation qui s'est considérablement aggravée.

On proposera donc d'adopter un cadre nouveau qui permette à terme d'assurer le financement de l'extension à l'Ouest du réseau autoroutier par la fusion des S.E.M. d'autoroutes ; d'éviter sur ces autoroutes d'aménagement du territoire la fixation de péages qui limiteraient leur pleine utilisation.

PROPOSITION N° 5

Fusionner les S.E.M. d'autoroutes

JUSTIFICATION

— L'évaluation des possibilités de financement des autoroutes ne doit pas être enfermée dans le cadre particulier de chaque société concessionnaire mais envisagée de façon globale. Cette démarche a été retenue par le groupe R.C.B. Autoroute chargé à l'initiative du Ministère de l'Economie et des Finances, d'analyser les perspectives de développement des autoroutes françaises et dont les travaux sont en cours. Il résulte de la projection des comptes consolidés des sociétés que, si on arrêta fictivement toute construction à la fin du VII^e Plan, des excédents de financement importants seraient dégagés, dès le VIII^e Plan par les S.E.M. (2,2 milliards de francs), et au cours du IX^e Plan par les sociétés privées (4 milliards de francs + 7 milliards dus aux S.E.M.), et cela dans l'hypothèse d'une hausse des péages de 3 % par an en francs courants.

Cette étude montre que les recettes de péages du réseau déjà construit suffiront, bien qu'à terme seulement, à financer un programme ambitieux et accéléré d'équipement de l'Ouest : moyennant une hausse très modérée des péages et un désengagement presque total de l'Etat.

Il faut donc écarter toute nouvelle création de société qui nécessiterait une participation budgétaire importante, et qui perpétuerait en l'aggravant le cloisonnement des sociétés actuelles, générateur de blocages.

Il est nécessaire au contraire de s'appuyer sur les sociétés existantes et de mettre en place l'institution qui réalisera leur intégration financière et permettra d'investir à l'Ouest les excédents à venir.

— Seule la formule de la fusion des S.E.M. est à la mesure du but recherché. En effet, les autres solutions sont comparativement partielles ou excessives.

° Partielles, une caisse de compensation des péages alimentée par les sociétés « riches » au profit des sociétés « pauvres ». Car d'une part, elle ne résout qu'un aspect finalement secondaire du déséquilibre entre l'Est et l'Ouest, et elle n'atteint ce but qu'en retardant l'émergence d'une capacité nette d'investissement (les bénéfices de l'Est seront affectés d'abord à la diminution des péages de l'Ouest et non à l'extension de son réseau).

D'autre part, cette formule laisse subsister le cloisonnement institutionnel entre les sociétés et permet leur dégageant ultérieur en cas de désaccord sur la gestion de la caisse.

° Excessive, une Société Nationale des Autoroutes qui intégrerait l'ensemble des sociétés publiques et privées. Le coût budgétaire élevé du rachat des concessions ainsi que les résistances que provoquerait une nationalisation ne sont pas justifiées par le surcroît de capacité d'investissement apporté par les sociétés privées. Les chiffres cités plus haut montrent que les S.E.M. suffisent pour atteindre l'objectif.

CONTENU

— à moyen terme :

Il est proposé de regrouper les six sociétés d'économie mixte existantes en une seule. Par la consolidation des comptes des anciennes sociétés, la nouvelle S.E.M. fera apparaître un excédent de trésorerie qu'elle affectera notamment au financement d'autoroutes d'aménagement du territoire.

Afin que la réforme soit effective au milieu du VIII^e Plan, lorsqu'elle deviendra utile (existence de capacité d'autofinancement) et nécessaire (réalisation de la dernière phase de l'équipement autoroutier) il convient de préparer dès maintenant la fusion des sociétés.

Le principal obstacle à surmonter sera la réticence prévisible des conseils d'administration des S.E.M. déjà excédentaires (S.A.P.R.R. - S.A.S.F. - S.A.N.E.F.). Composés d'élus locaux, ils exprimeront naturellement les intérêts particuliers des régions. La mise en œuvre de la réforme, devra donc être fondée, à l'initiative de l'Etat, sur une large concertation entre les membres des Conseils d'Administration, de façon à éviter une fusion autoritaire.

--- à très court terme :

Les sections prévues dans le P.A.P. « désenclavement » sont déjà en partie concédées. Il reste cependant 5 liaisons qui n'ont pas encore fait l'objet d'une concession. Il s'agit de : Le Mans-Rennes, Poitiers-Bordeaux, Orléans-Bourges, Bourges-Clermont et Angers-Tours.

De façon à favoriser le regroupement ultérieur des S.E.M. suggéré ci-dessus, il est proposé :

a - de ne créer aucune société nouvelle ;

b - de concéder de préférence aux S.E.M. déjà bénéficiaires de l'Est, les sections non attribuées (on s'est d'ailleurs déjà engagé dans cette voie puisque l'auto-route Bordeaux-Narbonne a été récemment confiée à la S.A.S.F. ;

c - Néanmoins, COFIROUTE, seule société privée actuellement équilibrée et qui exploite déjà le début de l'autoroute océane (Paris-Le Mans) pourrait se voir concéder Angers-Tours, de façon à utiliser au mieux les excédents qui apparaîtront dans les prochaines années.

●●●

La réforme proposée a deux conséquences :

— A côté du secteur public regroupé, subsistera un secteur privé, dont il apparaît souhaitable de limiter la croissance. En effet, contrairement à ce qu'on avait attendu de la création des sociétés privées, cette procédure n'est guère plus économe de ressources publiques que celle de la S.E.M. : trois des quatre sociétés privées actuelles (A.R.E.A. - A.P.E.L. - A.C.O.B.A.) sont dans une situation financière telle qu'une aide financière de l'Etat devra être envisagée.

— D'autre part, la disparité des péages au détriment de l'Ouest persistera même si l'on peut jouer sur des augmentations différentielles des tarifs pour en réduire l'écart. La péréquation totale des péages ne pourra résulter que de l'achèvement des infrastructures.

●●●

PROPOSITION N° 6

Modérer les péages sur les autoroutes d'aménagement du territoire

JUSTIFICATION

— Les péages pratiqués ne doivent pas réduire l'ampleur de l'impact qui est attendu des autoroutes sur le développement des régions traversées ; ils doivent rester en deçà du niveau qui dissuade l'utilisateur d'utiliser l'ouvrage. Ce seuil de dissuasion dépend notamment de l'existence ou de l'absence d'une bonne route nationale.

Une modification des péages actuels est nécessaire. En effet, la fusion des S.E.M. ne permettra leur diminution dans l'Ouest qu'à terme. Par ailleurs, les péages des autoroutes à faible trafic risquent d'atteindre, d'ici-là, des niveaux excessifs.

Une solution radicale consisterait à supprimer les péages sur les autoroutes, dont le trafic est inférieur à 10.000 véhicules par jour : il apparaît que l'existence d'un péage même modéré, réduit la rentabilité collective de l'ouvrage (évasion de trafic, dépenses liées à la perception du péage). Mais, le rachat des péages par la Collectivité suppose un engagement financier de l'Etat ou une participation accrue des usagers de l'automobile. Ainsi, le financement pourrait-il provenir d'une augmentation de la fiscalité sur l'essence (environ 5 centimes) et/ou d'un surpéage qui serait perçu sur les autoroutes à péage actuellement modéré et à fort trafic de l'Est du territoire. Cette solution ne saurait être retenue. En effet, si un péage très élevé réduit généralement le trafic, une absence de péage sur les autoroutes de l'Ouest, n'induirait pas un accroissement de trafic très notable.

C'est pourquoi, seule une modération des péages sur les autoroutes d'aménagement du territoire sera recherchée. Ainsi, le principe des avances remboursables est-il particulièrement bien adapté à un effort d'anticipation des trafics : ces avances auront pour objet de combler l'écart entre les recettes que procure un tarif modéré et les ressources nécessaires à l'équilibre financier des autoroutes durant les premières années.

CONTENU

— L'Etat accordera aux sociétés concessionnaires d'autoroutes d'aménagement du territoire des avances d'équilibre remboursables qui seront indexées et éventuellement rémunérées afin que le péage initial n'exède pas 20 à 25 centimes du kilomètre.

○○○

2 - Le chemin de fer

La période actuelle marque un retour en force du transport ferroviaire avec l'élaboration et la mise en chantier de la première ligne à grande vitesse entre Paris et Lyon. Le niveau de service offert permettra une réduction considérable (de l'ordre de 50 %) des durées des trajets sur l'axe rhodanien, tout en conservant les avantages collectifs et individuels relatifs au transport de masse. Cette évolution ne manquera pas d'avoir des effets importants dans la structuration économique du territoire. Ainsi, dès 1982, un déplacement en train entre Paris et Marseille prendra moins de temps qu'entre Paris et Brest.

Par ailleurs, le chemin de fer apparaît bien adapté au transport des voyageurs entre les principales villes des régions françaises. En dépit de ses avantages incontestables, la voiture particulière ne peut répondre seule à la demande de transport de voyageurs. En effet, une fraction importante de la population ne dispose pas de véhicules personnels. De plus, le développement incontrôlé de la circulation automobile, forte consommatrice d'énergie, risque, à terme, d'entraîner des coûts prohibitifs.

Or, le réseau ferroviaire français, s'il permet une bonne desserte des métropoles régionales depuis Paris, n'offre, en général, qu'un niveau de service médiocre sur les lignes transversales. Un réseau cohérent de transports terrestres interrégionaux nécessite l'amélioration des liaisons de métropole à métropole sans passer par Paris. Par ailleurs, il est souhaitable que l'écart des niveaux de service ferroviaire entre l'Est et l'Ouest ne s'aggrave pas.

Pour réaliser ces objectifs, le groupe propose :

— de disposer d'un schéma directeur d'équipement ferroviaire. Son rôle est de fixer, à terme, une enveloppe raisonnablement optimiste des possibilités de développement de l'infrastructure et des services du chemin de fer et de servir de référence pour débattre des priorités de réalisation des ouvrages au regard de l'aménagement du territoire.

— d'admettre le principe d'une dotation budgétaire à la S.N.C.F. pour favoriser la construction d'infrastructures ferroviaires d'aménagement du territoire. De réaliser, sur la base de ce principe, un effort particulier à l'Ouest, en bonifiant le taux de rentabilité des équipements ferroviaires grâce à la transformation des correctifs tarifaires en subvention d'équipement.

— de mettre en place un service public minimal de messageries dans les zones où les services de transport sont déficients ce qui est le cas dans de nombreuses régions de l'Ouest.

PROPOSITION N° 7

Elaborer un schéma directeur ferroviaire

JUSTIFICATION

— L'objectif principal de ce schéma est de permettre une clarification des débats sur le choix des équipements ferroviaires.

Alors que les perspectives d'équipement pour les autres infrastructures ont été regroupées dans des schémas directeurs (routes, autoroutes, voies navigables, aéroports) qui fixent le cadre géographique de l'action de l'Etat, l'investissement ferroviaire ne fait l'objet d'aucune prévision publique à long terme.

Or, subordonner la réalisation d'équipements ferroviaires aux seules contraintes techniques de renouvellement ou aux données financières annuelles, apparaît contestable. De plus, il semble important que, sur l'opportunité des projets un large débat se substitue aux négociations au coup par coup.

L'action de la S.N.C.F. doit donc, sur la base de critères géographiques et économiques, être fixée sous forme d'un schéma d'aménagement ferroviaire. Il devra, sinon préciser un ordre des priorités, du moins prévoir l'ensemble des investissements qui, à un horizon déterminé doivent faire l'objet d'un effort particulier.

CONTENU

— La S.N.C.F. étudiera un schéma d'offre des services de transport ferroviaire pour les 20 prochaines années en collaboration avec le Secrétariat d'Etat aux Transports et la D.A.T.A.R. Ce schéma doit se prononcer, indépendamment des normes actuelles de rentabilité, sur l'évolution souhaitable du réseau ferré français, en considérant d'une part, la demande actuelle de transport et d'autre part, celle qui pourrait résulter d'un meilleur équilibre économique et démographique sur le territoire. Il doit prévoir le niveau de service à atteindre à l'horizon 2000 grâce notamment :

- au développement des grandes vitesses sur quelques lignes radiales spécialement à l'Ouest ;
- à une amélioration de service des lignes directes reliant les métropoles régionales ;
- à une évolution favorable des conditions d'exploitation (horaires, fréquences, tarifs) sur le réseau des liaisons entre villes moyennes.

PROPOSITIONS N° 8

Bonifier le taux de rentabilité des équipements ferroviaires d'aménagement du territoire - Mesure spéciale en faveur de l'Ouest

La conjugaison de la stricte application des normes de rentabilité des investissements et de la nécessaire réduction de son déficit annuel, a conduit la S.N.C.F. à diminuer progressivement ses efforts d'équipement sur les liaisons les moins fréquentées et les moins rentables.

C'est pourquoi, après avoir orienté par un schéma directeur l'évolution souhaitable du réseau ferroviaire, l'Etat doit intervenir directement pour permettre la réalisation des infrastructures d'aménagements du territoire qui y sont inscrites. Cette intervention bénéficierait à des projets dont la rentabilité financière serait insuffisante au regard des critères de l'entreprise mais qui généreraient un surplus pour la collectivité. En abaissant le coût initial des travaux, elle permettrait à une infrastructure peu rentable d'atteindre le seuil de rentabilité fixé pour l'ensemble des investissements de la S.N.C.F.

Cette contribution pourrait revêtir la forme d'une subvention d'équipement ou d'un accès privilégié aux marchés financiers. Toutefois, ce dernier mode conduirait à mettre en place un nouveau système de financement à taux spécifique et introduirait sur les marchés de capitaux des distorsions peu souhaitables. En revanche, un financement budgétaire aurait l'avantage de faire apparaître clairement les choix de localisation des équipements ainsi que l'effort d'anticipation consenti par l'Etat.

Proposition n° 8 A - Bonifier la rentabilité des équipements ferroviaires d'aménagement du territoire

CONTENU

— De façon à promouvoir les investissements ferroviaires d'aménagement du territoire, il est proposé de :

— classer les projets en fonction d'une appréciation d'ensemble des effets attendus de l'investissement des zones concernées.

— Ouvrir dès le budget 1978 un chapitre unique « d'investissement ferroviaire d'aménagement du territoire » (Secrétariat d'Etat aux Transports).

Si, les conséquences financières d'une telle réforme ne peuvent être déterminées avec précision, un exemple concret permet d'en apprécier l'ampleur. L'électrification de la ligne Le Mans-Nantes qui permettrait d'abaisser substantiellement les temps de trajet entre ces deux villes, reviendrait à 400 millions de francs 1975 et impliquerait une participation de l'Etat, répartie sur plusieurs années, d'environ 70 millions de francs.

D'une manière générale, l'ouverture d'une ligne budgétaire dont le montant croît progressivement pour atteindre 100 millions de francs, permettrait de réaliser un montant de travaux de l'ordre de 400 millions de francs soit 20 % de l'enveloppe « infrastructure » de la S.N.C.F. sur lesquels l'Etat aurait une possibilité d'orientation.

Le principe qui vient d'être dégagé sert de fondement à une mesure spéciale en faveur des équipements ferroviaires de l'Ouest.

Proposition n° 8 B - Bonifier le taux de rentabilité des équipements ferroviaires de l'Ouest grâce à la transformation des correctifs tarifaires en une subvention d'équipement

Les mécanismes d'intervention de l'Etat sur les tarifs marchandises outre leur lourdeur et leur complexité, se révèlent peu aptes à corriger les déséquilibres de niveau de service de marchandises dans les régions les moins développées (Bretagne et Massif Central). Aussi semble-t-il justifié de convertir les concours actuels de l'Etat à l'abaissement des tarifs en une subvention d'investissement.

Cette subvention permettrait, suivant les modalités définies pour la subvention générale aux équipements ferroviaires d'aménagement du territoire proposée en 8 A, de bonifier spécialement le taux de rentabilité des investissements ferroviaires réalisés en Bretagne et dans le Massif Central. En outre, et dans un premier temps, les crédits d'Etat dégagés par la suppression de l'annexe B ter — environ 50 millions de francs par an — pourraient être affectés à la réalisation du P.A.P. ferroviaire.

Une partie des opérations inscrites au P.A.P. doit être prise en charge par la seule S.N.C.F. ; il s'agit notamment de l'amélioration du matériel roulant des grandes liaisons de l'Ouest et du Sud-Ouest, de l'électrification de Bordeaux-Montauban dont la rentabilité est très proche des normes habituelles de l'entreprise et la mise en œuvre du Plan Massif Central pour lequel un financement spécial (100 millions de francs d'emprunts supplémentaires) a été prévu.

En revanche, d'autres opérations permettant d'améliorer la vitesse des trains de voyageurs sur les liaisons de l'Ouest de la France (1) exigent un financement particulier de l'Etat d'environ 200 millions de francs.

(1) Paris-Rennes-Brest ; Paris-Rennes-Quimper ; Bordeaux-Nantes ; Nantes-Redon ; Nantes-Rennes ; Brest-Quimper.

CONTENU

— Supprimer l'annexe B ter aux conditions générales de tarification marchandises de la S.N.C.F. et transférer les crédits ainsi dégagés sur un article particulier du chapitre unique « d'investissement ferroviaire d'aménagement du territoire » du Secrétariat d'Etat aux Transports.

La difficulté principale de ce transfert réside dans l'attachement des régions bénéficiaires des correctifs (Bretagne et Massif Central principalement) à un mécanisme de compensation qui sanctionne annuellement leur handicap. Il va de soi que la totalité des économies réalisées grâce à la suppression des correctifs serait réinvestie dans les régions qui bénéficient actuellement des abaissements de tarifs.

PROPOSITION N° 9

Mise en place d'un service minimum de messageries

JUSTIFICATION

Comme on l'a montré dans le constat, la régression du service dans les gares S.N.C.F. sur les lignes secondaires, crée une lacune dans les services offerts à la population, que ne compensent pas spontanément, en présence et en tarifs, les services routiers concurrents. Or, cette réduction du service ferroviaire pénalise les transports de faibles volumes de marchandises, particulièrement nécessaires aux activités économiques des zones de faible densité. Pour contribuer au maintien de ces activités, il conviendrait donc de préserver un niveau minimum de ces services.

CONTENU

Il pourrait donc être imposé à la S.N.C.F. d'assurer ou de faire assurer un service public minimum de transport de marchandises. S'agissant d'expéditions de faible volume, ce service correspondrait plutôt à la notion de « messageries ». La S.N.C.F. pourrait remplir cette obligation sur rail ou bien sur route. Dans ce dernier cas, un assouplissement du veto sur la fermeture des lignes secondaires ferroviaires serait admis.

Ce service se caractériserait par :

- 1 - une densité suffisante des points de prise en charge et de livraison ;
- 2 - une tarification indépendante de l'importance des trafics et artificiellement basse par rapport à une moyenne nationale ;
- 3 - l'obligation de service public.
- 4 - une implantation géographique limitée aux zones abandonnées par la desserte ferroviaire, ou plus précisément aux zones en difficulté où les services de transport sont devenus non rentables et inexistants ou prohibitifs.

Les deux premières caractéristiques, génératrices d'insuffisances de recettes par rapport aux dépenses, seraient compensées par la S.N.C.F. ou (et) par l'Etat selon les circonstances locales ayant conduit à instituer le service public (fermetures de gares et lignes ou bien absence pure et simple de services satisfaisants).

Il serait logique que la S.N.C.F. confie par convention, l'exécution du service au S.E.R.N.A.M., qui dispose déjà d'un réseau commercial national parfaitement adapté pour assurer la continuité de ce service public hors des zones bénéficiaires.

Objectifs poursuivis	Propositions Correspondantes	Conditions de réalisation	Echéanciers de réalisation
<p>1 - Mieux relier les préoccupations d'aménagement du territoire aux décisions de transport</p> <ul style="list-style-type: none"> — unifier les études et les procédures administratives. — mieux connaître les besoins au niveau national. — mieux relier les choix de transports aux perspectives du développement régional. 	<p>Proposition 2</p> <p>Proposition 7</p> <p>Proposition 3</p>	<ul style="list-style-type: none"> — création d'une commission interministérielle des grands projets de transport. — élaboration d'un schéma directeur ferroviaire par la SNCF en collaboration avec le Secrétariat d'Etat aux Transports et la DATAR — 1^{re} étape : création d'une cellule économique régionale (SRE-SNCF). — 2^e étape : Elaboration d'indicateurs régionaux de transports. 	<p>1977</p> <p>1977-1978</p> <p>1^{re} étape : 1979</p> <p>2^e étape : 1985</p>
<p>2 - Favoriser le développement des moyens de transports dans l'Ouest.</p> <ul style="list-style-type: none"> — réorienter les crédits de l'aménagement du territoire vers les transports. — améliorer l'équipement ferroviaire de l'Ouest. — modifier les conditions de réalisation et d'exploitation des autoroutes. 	<p>Proposition 1</p> <p>Propositions 8A et 8B</p> <p>Propositions 5 et 6</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Redéfinition d'une politique « transports » de la DATAR par un CIAT spécial — Augmentation de l'enveloppe du FIAT. — Etudes et classement des projets par le Secrétariat d'Etat aux transports. Ouverture d'un chapitre unique « Investissements ferroviaires d'Aménagement du Territoire » (augmentation progressive jusqu'à 100 MF.) — Augmentation annexe B ter et transfert des correctifs tarifaires sur le chapitre précédent. — Fusion des SEM - Avances d'équilibre versées aux sociétés d'autoroutes. 	<p>1977-1978</p> <p>1978-1979</p> <p>fusion 1980-1982</p> <p>Avances 1978</p>
<p>3 - Assurer une meilleure qualité de service des transports dans les zones de faible densité.</p> <ul style="list-style-type: none"> — voyageurs. — marchandises. 	<p>Proposition 4</p> <p>Proposition 9</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Modification des décrets de 1949 et de 1973 (coordination) et l'arrêté interministériel du 11-12-74 (subventions aux cars de transport scolaires). — Etude des conséquences financières — Avenant. 	<p>1977</p>

TABLEAU DE SYNTHÈSE DES MESURES PROPOSÉES

Figure n° 10

LE REEQUILIBRAGE EST-OUEST DANS LES DECLARATIONS PUBLIQUES

I - 1950-1960

L'aménagement du territoire a pour objectif de décongestionner Paris en décentralisant l'industrie en province. Le souci de développer l'Ouest n'apparaît pas explicitement dans les déclarations politiques, mais il est sous-jacent :

— « L'aménagement du territoire, c'est la recherche, dans le cadre géographique de la France d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques... (Il s'agit)... d'endiguer le courant qui porte toutes les forces vives du pays vers les grands centres, de recréer des sources de vie dans les régions dont les ressources sont insuffisamment utilisées et qui, malgré de riches possibilités tendent à devenir désertes ». *M. Claudius Petit (février 1950)*.

— « Quant aux régions de l'Ouest, l'éloignement des centres sidérurgiques et des grands courants de circulation a freiné leur développement ». *M. J.-F. Gravier « Paris et le désert français », 1947.*

II - 1960-1969

Le développement de l'Ouest devient un objectif important de l'aménagement du territoire.

— « Il faut parvenir à rééquilibrer celles de nos provinces qui sont les plus déshéritées ». *Général de Gaulle (18 janvier 1963)*.

— « L'aménagement de certaines régions présente un caractère d'intérêt national. Il en est ainsi des départements de l'extrême Ouest : ranimer la Bretagne était et demeure un problème national ». *M. Michel Debré (20 décembre 1963)*.

— « La lutte contre la sous-industrialisation dans l'Ouest, le Sud-Ouest et le Centre sera l'un des impératifs majeurs du V° Plan ». *M. Olivier Guichard (3 mai 1964)*.

— « Notre politique routière se doit de contribuer au rééquilibrage de notre économie au profit de l'Ouest et du Sud-Ouest ». *Rapport de la Commission de la production et des échanges de l'Assemblée Nationale pour la préparation du V° Plan.*

III - 1969-1976

Parmi les différentes politiques d'aménagement du territoire, le rééquilibrage de l'Ouest est un objectif prioritaire.

— « L'Ouest représente à tous égards un pôle essentiel du développement de notre pays ; il joue et jouera un rôle considérable dans le futur de la France. L'Ouest demeure prioritaire dans la politique nationale d'aménagement du territoire ». *M. Valéry Giscard D'Estaing - Discours d'Angers du 1^{er} juillet 1976.*

— « L'action en faveur des régions de l'Ouest et du Sud-Ouest a toujours constitué la priorité de la politique d'aménagement du territoire ». *M. Michel Poniatowski (Travaux et recherches de prospectives, n° 51).*

— « Le rééquilibrage de la France à l'Ouest doit rester un impératif national ». *M. Olivier Guichard (17 mai 1976).*

— « Les régions de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Massif Central, de la Corse, ainsi que celles où s'impose un effort particulier de conversion industrielle seront toutes développées en priorité ». *M. Jean Lecanuet (27 septembre 1976).*

— « Je dirai que jamais l'industrialisation de l'Ouest n'a été une nécessité plus urgente ». *M. Jérôme Monod (28 février 1973).*

ANNEXE N° 2

LES REGIONS EN FRANCE



- GRANDES REGIONS
- 1 : BASSIN PARISIEN
 - 2 : NORD OUEST
 - 3 : SUD OUEST
 - 4 : SUD EST
 - 5 : NORD EST
- } GRAND OUEST
- } GRAND EST

Source : Datar CAES 1976.

**REPARTITION PAR REGION DES INVESTISSEMENTS DE L'ETAT
DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS**
(Méthodologie de l'étude réalisée par le groupe de travail)

1 - La source d'information

Les données nécessaires ont été fournies par le bureau d'Information et de Prévisions Economiques qui procède chaque année pour le compte du Commissariat Général au Plan à une quantification des équipements collectifs et analyse l'évolution des financements de l'Etat.

— Les investissements publics sont analysés par région de programme.

— Leur valeur est déterminé en terme de Formation Brute de Capital Fixe, à laquelle est ajoutée le prix des terrains. En effet, au sens de la comptabilité nationale, la construction d'un équipement, les grosses réparations ou les études sont considérées comme des additions au patrimoine d'un agent, alors que l'achat des terrains, qui représente une forte proportion des coûts de réalisation des infrastructures de transport, s'analyse comme un transfert entre deux patrimoines et n'entre pas dans la formation de capital.

— Les dépenses de l'Etat retenues pour cette quantification des équipements de transport sont les crédits de paiement effectivement consommés des titres V et VI du budget général et des comptes spéciaux du Trésor.

— L'analyse des dépenses d'investissement selon leur objet est faite en quinze fonctions économiques et en sous fonctions de la nomenclature du VI^e Plan.

2 - La méthode

L'étude ne porte que sur la période 1966-1974 (années limites comprises), le montant des crédits de paiement de l'Etat effectivement consommés en 1975 n'étant pas encore disponibles au moment de sa réalisation.

Les dépenses d'investissement ont été analysées dans un cadre légèrement différent de celui adopté par le Commissariat Général au Plan. On a tenté, en effet, de regrouper l'ensemble des dotations budgétaires d'équipement de l'Etat concernant les transports, qu'ils soient urbains ou non urbains. Plusieurs « fonctions Plan » sont donc concernées :

— la fonction « transports » proprement dite comprenant :

° le réseau routier de rase campagne (investissements autoroutiers et dotations aux sociétés concessionnaires + investissements routiers),
° les autres transports (voies navigables et ports fluviaux, les ports maritimes et l'aviation civile). L'individualisation de chacun de ces trois secteurs n'a pas été possible pour le V^e Plan.

— la fonction « Renforcements coordonnés des chaussées » ajoutée à la nomenclature Plan pour tenir compte de la spécificité et de la nouveauté du programme de la Direction des Routes et de la Circulation Routière du ministère de l'Equipement, et dont la réalisation n'a commencé qu'en 1970.

— la fonction « Développement urbain » dont seules ont été reprises les dotations relatives :

- ° au réseau routier urbain (autoroutes urbaines et routes),
- ° aux transports collectifs urbains.

On notera que le chemin de fer est exclu du champ de cette étude puisque la S.N.C.F. ne bénéficie pas, à proprement parler, de subventions d'équipement de l'Etat et doit s'assurer de la rentabilité de ses investissements.

Le lien entre les objectifs d'aménagement du territoire et les subventions d'investissement aux transports urbains est moins net que dans le cas des transports interrégionaux.

Néanmoins, ces investissements ont été repris en raison de la participation des équipements urbains (rocares, raccordements autoroutiers, liaisons avec les aéroports, fluidité du trafic à l'intérieur d'une ville) à certains objectifs initiaux d'aménagement du territoire (promotion des métropoles d'équilibre).

Il convenait par ailleurs d'évaluer la charge que la demande de transports urbains fait peser sur l'ensemble des dotations d'investissement de l'Etat au détriment des transports interurbains.

Enfin, l'analyse des investissements publics de transport est rendue difficile par la diversité des sources de financement et la multiplicité des maîtres d'ouvrages.

Cet écueil a été évité en ne retenant que les seuls *crédits de paiement de l'Etat*, ce qui permet d'apprécier le rôle des dotations budgétaires face à la demande privée et aux décisions des entreprises ou des collectivités locales.

Toutefois, pour tenir compte du niveau des autres financements publics, on a tenté de dégager le taux de financement apparent de l'Etat par grande zone. Celui-ci est égal au rapport entre les crédits de paiement effectivement consommés par l'Etat et la F.B.C.F. augmentée des achats de terrains pour l'ensemble de l'agent administration (Etat, collectivités locales et OSPAE).

3 - Le cadre géographique

Le cadre géographique adopté pour les trois études réalisées (régionalisation des crédits d'investissement de l'Etat, répartition des équipements structurants, répartition des dotations du FIAT et du FAD) couvre les 22 régions de programme de la France métropolitaine regroupées en cinq grandes zones (Nord-Ouest, Sud-Ouest, Sud-Est, Nord-Est et Bassin parisien). Cette division du territoire présente trois avantages :

- elle isole *cinq zones relativement homogènes* au plan de l'évolution démographique et socio-économique. Cette division est celle qui a été adoptée par la Commission d'aménagement du territoire et du cadre de vie du VII^e Plan ;
- la juxtaposition des deux grandes régions Nord-Ouest et Sud-Ouest recouvre la plus grande partie des zones aidées au titre des primes de développement régional et correspond donc à la définition du Grand Ouest ;
- compte tenu de l'importance de certaines infrastructures de transport, la région de programme fournit un cadre trop étroit pour qu'une répartition des dotations de l'Etat ait une réelle signification. Ainsi, l'arrière pays de ports tels que Fos ou Dunkerque dépasse largement les régions Provence-Côte d'Azur ou Nord-Pas de Calais. De même, la zone éventuelle d'influence d'une autoroute doit être évaluée sur une grande longueur et dépasse la seule région administrative traversée.

L'année de référence monétaire choisie a été, comme pour les travaux des commissions du VII^e Plan, 1975. Aussi, l'ensemble des dotations d'investissement ont-elles été évaluées en francs 1975 par application de l'indice F.B.C.F. des administrations établi par l'I.N.S.E.E.

Dans la mesure du possible, l'étude a été menée sur la durée des V^e et VI^e Plans. La prise en considération d'une période assez longue est justifiée par

les délais de réalisation des grands équipements. Ainsi il se passe en moyenne sept ans entre la décision de réalisation d'une autoroute et son ouverture au public.

4 - Les hypothèses retenues

a) L'analyse de la répartition des dotations de l'Etat entre grandes régions ne peut avoir une signification complète en matière d'infrastructures de transport que si l'on connaît le niveau initial des équipements existants par région. En toute rigueur, une étude complète aurait donc dû inventorier le niveau d'équipements dans chaque zone retenue au début de la période de façon à mettre en évidence les déséquilibres initiaux.

Mais, seuls, les équipements nouveaux réalisés depuis 1966 ont été pris en considération.

— En effet, l'évaluation des niveaux d'équipement par région en début de période, nécessairement exprimée en termes physiques et non financiers, aurait été illusoire.

— Par ailleurs, l'essor des moyens de communication modernes (autoroutes, grands axes routiers à 2 × 2 voies, dessertes aériennes, voies navigables à grand gabarit et grands ports) date du début du V^e Plan.

— Enfin, les raisons actuelles et principalement géographiques de l'enclavement relatif des régions de l'Ouest existaient en 1966 et avaient justifié, à cette époque, la priorité donnée au rééquilibrage de la France vers l'Ouest.

L'intérêt de l'étude, cette hypothèse étant admise, est donc d'apprécier si l'effort d'équipement dans les grandes régions considérées au cours des deux derniers Plans a corrigé une situation initiale a priori défavorable à l'Ouest.

b) Une étude des efforts d'équipement de l'Etat tous modes de transport confondus, se heurte à la difficulté d'agrèger des volumes physiques d'infrastructures (km et largeur des routes, gabarit des voies navigables, classes d'aéroports, etc.).

L'évaluation des équipements réalisés par l'Etat a donc été menée en termes financiers. Cela suppose qu'UN franc représente un intérêt équivalent quel que soit le mode de transport, objet de l'investissement.

**ETUDE DE LA REPARTITION DES INVESTISSEMENTS
STRUCTURANTS DE L'ETAT***

1 - Seules les dépenses d'équipement de l'Etat (valeur 1975) ont été prises en compte et ceci sur la période du seul VI^e Plan.

2 - Le système de transport a été, en raison de l'importance relative des modes de transport, divisé en deux réseaux :

— un réseau de base (route, autoroutes, chemin de fer, transports aériens) pour lequel ont été prises en considération les seules dépenses d'anticipation de la demande ;

— un réseau complémentaire constitué par les ports et les voies navigables pour lequel a été prise en compte la totalité des dépenses budgétaires. On considère en effet que ces équipements induisent pour une large part une demande nouvelle.

3 - Les investissements relatifs au transport urbain dont l'ampleur est très liée à la « forme urbaine » n'ont pas été retenus. De ce fait, les ratios calculés pour le Bassin Parisien sont nettement sous évalués et n'ont pas de réelle signification.

4 - Le mode d'évaluation des efforts d'entraînement par mode de transport a été le suivant :

a) Ont seules été considérées les autoroutes et les routes à 2 × 2 voies en raison des avantages importants qu'elles procurent à l'usager sur le plan du confort, de la sécurité et des gains de temps.

° Pour les infrastructures concédées, l'effort d'entraînement a été évalué par la part de financement (apports en nature compris) que l'Etat a consenti pour permettre la réalisation anticipée de ces équipements ; le solde est financé par le péage, fonction du trafic.

° Pour les infrastructures non concédées, l'effort d'entraînement a été mesuré par le complément de financement qui aurait dû être versé à l'Etat (par exemple par une collectivité locale) pour que le taux de rentabilité (calculé sur la seule part de l'Etat) atteigne le seuil minimum de rentabilité déterminé par le montant de l'enveloppe disponible (taux de rentabilité × coefficient de rareté des crédits routiers).

* Etude réalisée par le groupe de travail en collaboration avec la D.A.T.A.R.

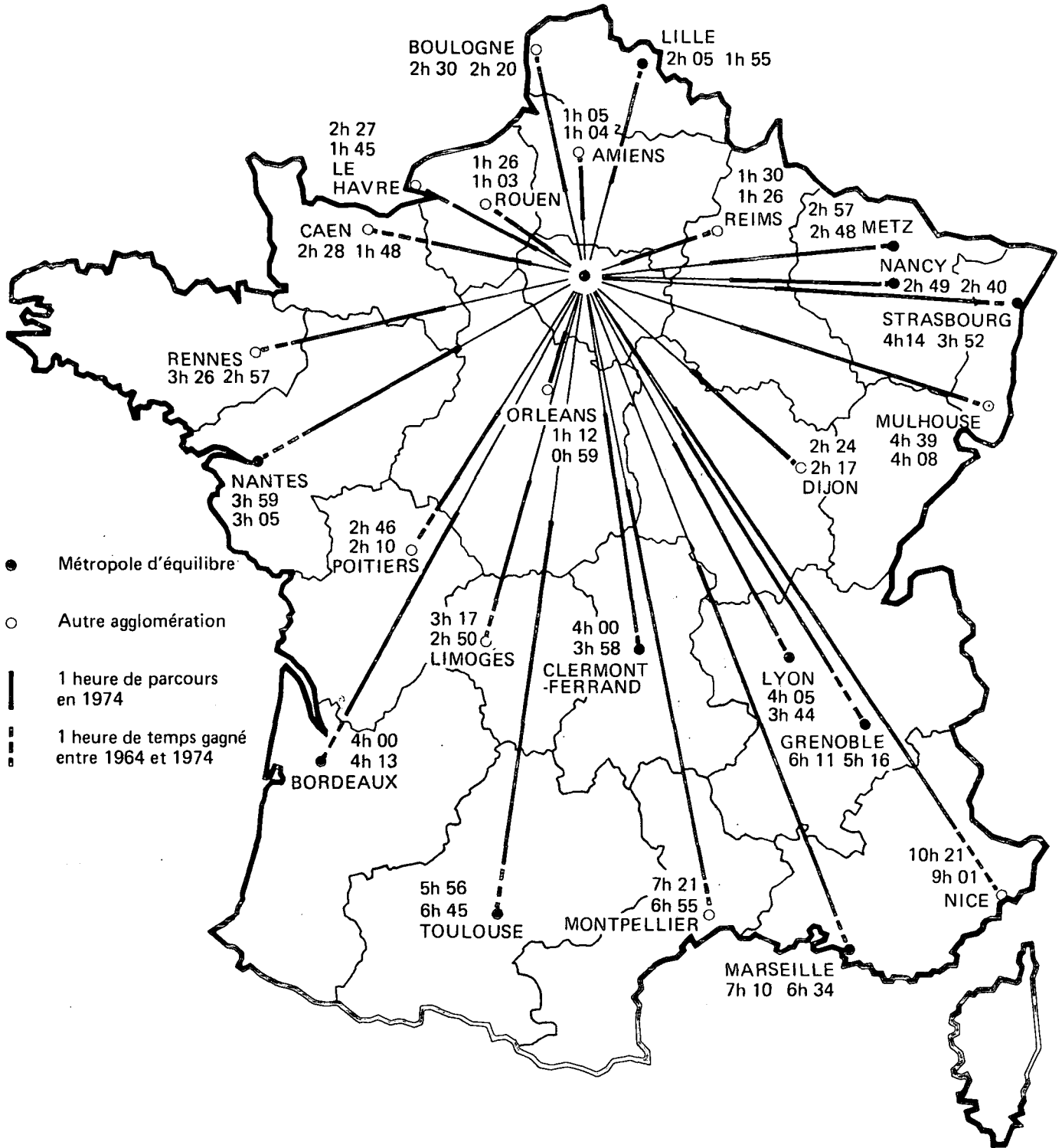
b) L'évaluation des efforts d'entraînement en matière d'infrastructures aéroportuaires n'ayant pu être obtenue à temps du Secrétariat Général à l'Aviation Civile, la totalité des dépenses budgétaires relatives à ce secteur a été prise en considération. Il est à noter que les principales opérations réalisées du VI^e Plan l'ont été dans la partie Est de l'hexagone (Satolas et Nice).

c) Les infrastructures ferroviaires sont réalisées à l'initiative de la S.N.C.F. selon ses propres critères de rentabilité (13 % minimum) et sans financement budgétaire. Il n'y a dans ces conditions, aucun effort d'entraînement de la part de l'Etat.

d) La modernisation des voies navigables (en dehors des opérations de restauration et de sécurité) a pour objectif l'abaissement des coûts de transport et l'implantation d'activités en bordure des voies d'eau. Les investissements réalisés par l'Etat dans ce secteur et la totalité des crédits budgétaires correspondants doivent être considérés comme effort d'entraînement.

ANNEXE N° 5

RESEAU FERROVIAIRE
TEMPS DE PARCOURS DES MEILLEURS TRAINS DE VOYAGEURS
COMPARAISON ENTRE 1964 ET 1974



- Métropole d'équilibre
- Autre agglomération
- 1 heure de parcours en 1974
- - - 1 heure de temps gagné entre 1964 et 1974

Cette carte a été établie à partir des informations communiquées par la S.N.C.F. ; les temps de parcours retenus correspondent aux horaires dits du service d'été.

**INDICATEURS DE QUALITE DE SERVICE DES LIAISONS
INTERREGIONALES DE VOYAGEURS**

1 - Méthodologie retenue par le groupe de travail

— Seules les liaisons entre capitales régionales prises deux à deux ont été recensées :

— le travail a été fait sur la base du Chaix d'été 1974.

— l'objet de cet indicateur est d'attirer l'attention sur les problèmes de relations interrégionales par chemin de fer afin d'avoir une vision d'ensemble des améliorations envisageables.

— les notes de chacune des liaisons ont été attribuées comme suit :

Fréquences de liaisons possibles par jour	Note	Vitesse en km/h	Note	Changt de train	Note
≥ 10	5	≥ 105	5	oui	0
7,8 ou 9	4	90 ≤ < 105	4		
5 et 6	3	80 ≤ < 90	3		
3 et 4	2	65 ≤ < 80	2	non	2
≤ 2	1	< 65	1		

note maximum 12 = (5 + 5 + 2)

note minimum 2 = (1 + 1 + 0)

Exemple : les liaisons Limoges-autres préfectures de région sont affectées des notes suivantes :

Limoges-Amiens	6	Limoges-Lyon	6
Limoges-Besançon	4	Limoges-Marseille	6
Limoges-Bordeaux	8	Limoges-Montpellier	4
Limoges-Caen	8	Limoges-Orléans	12
Limoges-Châlons	6	Limoges-Paris	12
Limoges-Metz	6	Limoges-Poitiers	5
Limoges-Nantes	5	Limoges-Rennes	6
Limoges-Clermont-Ferrand	3	Limoges-Rouen	7
Limoges-Dijon	7	Limoges-Strasbourg	6
Limoges-Lille	8	Limoges-Toulouse	12

Total des points de Limoges : 137

2 - Résultats : classement des métropoles régionales

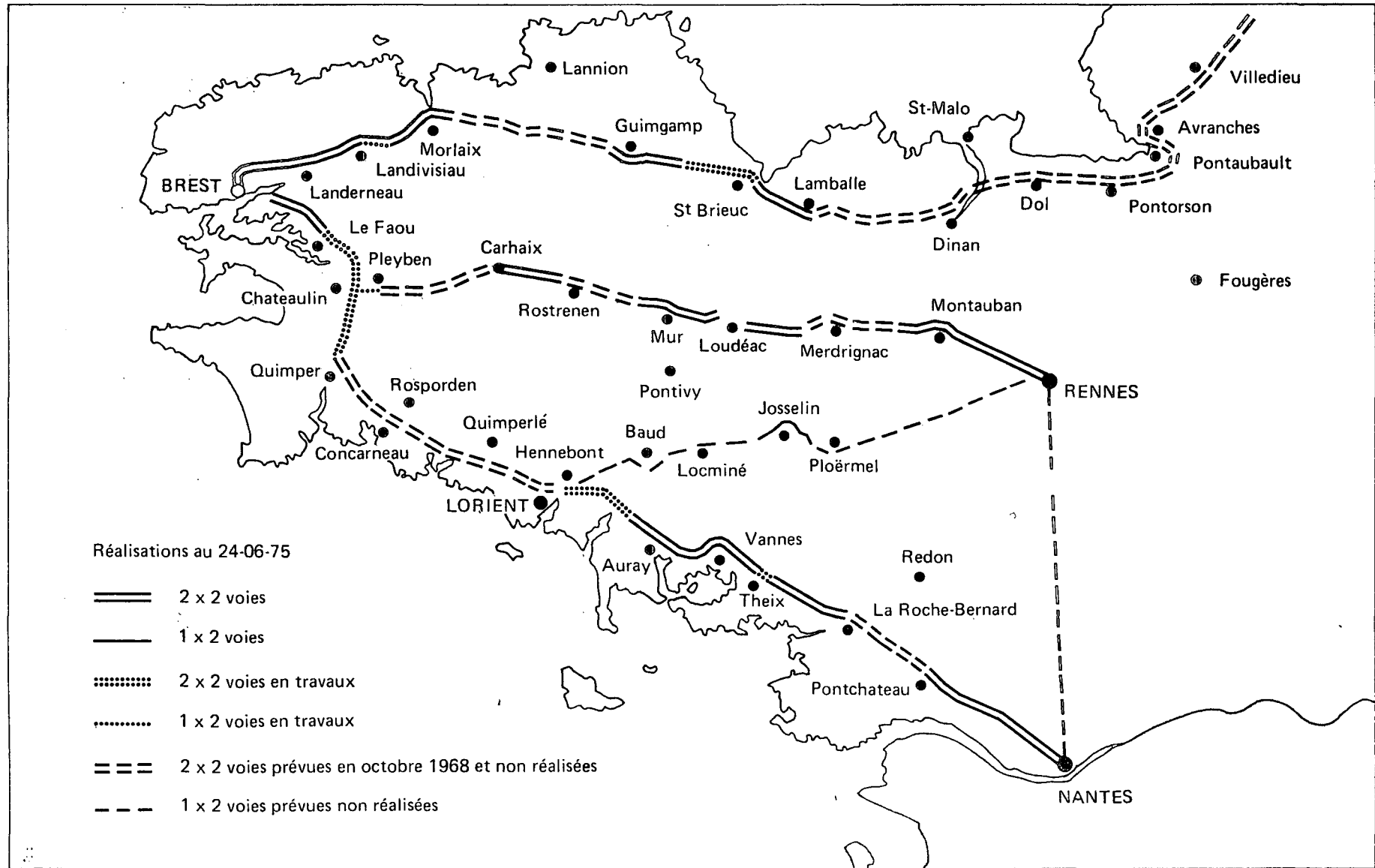
	pts		pts
1 - Paris	232	12 - Caen	150
2 - Lyon	175	13 - Amiens	150
3 - Bordeaux	170	14 - Rouen	147
4 - Orléans	169	15 - Toulouse	147
5 - Marseille	166	16 - Rennes	144
6 - Dijon	165	17 - Nantes	143
7 - Chalon	163	18 - Limoges	137
8 - Strasbourg	158	19 - Besançon	135
9 - Montpellier	155	20 - Poitiers	132
10 - Metz	153	21 - Clermont-Ferrand	117
11 - Lille	153	Moyenne française	156

**REPARTITION PAR GRANDES REGIONS DES CREDITS ROUTIERS
DE L'ETAT EN TERME D'AUTORISATION DE PROGRAMME
(V° ET VI° PLANS)**

Grandes régions	Nord-Ouest (1)	Sud-Ouest	Total Ouest	Sud-Est	Nord-Est	Total Est	Bassin Parisien
Population en %	12,8	19,5	32,3	21,1	17,4	38,5	29,2
Nombre de km en %	13	27,4	40,4	27	14,6	41,6	18
Trafic en v./km en %	12	25,6	37,6	27	14,4	41,6	21 (2)
Investissements en F./v./km en %	113 22 (1)	60 24,8	— 46,8	51 22	70 16,2	— 38,2	44 15
Part des 2 × 2 voies dans dotations régionales	80 %	20 %	—	30 %	40 %	—	33 %

(Source : Groupe de travail.)

LE PLAN ROUTIER BRETON



**COMPARAISON ET EVOLUTION DES DEPENSES ET DES RECETTES
DE VOIRIE DE L'ETAT POUR 5 REGIONS ET LA FRANCE ENTIERE
AU COURS DE LA PERIODE 1971-1974**

1 - L'idée directrice de l'étude est de faire apparaître par région le rapport entre les dépenses de voirie de l'Etat et les recettes fiscales liés à la circulation automobile. L'évolution de ce rapport $\frac{\text{dépenses}}{\text{recettes}}$ permet de suivre l'évolution de l'effort de l'Etat en matière de voirie et de comparer cet effort région par région. Plus le rapport $\frac{\text{dépenses}}{\text{recettes}}$ est élevé, plus l'effort de l'Etat est important.

Les dépenses comportant les frais de fonctionnement enregistrés dans la comptabilité administrative, les dépenses de police affectées et les charges d'infrastructures saisies par la comptabilité publique, dans la nomenclature du plan.

Les recettes sont le produit de la fiscalité spécifique de l'automobile (impôts spécifiques sur les carburants, sur les lubrifiants, taxes sur les immatriculations et les cartes grises, taxes différentielles, majoration du taux de T.V.A. sur les voitures particulières, taxe à l'essieu).

2 - Résultats

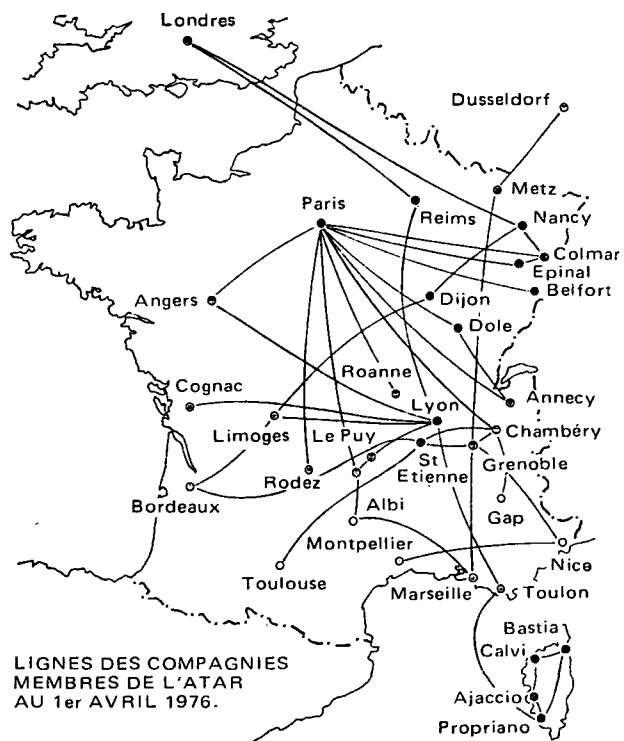
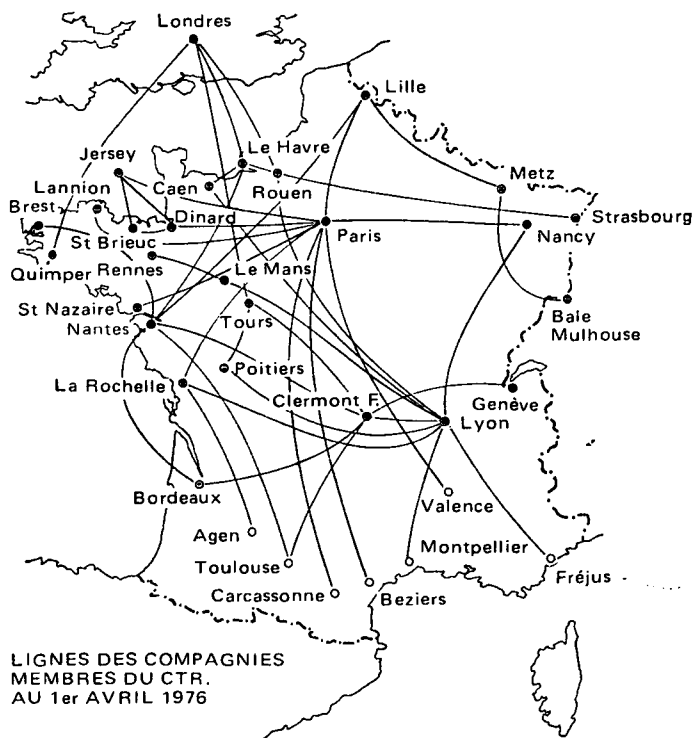
évolution du rapport $\frac{\text{dépenses de voirie}}{\text{recettes fiscales de l'automobile}}$

Régions Années	Région parisienne	Rhône Alpes	Provence Côte d'Azur	Bretagne	Auvergne	Reste de la France
1971	62,9 %	39,7 %	35,6 %	37,7 %	38,2 %	47,8 %
1972	74,7 %	41,1 %	42,6 %	38,8 %	42,4 %	49,1 %
1973	69,6 %	42,2 %	41,4 %	45,5 %	47,9 %	49,3 %
1974	74,3 %	46,6 %	45,1 %	46,1 %	60,7 %	52,4 %

(Source : SAEI - Commission des Comptes des Transports de la Nation).

ANNEXE N° 10

DESSERTA AERIENNE INTERIEURE.



PROGRAMME D' ACTION PRIORITAIRE AUTOROUTIER



Bibliographie

- 1 - Aydalot P., Noël M., Hua Thanh Binh (1971). « La mobilité des activités économiques », Paris, Gauthier-Villars (C.E.T.E.M.).
- 2 - Balduini G. (1972). « Autostrade e territorio », quaderni di Autostrade, n° 20.
- 3 - Battelle (Institut) (1967). « Etudes économiques du projet de voie navigable de Bâle à Yverdon », Genève.
- 4 - Bonnafous A., Plassard F., Soum D. (1974). « Aménagement de l'espace et transports routiers ». Revue économique, numéro spécial, mars 1974.
- 5 - Boudeville J.R. (1968). « L'espace et les pôles de croissance », Paris, P.U.F.
- 6 - Bureau d'Information et de Prévisions Economiques (B.I.P.E.) (1976). « Quantification des équipements collectifs et évolution du financement de l'Etat ».
- 7 - Cerlic (1976). « Etude sur les effets de la liaison fluviale Rhin-Méditerranée », Navigation, ports et industries, 25 février 1976.
- 8 - Commissariat général au Plan - Rapport de la commission des transports et rapport de la commission d'aménagement du territoire et du cadre de vie.
- 9 - D.A.T.A.R. (1974 et 1975). « La politique d'aménagement du territoire ». La Documentation française.
- 10 - D.A.T.A.R. (1972). « Les grandes liaisons routières : un schéma directeur ». La Documentation française.
- 11 - F.D.E.S. (1975). « Rapport du comité n° 8 sur le train à grande vitesse ».
- 12 - Le Vert P. (1975). « Rapport sur les transports terrestres ».
- 13 - Lösch A. (1954). « The Economics of location », Yale University Press.
- 14 - Ministère de l'Equipement (1970). Instruction du 20 janvier 1970 sur le calcul de rentabilité des investissements routiers.
- 15 - Ministère de l'Equipement et Secrétariat d'Etat aux Transports. « Les schémas régionaux de transports collectifs de personnes : la demande de transport ».
- 16 - Palander T. (1935). « Beitrage sur Standortstheorie », Upsala.
- 17 - Pares R. (1974). « Le chemin de fer en France ». Documentation française.
- 18 - Perroux F. (1961). « Economie du XX° siècle », Paris, P.U.F.
- 19 - Plassard F. (1976). « Autoroutes et développement régional », Paris, Economica.

- 20 - Service des affaires économiques et internationales S.A.E.I. « Analyse critique des études sur les perspectives de transport de marchandises en 1985 ». Document non publié.
- 21 - S.E.D.E.S. « Rapport sur les conséquences socio-économiques de la mise en service de l'autoroute A.6 dans l'Yonne ». Document non publié.
- 22 - Service des études - S.E.T.R.A. « Etudes des avantages indirects des aménagements routiers interurbains ». Document non publié.
- 23 - Voisard J. (1975). « Réflexions de politique industrielle », document D.A. T.A.R., 8 juillet 1975.
- 24 - Wéber A. (1929). « Theory of the location of Industries », Chicago, University Press. (Première édition en allemand, 1909).