

istit
1988

MINISTRE DE L'EQUIPEMENT, DU LOGEMENT, DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
ET DES TRANSPORTS

OBSERVATOIRE ECONOMIQUE ET STATISTIQUE DES TRANSPORTS

55, rue BRILLAT SAVARIN - 75013 PARIS - Tél. : (1) 45 89 89 27

REFLEXIONS ET PROPOSITIONS SUR
LA PLANIFICATION, LES PRIORITES
DE POLITIQUE DE TRANSPORT ET
LES CONTRATS ETAT-REGION
POUR LA PERIODE 89-93

Observatoire Economique
et Statistique des Transports
DOCUMENTATION
RÉF. n° 288

**REFLEXIONS ET PROPOSITIONS SUR LA PLANIFICATION,
LES PRIORITES DE POLITIQUE DE TRANSPORT
ET LES CONTRATS ETAT-REGION
POUR LA PERIODE 89-93**

1-Reflexions et perspectives pour la planification	P.1 à 8
2-Les perspectives transport à long terme	P.9 à 20
3-L'Europe des transports	P.21 à 28
4-Les priorités de la politique des transports pour la période 89-93	P.29 à 37
5-Les contrats Etats- Région	P.38 à 40

Gaston BESSAY

REFLEXIONS ET PROPOSITIONS SUR LA PLANIFICATION, LES PRIORITÉS DE POLITIQUE
DE TRANSPORT ET LES CONTRATS ETAT-REGION POUR LA PERIODE 89-93

Pour la préparation des contrats de plan Etat-Région des réflexions ont été faites à partir des travaux de prospective effectués dans le Groupe que j'anime et auquel participent notamment des représentants de différentes administrations et du milieu professionnel. Un premier document "perspectives transport 2005" rend compte d'une partie de ces travaux.

Il paraît en effet souhaitable d'essayer d'articuler le moyen et le long terme afin d'assurer une certaine continuité tant au niveau de l'analyse que des objectifs poursuivis.

En outre quelques réflexions préalables sur l'évolution du plan et des contrats Etat-région peuvent présenter un intérêt compte tenu d'une part de l'expérience très ancienne acquise dans les transports, d'autre part du très grand nombre de contrats passés avec les collectivités territoriales pendant la période 84-88 (plus de 400 contrats soit plus que la somme de ceux passés dans les autres secteurs). Ce chapitre peut aussi fournir des éléments sur le bilan demandé dans la note du Premier Ministre.

Enfin des propositions ont été élaborées en matière de politique de transport afin de contribuer à l'établissement du document d'orientation de L'Etat et de priorités susceptibles de faire l'objet de contractualisation ont été dégagées. Les différents thèmes traités dans le document joint sont donc les suivants:

- réflexions et perspectives pour la planification
- les perspectives transport à long terme
- l'Europe des transports
- les priorités de la politique des transports pour la période 89-93
- les contrats Etat-Région

Bien entendu ce document se veut une contribution pour alimenter les propositions qui seront faites et sa visée prospective autorise une certaine liberté d'analyse et de proposition, cet exercice n'est peut-être pas inutile pour apporter de réelles améliorations à la procédure des contrats et leur donner une efficacité plus grande.

1-Reflexions et perspectives pour la planification

Le secteur des transports constitue un bon terrain pour mener une réflexion en vue de moderniser la procédure des contrats de plan compte tenu notamment :

- de la forte dépendance du secteur vis à vis de l'Etat ou des collectivités locales
- du caractère de service public d'une certaine partie de l'activité
- du rôle des transports dans l'aménagement du territoire
- ou encore de ses aspects capitalistiques.

La plus grande partie de contrats passés dans le cadre du 9e Plan avec les collectivités locales ont concerné les transports : plus de 400 contrats soit plus que la totalité des autres secteurs économiques; la pratique de planification est donc assez bien connue et relativement ancienne dans le secteur, plusieurs enseignements peuvent en être tirés .

Le rôle pédagogique du plan

La première vertu du Plan dans les transports comme dans d'autres secteurs c'est peut-être d'obliger les différents intéressés à faire un effort d'analyse , à s'imposer une certaine démarche et à profiter de l'occasion pour définir des objectifs à moyen terme pour leur propre domaine. Cette démarche permet à chaque partenaire de se mettre en capacité de mieux négocier et pour cela au préalable de mieux cerner les évolutions possibles et les perspectives souhaitables. Au delà même de la planification cela introduit une certaine rigueur dans l'analyse qui fait moins reposer les décisions sur des idées préconçues , sur des modes ou sur des mouvements d'humeur .

Au pilotage à vue est alors substituée une gestion qui repose sur des critères d'appréciation plus scientifiques et au total plus pertinents , la démarche de planification se révèle donc comme un outil d'aide à la gestion par ailleurs relativement neutre par rapport aux enjeux idéologiques .

Un enrichissement de la dimension des problèmes

Il est certain que la présence des différentes administrations est très importante car cela impose de ne négliger aucun aspect pour un problème déterminé ainsi les dimensions économique, financière, sociale voire culturelle sont traitées avec une certaine égalité. Par ailleurs les interactions entre ces différentes dimensions apparaissent plus nettement et la problématique est ainsi plus riche ce qui facilite les mises en synergie particulièrement difficiles sinon impossibles dans certains cas.

La complexification de la vie économique et sociale rend caduque la plupart des découpages des administrations et notre pays souffre cruellement d'une incapacité à aborder les principaux enjeux du moment de façon transversale. Les cloisonnements et les corporatismes sont à l'origine de scléroses très dommageables et le plan est à peu près l'unique lieu qui pourrait permettre une approche relativement cohérente ; cela rompt avec les habitudes sectorielles dont l'addition ne constitue pas toujours, loin s'en faut une, politique globale homogène.

Une meilleure maîtrise des entreprises placées sous la tutelle des pouvoirs publics

Malgré les veilles de contrôle de l'administration force est de constater que bon nombre d'entreprises du secteur public ou nationalisé échappent en fait à sa tutelle ; en effet certaines superstructures d'entreprises ont parfois tendance à privilégier leur problématique au détriment de l'objet social pour lequel ces entreprises ont été fondées. Il n'est pas nécessairement grave que des entreprises évoluent et s'adaptent, bien au contraire, mais lorsque ces changements remettent en cause les missions initiales qui leur sont confiées ou les conditions dans lesquelles elles doivent s'effectuer il faut à tout le moins en référer aux organismes de tutelle afin de veiller notamment à ne pas créer de contradictions avec d'autres interventions relevant de la compétence publique. L'élaboration du Plan est un moment privilégié pour vérifier la mise en oeuvre des missions confiées notamment à travers la procédure des contrats et au delà pour en confier de nouvelles ou simplement pour confirmer les précédentes. C'est enfin l'occasion de planifier des efforts de productivité pour permettre d'assurer les missions au moindre coût pour la collectivité et l'utilisateur.

Une meilleure articulation des politiques nationales et locales

La décentralisation des responsabilités est un processus irrémédiable qui doit permettre de rapprocher le citoyen des lieux de décision, de mieux ajuster les moyens aux besoins, d'éviter certains gaspillages et au total qui responsabilise un peu plus les différents acteurs. Cela étant il peut y avoir des effets pervers, à savoir celui de voir se développer des politiques locales en contradiction avec d'autres politiques locales ou avec l'intérêt national. La mise en cohérence s'impose donc et les contrats de plan peuvent être le vecteur de cette mise en cohérence surtout si ceux-ci sont élaborés de façon interactive afin de ne pas imposer un point de vue centralisateur mais pour bien tenir compte des spécificités de chaque secteur, de chaque niveau.

Il reste qu'à un moment donné il convient de conclure et d'arbitrer sur les questions encore en suspens ; l'addition pure et simple des politiques régionales ne saurait constituer la politique nationale ; on ajouterait alors une contradiction supplémentaire à celle déjà signalée pour les politiques sectorielles. Il faut sans doute se réjouir du grand nombre de contrats passés avec les collectivités locales dans le domaine des transports ,ce qui témoigne du rôle structurant des transports et de leur place dans l'économie régionale.

Les niveaux de planification

Il faut sans doute distinguer la planification qui relève de la responsabilité des entreprises et celle qui dépend des Pouvoirs Publics. Pour la planification de la compétence des collectivités on distingue plusieurs niveaux : européen, national, régional, départemental, et local. En fonction de ces objectifs choisis il est souhaitable de bien articuler ces différents niveaux tout en respectant les compétences de chacun. La planification européenne est encore inexistante ,celle du niveau régional est encore récente et l'on parle peu du concept de planification à l'échelle d'une agglomération même si dans la pratique on se place de fait dans une démarche planificatrice. Sur le plan européen une réflexion s'impose notamment pour les grands équipements mais aussi pour faciliter l'harmonisation des conditions d'exploitation; pour ces deux aspects qui concernent très largement les transports il s'agit d'inscrire l'action dans la durée si nous voulons réellement arriver à de résultats substantiels. A défaut d'un tel processus nous prendrons des retards importants en matière d'équipements européens et nous pérenniserons des inégalités en matière de conditions de concurrence.

La région le bon niveau pour les transports

La région paraît le bon niveau de planification pour de nombreux aspects transports , par contre on peut s'interroger sur l'évolution du rôle du département dont la dimension économique n'a guère de sens en transport; le département conserve toutefois des compétences importantes en transport voyageurs mais la situation financière de ces réseaux justifierait peut-être une réflexion sur ces attributions. Enfin il serait sans doute souhaitable de réhabiliter une démarche planificatrice au plan des agglomérations afin que la préoccupation transport soit réellement insérée dans les plans d'aménagement ,d'urbanisme et de cadre de vie. Un aller et retour entre la planification nationale et la planification territoriale faciliterait les articulations entre ces différents niveaux et en renforcerait le caractère démocratique; à cet égard la pratique des contrats mérite donc d'être poursuivie.

La planification d'entreprise est de nature différente elle dépendra de son objet social, de son implication dans le champ international et du degré de service public de son activité. Il est donc essentiel que soit clairement définies pour les entreprises sous tutelle des collectivités les attentes de ces dernières et les moyens qui peuvent en découler. C'est bien dans ces conditions que ces entreprises pourront pleinement exercer leur autonomie de gestion et développer des efforts pour améliorer leurs performances.

Une meilleure compréhension et une meilleure maîtrise de l'environnement

La procédure des contrats de plan est à la fois un outil pour mieux analyser le passé et pour faciliter une meilleure compréhension des perspectives possibles. Pour chaque branche d'activités les connexions avec les autres secteurs se densifient et se complexifient; les dépendances se renforçant chacun souhaite le plus tôt possible connaître les évolutions possibles de cet environnement dans le but d'éviter autant que faire se peut les erreurs stratégiques. Les doutes voire les peurs face à un avenir incertain sont ainsi mieux maîtrisées si l'on essaye de dégager des scénarios d'évolution. D'un certain point de vue ces perspectives sur l'environnement ont un effet thérapeutique puisqu'elles rassurent .

Elles permettent aussi aux acteurs de se réappropriier cet environnement et de mieux identifier les points sur lesquels il est aussi possible d'agir ; certes certains événements sont difficilement maîtrisables (ou même prévisibles : certains changements de parité monétaire , certaines crises de matières premières , les catastrophes naturelles ou non) cela étant on peut au moins apprécier certaines évolutions ,certaines ruptures et en tenir compte pour des politiques sectorielles .

Une dynamique de développement et de compétitivité

Le plan a aussi constitué un instrument privilégié pour faire prendre conscience de la nécessité de la croissance et de la compétitivité ;l'objectif du premier plan était d'ailleurs d'engager un vigoureux effort de redressement économique et les plans suivants ont toujours insisté pour que les politiques économiques aient d'abord pour vocation d'augmenter la production et cela dans des conditions de compétitivité satisfaisante. De ce point de vue la plan a peut-être joué un rôle de catalyseur pour rechercher les moyens de la croissance et surtout créer un climat propice à cette croissance .En permettant aux différents acteurs de mieux cerner l'environnement et les zones d'action possibles le Plan joue ainsi un rôle dynamisant ce qui évite de s'en remettre exclusivement aux aléas de la conjoncture .Cette idée de croissance et de compétitivité a pu ainsi pénétrer tous les milieux et les irradier au point que ces notions ont été largement reprises et même parfois déformées ; en tout cas elles ne sont plus discutées .Le travail du Plan à cet égard est exemplaire et cela conforte sa dimension pédagogique.

Des insuffisances qui demeurent

En dépit des atouts indiscutables de la procédure de planification (qui d'ailleurs aujourd'hui est une pratique courante dans la plupart des grandes entreprises publiques ou privées en France comme à l'étranger ,en RFA comme aux USA, encore davantage au Japon), certaines insuffisances demeurent ,la plupart d'ailleurs figurent sous forme de recommandations faites par le groupe transport du 9ème Plan, on peut cependant essayer de développer quelques aspects essentiels.

D'abord la place institutionnelle du plan, le commissariat du Plan a été rattaché à différents ministères témoignant ainsi des incertitudes quant à sa fonction; la caractéristique transversale de son approche exigerait pourtant une tutelle au plus haut niveau par exemple celle du Premier ministre qui seul peut sans doute disposer de l'autorité suffisante pour imposer certains choix horizontaux qui concernent plusieurs administrations ou services.

Le problème des prévisions

Au cours de différents plans des reproches ont été faits sur l'écart entre les prévisions et les réalisations mais ce reproche est à relativiser dans la mesure où les réalisations ont été assez proches des prévisions jusqu'au 5e plan et que la crise est venue perturber les plans suivants, il était d'ailleurs particulièrement difficile de prévoir certains phénomènes même si aujourd'hui certains estiment que plusieurs éléments pouvaient être décelés. En outre le plan a sans doute moins pour vocation de lire dans le marc de café, même assisté par des modèles économétriques complexes, que d'essayer d'esquisser des scénarios en fonctions du croisement de plusieurs hypothèses possibles. C'est d'ailleurs ce qui a été tenté lors du 9e Plan, l'exercice est moins périlleux et plus sérieux; en outre des prévisions trop macro-économiques ne sont pas toujours éclairantes et il convient aussi de les compléter par des approches plus fines par secteur et par région, et cela en interaction. Il s'agit donc moins de faire des prévisions que de dégager de tendances lourdes, les ruptures possibles afin d'éclairer et de permettre les adaptations nécessaires.

La vision prospective

D'une façon générale l'articulation entre deux plans est insuffisante et il conviendrait sans doute d'inscrire la réflexion sur le moyen terme dans une vision à plus long terme couvrant 3 ou 4 plans, cette analyse prospective pourrait être glissante pour assurer une continuité dans ce domaine. Ce travail a été réalisé pour couvrir la période 65-85 et l'analyse des résultats démontre que cet exercice est intéressant, de même une réflexion sur l'horizon 2005 a été faite récemment mais ces travaux sur le long terme ne sont pas articulés avec ceux sur le moyen terme en outre ils demeurent encore relativement globaux; il mériteraient donc d'être prolongés par des travaux sectoriels et locaux, un tel exercice a été tenté pour les transports et une synthèse de cette réflexion figure ci-après.

Le renforcement de l'action transversale

Si effectivement l'analyse et les propositions sont souvent faites de façon transversale il reste cependant que pour beaucoup d'aspects la mise en forme et la gestion sont assurées selon les découpages ministériels sectoriels; de ce fait les synergies s'estompent et les articulations deviennent plus faibles. Or la complexification des processus de production et d'échanges exigerait au contraire que chaque maillon soit plus fort et plus solidaire sinon c'est l'ensemble de la chaîne qui s'affaiblit; cela renvoie aussi à la capacité de suivi et d'actualisation des orientations fixées.

En tout état de cause la solidarité inter -sectorielle est importante et les transports (comme d'autres secteurs)ont eu à regretter que chaque secteur privilégie sa seule problématique. Certes il n'était pas question d'imposer des solidarités aux entreprises françaises ce qui d'ailleurs aurait été contraire notamment à la doctrine de l'Europe mais d'imaginer le renforcement de synergies ,entre certaines entreprises ,entre certains secteurs ,sous réserve bien entendu que chacun de ces secteurs demeure compétitif, qu'il y ait un éventuel intérêt à y recourir et que la liberté de choix soit préservée.

Au total l'absence de synergie est source d'inéfficacité et elle est ruineuse pour les entreprises et pour la collectivité parfois contrainte de combler deux fois les déficits ou les insuffisances de compétitivité. Le renforcement du caractère transversal pose cependant la question de l'interlocuteur des GEN et des collectivités locales et de ce point de vue le Ministère des finances joue sans doute un rôle excessif et a tendance à privilégier le court terme. Cela ne signifie pas qu'il faille négliger les conséquences financières ,bien au contraire, mais cela suppose que soient pris en compte d'autres éléments qui conditionnent le moyen et le long terme .

Un renforcement des dimensions sociales et culturelles

Il ne s'agit surtout pas du fait de difficultés de prévisions d'abandonner le travail de prospective dans le domaine économique et financier il s'agit plus simplement de rééquilibrer dans la mesure où précisément la crise est tout autant sociale -voire culturelle- qu'économique (la crise n'est-elle pas d'abord dans nos têtes du fait de nos difficultés à admettre d'abord et à faciliter ensuite le changement de monde en cours). Il paraît évident que les principaux points de blocage économiques ont des origines sociales au sens très large et que nos inadaptations proviennent parfois de retards ou de mauvais choix d'équipements mais aussi de problèmes de formation et de mentalités. En passant d'un type d'économie dont le développement reposait pour une grande part sur l'effort physique à un monde où ce sont surtout les fonctions intellectuelles qui sont sollicitées (notamment la créativité et le dynamisme) il est évident qu'il faut faire une place importante aux relations hommes -travail et aux relations interpersonnelles en prenant en compte les nouveaux besoins ,les nouvelles aspirations et les nouveaux comportements.

Des choix d'action encore plus selectifs

Le choix est peut être moins entre des planifications plus ou moins indicatives ;de toute évidence il paraît exclu de s'engager dans un processus de planification plus ou moins étatique; cela pour de multiples raisons qu'il est inutile de développer sauf à vouloir obscurcir le débat ,et à dessein caricaturer pour mieux opposer et rendre ainsi la recherche d'un consensus encore plus difficile . Cette question étant réglée par contre on peut légitimement s'interroger pour savoir si ayant délibérément décidé d'agir sur les points nodaux qui bloquent ou qui freinent il ne conviendrait selon le cas de s'engager plus ou moins en fonction du caractère stratégique de l'objectif . Il ne s'agirait donc pas d'une politique indicative moyenne pour tous les secteurs mais d'une planification plus ou moins volontariste sur un nombre limité d'objectifs et sur des aspects très structurants par exemple la recherche , la formation, les communications, l'énergie, la coopération internationale , la création d'entreprises .

Les véritables enjeux

Le débat sur la planification porte peut-être moins sur l'alternative plan indicatif/plan impératif, cette question étant obsolète, que sur le choix d'objectifs limités destinés à faciliter des transitions ; le caractère limité d'objectifs autorise alors la mise en oeuvre de moyens à la hauteur des enjeux concernés lesquels enjeux ne seront d'ailleurs pas tous de même ampleur ou de même niveau.

Cela suppose que soit entreprise une modernisation de la planification dont l'ambition était beaucoup trop grande et qui au total se révèle peu adaptée et peu efficace. Cela suppose aussi des choix plus pertinents sur des objectifs plus précis en effet les choix stratégiques apparaissent plus déterminants aujourd'hui que dans les périodes de fort développement économique et de sérénité sociale et culturelle. Enfin la transformation du rôle de l'Etat ne saurait se faire de façon brutale et l'action dans ce domaine doit aussi être conduite dans la durée

La planification indispensable en transport

Pour les transports en tout cas l'expérience démontre que l'approche planificatrice est indispensable pour les entreprises comme pour la collectivité, cette planification doit s'articuler de façon :

- intermodale (renforcement des complémentarités des différents modes)
- temporelle (court, moyen et long terme)
- spatiale (international-notamment europe,national,territorial)
- intersectorielle (prise en compte des dimensions transversales des autres aspects économiques, sociaux voire culturels).

Le caractère intermodal de la planification est indispensable pour tirer le meilleur parti des moyens et éviter les surinvestissements toujours coûteux, à titre d'exemple on peut s'interroger sur l'avenir du TGV Est et se demander s'il ne serait pas préférable de favoriser les dessertes aériennes, ce qui suppose toutefois un niveau d'offre et des prix équivalents ou proches afin de ne pas créer des disparités en matière d'aménagement du territoire. De la même manière on peut s'interroger pour savoir s'il est opportun de développer un TGV 100 % français sur le nord et s'il ne conviendrait pas de saisir l'opportunité pour contruire un matériel européen qui serait susceptible de connaître un meilleur sort sur le marché mondial (dans le cadre d'un accord de type Air-Bus); il en est de même pour d'autres matériels. Enfin si l'on pense traditionnellement à la planification des infrastructures, il est plus rare de réfléchir à celle des matériels (avec l'impact sur le plan de charge sur l'industrie).

Par contre la planification du "SOFT" c'est à dire des équipements moins coûteux et de moyens d'exploitation , est insuffisamment prise en compte ; cet aspect devient essentiel surtout avec la réduction des moyens de financement. La planification des moyens immatériels (exemple: informatique, formation, méthodes) devient en effet importante quand la qualité de la vie et la compétitivité dépend autant du niveau d'équipements que de leur condition d'utilisation et de leur condition d'insertion dans un environnement plus large.

Les terrains d'intervention pour le Plan transport

En fonction des différents critères évoqués ci-dessus on peut penser que les choix stratégiques du Plan devraient porter sur la revitalisation des transports collectifs urbains, la sécurité routière, le développement des réseaux à grande vitesse (notamment dans une vision européenne), l'amélioration de la qualité des chaînes de transport, l'aménagement plus harmonieux du territoire. Pour l'Etat il ne s'agit pas de gérer seul et de façon exhaustive chacun de ces thèmes mais d'encourager par des mesures incitatives très précises à la prise en compte des objectifs nationaux ; les moyens devront être ciblés pour éviter le saupoudrage , ils devraient être mis au service de la résolution des problèmes nodaux et de l'interfaçage entre les différents acteurs, les différents organismes, les différents financements. Cela ne remet pas en cause la maîtrise de l'Etat en particulier pour les grands projets d'intérêts nationaux cela modifie cependant la nature de son intervention qui ne repose plus sur sa seule action ou son seul financement.

L'Etat agit alors d'avantage comme un catalyseur pour renforcer les synergies que comme le gestionnaire exclusif de l'intérêt national. A titre d'exemple pour une liaison à grande vitesse l'Etat conserve la décision et le droit de concéder, mais il peut faire porter son effort sur la recherche de partenaires pouvant participer au financement , à la réalisation et à l'exploitation du projet (S'il doit participer au financement l'Etat pourrait par exemple concentrer son intervention sur les préfinancements). L'Etat devient ainsi plus animateur et moins gestionnaire, il ne renonce pas à son intervention , il en modifie la nature.

2- Les perspectives transport à long terme

Au cours des différents travaux sur la prospective l'accent a souvent été mis sur la nécessité de moderniser le secteur afin notamment de :

- renforcer la compétitivité de notre économie,
- de redresser la situation de l'emploi,
- réduire les inégalités sociales et territoriales

et au delà de préparer les conditions de la maîtrise des mutations technologiques et culturelles et de leurs conséquences sur l'organisation de l'espace et des modes de vie et de production. Il est évident que l'ampleur et la profondeur des mutations supposent que soient mises en place des stratégies qui s'inscrivent dans une durée dépassant la période normale d'un budget ou même d'un plan .

Il a donc paru intéressant de se livrer à une réflexion prospective dans la poursuite des travaux "2005" menés par le Commissariat Général du Plan. Il ne s'agit pas d'effectuer un cadrage quantitatif notamment macro-économique, cadrage toujours hypothétique surtout à l'horizon d'une vingtaine d'années, il s'agit plus modestement de dégager les tendances lourdes des mutations qui vont s'opérer ou s'accentuer d'ici 2005 en fonction de scénarios et d'hypothèses possibles. Le texte qui suit constitue un résumé du document "perspectives transport 2005".

Analyse des prévisions 1965-1985

Avant d'aborder l'exercice de prospective proprement-dit il a paru intéressant de faire un bilan des prévisions de 1965. Les principales conclusions à en tirer sont les suivantes:

Les prévisions en matière de transport de personnes ont été en niveau global moins chahutées que celles de marchandises par la rupture enregistrée sur la double décennie de projection.

Dans un registre plus général on peut retenir les enseignements de DUBOIS. En effet, de l'analyse des "Projections pour 1985", il dégage trois pistes :

1) La projection quantitative n'est pas dénuée de sens

Des écarts entre projections et les évolutions sont constatés, mais, dans l'ensemble, la qualité de ces anticipations macroéconomiques est surprenante. Elle paraît démentir un certain scepticisme quant à l'unité de tels travaux de projection .

2) Plusieurs scénarios pour explorer le long terme sont nécessaires

La seconde des conclusions est que l'exploration du long terme doit procéder par voie de scénarios et non par définition d'une perspective unique. "Le poids des incertitudes dans les évolutions économiques que l'on peut raisonnablement imaginer sur une période de 25 ans est en effet tel que l'établissement d'une seule esquisse de base nous a semblé insuffisant pour explorer les différentes éventualités possibles" é t a i t - i l i n d i q u é p a r l ' I . N . S . E . E

3) Explorer les possibilités de rupture plutôt que de prolonger les tendances

La troisième des conclusions résulte des déficiences des "projections 1985". Une rupture majeure est intervenue en 1974, que les projections réalisées en 1962, voire en 1969, ne pouvaient mettre en lumière, par méthode, puisque c'était des projections "sans escale" jusqu'en 1985. Avoir anticipé une telle rupture aurait sans doute été plus important que d'avoir correctement apprécié des tendances moyennes sur une longue période.

Explorer les possibilités de rupture est aujourd'hui une tâche prioritaire pour les prospectivistes, même sans chercher à les dater précisément, ce qui serait illusoire. Pour cela, l'effort d'analyse doit s'attacher à l'examen du développement des tensions et des déséquilibres intérieurs et internationaux. Ainsi, des phénomènes fondamentaux n'ont pas été anticipés par les auteurs des "projections pour 1985". Le plus important paraît être le déséquilibre sur le marché du travail, la montée d'un chômage de masse qu'une approche en termes de croissance potentielle excluait par méthode. Un chômage décuplé et une consommation par tête multipliée par 2,5 entre 1960 et 1985 : l'hypothèse de plein emploi a été gravement mise en défaut, alors que la perspective d'accroissement des niveaux de vie matériels anticipée par le groupe 85 a été réalisée.

Cadrage général à l'horizon 2005

Scenari d'encadrement 1 et 2

Les hypothèses "voisines" concernent surtout les progressions démographiques; les deux scénarios sont assez voisins. Le scénario 2 suppose plutôt une reprise plus vive de la croissance du PIBM (de 3 à 5 %), mais cette hypothèse est relativement dépendante d'éléments extérieurs. Le scénario 1 lui, en reste à un niveau modéré de croissance (de l'ordre de 2 à 3 % maximum).

Dans une France globalement vieillissante, le niveau de croissance jouerait évidemment sur les niveaux d'emploi, et donc sur le revenu disponible et les niveaux de consommation.

L'existence de transferts sociaux peut rééquilibrer des situations tendues : ils dépendent toutefois du type de politique budgétaire, et plus généralement économique qui serait conduit.

Des certitudes existent : en cas de croissance faible, il serait quasiment impossible de ne pas voir le chômage s'étendre. Par contre il n'est pas automatique que celui-ci soit résorbé, même avec un niveau de croissance plus important. Les éléments conditionnant la qualité et l'internalité de cette croissance joueraient. Parmi les éléments de rupture l'évolution du chômage et les tendances démographiques sont sans doute à prendre en compte; il y a là deux sources de déséquilibres et d'éventuelles tensions pouvant même prendre la forme de ruptures économiques, financières, sociales et même culturelles, ces déséquilibres ne sont bien entendu pas sans conséquences sur les transports..

SCENARIOS MOYENS RETENUS	SCENARIO 1 <i>Croissance faible de l'économie</i>	SCENARIO 2 <i>Croissance forte de l'économie</i>
<i>Croissance économique le PIBM</i>	lente globalement 2 à 3 %	rapide globalement 3 à 5 %
<i>Types de politiques budgétaires</i>	Possibilités de politiques expansionnistes ou au contraire déflationnistes (dépendance étranger)	
<i>Croissance Démographique</i>	hypothèses communes aux deux scénarios, croissance démographique faible et vieillissement de la population	
<i>Population active</i>	stagnante, vieillissante	stagnante, vieillissante
<i>Emploi</i>	décroissant surtout industriel petits boulots, tertiarisation / décideurs	stabilisé, même si précaire
<i>Chômage</i>	fortement croissant	non-resorbé (crête des 2 millions) mais stagnant
<i>Urbanisme</i>	poursuite d'un mouvement d'urbanisation avec des tendances contradictoires : ménages précarisés peuvent soit s'éloigner des centres-ville, ou au contraire se concentrer dans des zones répertoriées	
<i>Consommation des ménages</i>	progression faible des revenus les éléments secondaires du revenu (transferts sociaux dépendent des politiques globales)	croissance plus forte des revenus
<i>Temps Libre</i>	peu de croissance du temps libre	en croissance et réparti de manière plus homogène
<i>Consommation Transport des Ménages</i>	croissance globale faible mais positive (+1,1%)	croissance globale plus forte (+5,4%)

Les grandes évolutions technologiques et sociologiques

Cette partie reprend sous forme de résumé, l'essentiel des réflexions développées dans le document "prospectives 2005" du Commissariat Général du Plan et essaye d'une part d'analyser les conséquences pour le secteur des transports d'autre part d'apprécier en quoi la dynamique propre au transport est susceptible d'apporter une contribution à ce mouvement général.

La France et l'Europe sont-elles finies ?

Le pessimisme européen naît de la conviction que l'avenir surgit ailleurs, aux antipodes dans la zone du Pacifique qui dispose de la moitié de la population mondiale, de 50 % du P.N.B. mondial, du contact de toutes les cultures et du dynamisme de populations jeunes.

Dans dix ans, la compétitivité de plus de 80% de la production industrielle reposera sur l'utilisation de l'électronique. Il serait grave pour l'Europe de manquer le tournant des nouvelles technologies. Mais parviendra-t-elle à rattrapper son retard.

D'une façon générale les techniques françaises de transport bénéficient d'une place assez enviée dans le monde. Ceci étant, le sous-développement technologique général n'est pas sans conséquences à deux points de vue, d'une part sur le coût, d'autre part à terme sur la recherche - développement et donc aussi sur l'évolution technologique propre au transport.

Que faire ? L'essentiel est d'arriver à un véritable marché européen permettant aux entreprises de bénéficier de la force du nombre et les incitant à s'unir. Il faut avancer dans la voie de l'unité : unité interne par l'harmonisation de toutes les règles et pratiques, unité externe par le renforcement de l'indentité européenne vis à vis des principaux concurrents. Il n'est que temps de s'y consacrer. Si l'on considère les restructurations en cours dans l'économie mondiale, le compte à rebours est largement entamé : le vieux monde est menacé de devenir l'ancien monde.

La question culturelle

Dans l'entreprise comme dans la société est engagée la bataille du modernisme contre l'archaïsme. Qui va l'emporter ? La crise n'est pas une panne de la croissance mais un changement du monde. Le problème posé aujourd'hui n'est pas seulement mécanique, mais culturel. Cela ne signifie pas que la politique de maintien des grands équilibres économiques soit inutile. Nous décrivons plus loin les disciplines nécessaires pour assurer le succès de la modernisation. Mais il faut avant reconnaître et accepter la fin du monde dans lequel nous vivons, de ses règles et de ses modes de fonctionnement. Les transports reflètent bien l'évolution en cours dans l'ensemble de la vie économique et sociale et les incertitudes quant à son ampleur et à sa durée. Dans ce secteur le modernisme cohabite avec avec l'archaïsme; de nouvelles activités, de nouveaux comportements apparaissent en même temps que subsistent les vieilles habitudes et des prestations d'un autre temps.

Le transport pour un nouveau rapport à l'espace et au temps

Sans doute passerons nous en quelques dizaines d'années du concept transport-temps perdu au concept transport-temps gagné. Il ne s'agira pas seulement de permettre un nouveau rapport à l'espace en réduisant le temps de parcours. Cet aspect est important en zone urbaine comme pour les grands parcours; pouvoir limiter son trajet domicile-travail à une quinzaine de minutes, effectuer un parcours de 500 km en nettement moins d'une heure si on emprunte l'avion, ou 1 h. 30 par le T.G.V. constituent des progrès non négligeables pour les plus pressés. Cependant, tout aussi important sera la qualité du voyage qui permettra non seulement de se reposer mais aussi de se distraire, de se cultiver ou de continuer de travailler si on le souhaite. Il s'agira de donner un nouveau contenu au temps le transport permettra de le valoriser tout en le réduisant.

Ce qui pour le transport de personnes peut s'imaginer sans trop de difficulté devient plus difficile à comprendre quand il s'agit de marchandises, et pourtant là aussi il conviendra d'éliminer le temps perdu, la surproduction et le stockage inutile, pour cela la marchandise bien avant son transport et jusqu'à sa destination sera chargée d'informations qui la valoriseront, ces informations concerneront bien entendu le transport, mais, elles porteront également sur les éléments de facturation, sur des données commerciales, sur des normes de production, de gestion et de commercialisation. La marchandise aussi deviendra "intelligente" et son rapport au temps et à l'espace s'en trouvera également transformé.

Cette évolution des rapports au temps et à l'espace pour les biens et les personnes fera émerger de nombreuses activités nouvelles dont certaines seront beaucoup plus rémunératrices que le déplacement et porteuses de fortes valeurs ajoutées. Enfin la tertiarisation des économies développées offrira au secteur transport des opportunités nouvelles pour créer des services nouveaux aux entreprises et aux particuliers.

Les transports de voyageurs

Une première application de scénarii d'évolution contrastés aux transports de voyageurs révèle au delà de leur dépendance persistante au rythme de la croissance économique générale, la particulière sensibilité de ce champ du transport à la structure de la population et à la gestion du temps productif.

Ces facteurs interviennent de façon nettement différenciée suivant que l'on se situe dans le domaine des déplacements de proximité ou à longue distance. La spécificité des dynamiques spatiales qui conditionnent leur production ainsi que les types d'organisation de l'offre très différents auxquels ils renvoient renforcent encore la nécessité d'organiser la réflexion autour des deux pôles extrêmes que constituent les mobilités urbaine et interrégionale-internationale. Nous consacrons donc à chacune un chapitre distinct dans le rapport.

Toutefois deux considérations au moins militent en faveur du maintien parallèle d'une appréhension globale de la mobilité. D'un part, en effet, la disposition d'un moyen de transport autonome (le plus souvent l'automobile) influence fortement le rapport des individus à l'ensemble de leurs besoins de déplacement; d'autre part, la diffusion spectaculaire des modes de transmission de l'information influe de façon importante sur l'acte de communication que constitue en grande partie la mobilité quelqu'en soit l'ampleur spatiale.

En conclusion pour 2005 les grandes tendances sont marquées par une évolution structurelle de la mobilité liée aux mutations des conditions de production et des conditions de vie; la mobilité sera en croissance globale modérée mais répartie de façon assez différente dans le temps et se traduira en demandes nouvelles en terme de qualité, de confort et de vitesse.

Dans le secteur urbain l'évolution des transports collectifs dépendra pour une grande part de la hiérarchisation de l'espace viaire pour les différents modes et de la résolution des problèmes de financement .

A l'échelle régionale le maintien et l'éventuel développement des transports collectifs sont liés aux efforts de rationalisation de moyens aujourd'hui éparpillés (et coûteux compte tenu du niveau de l'offre).

Dans l'espace interurbain il faut envisager une certaine stabilité de l'automobile ,un développement important des trains à grande vitesse (notamment dans le cadre européen) et surtout une très forte progression du transport aérien et du trafic par autocar.

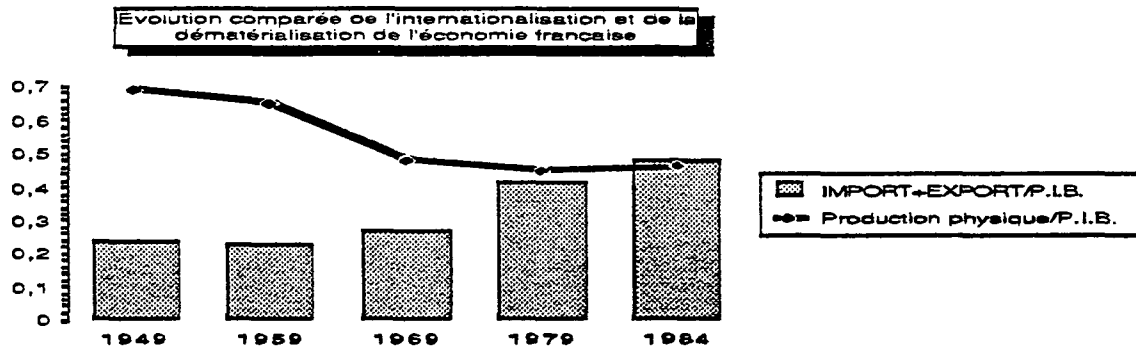
Enfin pour la place de l'automobile il faut prévoir une relative stagnation -ou un faible développement- en fonction des hypothèses économiques et des politiques qui les accompagnent.

Echanges et transports de marchandises

Quelle logique de développement ?

A un horizon de 20 ans, la question est de savoir quelle sera la logique du développement de la production et des échanges. En premier lieu, il convient d'identifier quelle sera la ou les branches motrices, et quelle sera la structure des échanges interindustriels en 2005. En second lieu, il convient d'être en mesure d'identifier les inflexions majeures dans la division internationale du travail.

Ces deux questions sont déterminantes pour les transports.



2)-quel trafic dans 20 ans

Il est possible de se livrer à un exercice de prévision tout en soulignant les limites. Il donne les résultats suivants :

Premières projections de trafic à l'horizon 2005 (en M.M.tk)

CHAPITRES NST	TRAFIC 1985	TRAFIC 2005 OPTIMISTE	VARIATION	TRAFIC 2005 PESSIMISTE	VARIATION
PRODUITS AGRICOLES	20,07	26,63	33%	23,6	18%
PRODUITS ALIMENTAIRES	26,41	37,53	42%	17,6	-33%
COMBUSTIBLES MINERAUX SOLIDES	4,44	1,69	-62%	0,9	-80%
PRODUITS PETROLIERS	9,71	11,46	18%	12,3	27%
MINERAS ET DECHETS POUR LA METALLURGIE	3,81	3,67	-4%	3,2	-16%
PRODUITS METALLURGIQUES	11,43	10,86	-5%	9,1	-21%
MATERIAUX DE CONSTRUCTION ET MINERAUX BRUTS	24,86	18,83	-24%	13,0	-48%
ENGRAIS	6,42	8,56	33%	8,6	33%
PRODUITS CHIMIQUES	10,66	25,11	136%	19,6	83%
PRODUITS MANUFACTURES DIVERS	34,55	89,25	158%	66,5	93%
TOTAL	152,37	228,67	50%	174,6	15%
ESTIMATION GLOBALE		233,61	53%	174,3	14%

On peut dire que des formes contradictoires de répartition des tâches, du capital, du matériel, du personnel, et de la maîtrise du transport sont aujourd'hui équi-probables.

On peut, tout aussi bien, parier sur une volonté de maîtrise et de contrôle des grands chargeurs. Mais cette volonté peut passer par la sous-traitance globale à un organisateur de transports, la seule location de moyens, ou encore la segmentation extrême des prestataires de services de transport.

De même, on peut tout aussi bien parier sur une reconstitution des grandes flottes de transporteurs, que sur une augmentation de la sous-traitance. Les précédents de la distribution montrent que l'alternative "intégration-non intégration" existe bien, mais que chacun des choix peut se justifier avec des arguments comparables.

Cette incertitude pèse en réalité bien plus que celle qui concerne l'évolution du cadre réglementaire, et l'impact de l'intégration européenne (1992).

D'un strict point de vue global, et à moyen terme, l'évolution du secteur des transports dépendra donc principalement des stratégies des grandes firmes du transport, de la distribution et du secteur industriel. Ces stratégies étant replacées dans leur environnement international.

Ce dernier élément agira de façon essentielle sur le volume et la nature des produits transportés. On peut en effet imaginer que le taux d'internationalisation de l'économie (import+ export/P.I.B.) va continuer de progresser pour passer d'environ 0,5 en 1987 à environ 0,7 en 2005.

Dans cette hypothèse, et compte tenu de la part du transport pour compte d'autrui dans les échanges internationaux, 80 % du trafic s'effectuera dans un marché international.

Les infrastructures

Un potentiel encore important à réaliser

Les mesures d'exploitations évoquées plus haut ne permettront pas de se dispenser de développer les infrastructures de transport; en effet :

- le développement du trafic imposera des investissements de capacité
- des gains de productivité et des réductions de coût justifient certain programmes
- le réseau est encore insuffisant dans certaines régions
- de nouveaux besoins apparaissent

Les nouveaux besoins à satisfaire

Ils sont multiples. On évoquera d'abord la poursuite du réseau de Trains à Grande Vitesse qui à l'horizon 2005 pourrait comporter un itinéraire continu de Lille et de la frontière belge à Marseille, la desserte de l'Ouest et du Sud-Ouest (par le T.G.V. Atlantique) et éventuellement celle de la Lorraine et de Strasbourg à partir de la Capitale. L'éclatant succès du T.G.V. Paris-Lyon (augmentation de plus de 50 % du trafic sur l'ensemble de l'axe Paris Sud-Est) démontre à l'évidence l'importante demande potentielle de transports rapides reliant directement les grandes villes du territoire.

Ce développement qui se fait partiellement au détriment du transport aérien permet des économies de pétrole importantes, des économies de temps qui peuvent se traduire en gains marchands pour les déplacements professionnels.

On s'achemine actuellement vers un véritable réseau français, voire européen, interconnecté qui n'aurait plus pour unique fonction d'assurer les échanges entre Paris et les grandes métropoles régionales. Il existe des possibilités de transport terrestre encore plus rapides (sustentation magnétique...), mais elles semblent moins facilement réalisables à des conditions économiques raisonnables à l'horizon envisagé (compte tenu de ce qu'elles impliquent la réalisation de pénétrations nouvelles au coeur des villes et de ce qu'elles ne pourront permettre des prolongations sans rupture de charge sur le réseau existant); enfin elles n'ont pas un "créneau" évident entre T.G.V. et avion.

Une autre grande perspective dans ce domaine est celle des nouveaux transports ferroviaires urbains où des véhicules automatiques rapides et souples circulant en site propre faciliteraient les déplacements des voyageurs dans les villes grandes et moyennes.

Enfin le transport combiné devrait connaître des perspectives de croissance très importante compte tenu des raisons déjà évoquées et pour des motifs liés à l'internationalisation des échanges. Malgré des taux annuel de progression pourtant remarquable cette activité est encore très loin d'avoir atteint son plafond.

Malgré les efforts qui pourront être consentis pour le développement des investissements de capacité, il sera difficile d'éviter certaines saturations (surtout dans un scénario de forte croissance) le transport combiné peut offrir une opportunité intéressante pour soulager la fréquentation de certains axes routiers; par ailleurs ce type de transport peut aussi permettre de réaliser de substantiels gains de productivité (pour la collectivité eu égard à la faiblesse des investissements en jeu, pour le transport du fait des économies notamment de matériel et de personnel, pour la marchandise du fait de la compétitivité et de la qualité de ce type de transport).

L'intégration européenne générera aussi des besoins nouveaux : la réduction de l'"effet frontière" accroîtra les flux entre Etats membres de la C.E.E. et nécessitera des investissements sur de grands axes internationaux pour en accroître la capacité (cf. réflexions de la C.E.E. et de la C.E.M.T. à ce sujet, qui tendent à montrer qu'en cas de croissance économique rapide les besoins seraient énormes); la facilitation de certains échanges conduira à réaliser des ouvrages franchissant des obstacles naturels: liaison fixe transmanche, percées à travers les Alpes et les Pyrénées; la réalisation d'un réseau T.G.V. européen .

L'aménagement du territoire

Les différentes régions ont des potentialités plus ou moins grandes, du fait de leur situation géographique, de leurs ressources naturelles, de leurs ressources humaines, de leurs équipements, du caractère plus ou moins porteur de leurs activités actuelles.

Une étude du BIPE, prenant en compte le potentiel d'industrialisation, le potentiel technologique lié à la présence de manufactures, l'orientation économique à moyen terme des activités actuelles, la qualité des services aux entreprises et celle de la logistique, prévoit pour 1990 et au-delà :

- la poursuite de la diminution du rôle productif de Paris, mais un renforcement de son rôle stratégique (rôle financier et décisionnel, importance du tertiaire supérieur).
- une "France à 3 vitesses" :
 - . le Nord/Nord-Est, en proie à des problèmes de reconversion, mais qui bénéficie d'un certain acquis technologique et humain (les indicateurs les plus négatifs étant rencontrés en Lorraine et Picardie).
 - . la façade Atlantique et le Sud-Ouest, en butte à des difficultés pour un véritable décollage industriel (les indicateurs les plus négatifs étant rencontrés en Bretagne, Limousin, Midi-Pyrénées et Poitou-Charente),
 - . les régions situées sur une diagonale Le Havre - Marseille (Haute-Normandie, Ile-de-France, Centre, Auvergne, Rhône-Alpes-Côte d'Azur) + l'Alsace où se trouve le plus gros potentiel de croissance et de développement économique.

D'autre part, des perspectives d'emploi à l'horizon 1990 ont été établies par l'I.N.S.E.E., à partir d'une analyse sectorielle (agriculture - industrie - bâtiment, génie civil et agricole - tertiaire); pour l'industrie, ont été pris en compte, l'"avantage structurel", correspondant à la répartition des industries de la région selon des types à perspectives plus ou moins favorables, et la "dynamique régionale", résultant du différentiel pour chaque type entre la région et la France entière. Le Languedoc-Roussillon serait la seule région où l'emploi progresserait; ce dernier ne baisserait que peu dans la moitié Sud-Ouest (sauf en Limousin et Auvergne); la crise industrielle continuerait à peser lourdement dans les régions de la moitié Nord-Est et en Ile-de-France.

L'émergence de pôles de croissance de dimension internationale, objectif préconisé par le "rapport GUICHARD", nécessite vraisemblablement l'amélioration de leurs liaisons entre eux et avec les métropoles économiques européennes et extra-européennes.

Des efforts en ce sens ont déjà été accomplis notamment en ce qui concerne les liaisons aériennes. Il paraît souhaitable de poursuivre l'amélioration de ces dernières. Les services ferroviaires sont également concernés, pour les liaisons dont le kilométrage n'est pas prohibitif; il sont souvent de médiocre qualité entre les grandes villes de province et les métropoles économiques des Etats voisins; outre des améliorations sur le réseau classique, il conviendrait de faire en sorte que la constitution du réseau T.G.V. permette l'amélioration des liaisons ferroviaires des grandes villes de province avec d'autres pôles que Paris; le développement de relations par interconnexions de deux lignes, entamé par la S.N.C.F. par Lyon - Lille et Lyon - Rouen, va dans ce sens; le choix des tracés (on pense à la situation de Lille en regard du T.G.V. Nord), celui des nouveaux T.G.V. à réaliser sont importants de ce point de vue. Enfin, il va sans dire que l'existence de bonnes liaisons routières, dans les principales directions est indispensable au développement des pôles de croissance.

L'emploi

On peut penser que globalement la situation de l'emploi évoluera de façon positive à l'horizon d'une vingtaine d'années si l'on fait toutefois abstraction des GEN. En effet le transport routier devrait connaître une croissance toujours soutenue du fait de sa dynamique de développement et de l'évolution de la demande et en dépit des incertitudes liées à l'ouverture du marché marchandises dans l'espace européen-et au delà d'ici 2005-Si le transport aérien connaît lui aussi des inquiétudes pour des raisons assez identiques il reste que les besoins à satisfaire sont tellement importants dans et hors du territoire que son développement sera sans doute proportionnellement le plus important de tous les modes dans et hors du territoire. A l'inverse le secteur maritime et la voie d'eau sont sans doute les plus menacés.

Pour le secteur maritime la question se pose de savoir s'il y aura encore place pour un pavillon exclusivement français ;dans toutes les hypothèses il ne faut guère escompter un développement de l'emploi bien au contraire. Pour la voie d'eau le problème de sa survie se pose dès maintenant au moins pour l'artisanat et là aussi les perspectives sont assez sombres pour ne pas dire plus.

Reste l'enigme ferroviaire ,l'évolution du fer peut ,selon qu'il s'adaptera ou pas,être très contrastée .En effet jusqu' à maintenant la baisse des effectifs de la SNCF (moins 100.000 sur 20 ans) a été plus que compensée par l'augmentation des effectifs du transport routier (surtout en marchandises) , de ceux de auxiliaires et du transport aérien. Sur cette tendance on peut prévoir une nouvelle réduction d'environ 60 000 emplois d'ici 20 ans pour le fer avec un niveau de trafic au fil de l'eau.

Il est certain que la suppression de l'activité charges complètes (wagon isolé) pourrait ramener les effectifs à un niveau encore plus bas ,surtout si par hypothèse les dessertes régionales voyageurs étaient rationalisées et placées sous l'autorités des collectivités territoriales. Dans ce deuxième scénario,les effets cumulés de ces différentes hypothèses ramèneraient les effectifs SNCF autour de 80.000.

Enfin, dans un troisième scénario qui conjugu^erait le maintien des services existants avec un développement des activités à forte valeur ajoutée (prestations logistiques marchandises et produits de la chaîne du voyage pour le transport de personnes), le niveau des effectifs pourrait être stabilisé à 200 000 (cela signifierait toutefois une augmentation conjointe du volume des activités et de la compétitivité).

Ajoutons enfin que les problèmes de développement se cumulent avec ceux de la situation financière laquelle - à contexte constant - ne saurait s'améliorer d'ici la fin du siècle au moins pour la dette cumulée. Les perspectives de développement de la grande vitesse sont à l'inverse assez rassurantes mais, proportionnellement à l'activité elles mobilisent peu d'emplois (des scénarios intermédiaires sont envisageables en fonction de l'environnement et des politiques conduites par la SNCF). Dans les scénarios 2 et 3 de telles pertes pourraient être encore compensées notamment par le développement de la route (et les activités connexes de plus en plus intégrées dans une prestation globale), un gain d'environ 50 à 70.000 emplois en 20 ans n'étant pas impossible, et par le développement du secteur aérien (entre 10 à 20.000 emplois).

Au delà des aspects d'harmonisation quantitative les transports connaîtront aussi une mutation importante des relations sociales dans le travail et de nouvelles méthodes visant à associer le personnel aux décisions, à la gestion, à la production et aux résultats verront le jour. Le salarié sera davantage considéré comme un collaborateur que comme un salarié loueur de sa propre force de travail. En effet il sera de plus en plus fait appel à son intelligence à sa force créatrice puisque la machine saura résoudre les tâches les plus quotidiennes, les plus fastidieuses et les plus répétitives. Cela suppose donc de nouvelles relations dans le travail, une plus grande considération pour le salarié lui-même, en un mot un environnement de travail en cohérence avec l'évolution des mentalités, les aspirations des individus et le bon fonctionnement des collectifs.

Il ne s'agit pas de tendre vers une illusoire situation où les intérêts des Directions seraient en permanence intimement liés à ceux du personnel, il s'agit de façon plus réaliste de promouvoir la modernisation des rapports individuels et collectifs, de les mettre en phase avec la société de demain et d'assurer une plus grande cohérence entre ses aspects économiques, sociaux et culturels.

3 - L'Europe des transports

En principe l'Europe des transports existe puisque la libre circulation des personnes et des marchandises est assurée. Dans la pratique il reste cependant beaucoup à faire même si 1992 devrait voir une ouverture du marché européen .

En effet, faute d'avoir su harmoniser à temps les conditions de concurrence, l'Europe des transports s'essoufle et une déréglementation hâtive masquerait une certaine incapacité à homogénéiser les règles du jeu. Nul doute qu'une déréglementation sauvage ne pourra qu'entraîner des réactions protectionnistes officielles ou officieuses; le problème essentiel réside dans la mise à niveau rapide des principales réglementations notamment sociales, fiscales, ou de sécurité. Il faudra aussi compter avec la pénétration de pavillons étrangers non européens.

Déjà dans la marine marchande le recours au pavillon de complaisance a contribué à déstabiliser le pavillon européen et en particulier le pavillon français très affaibli depuis la décolonisation.

En transport aérien la tentation est également forte d'opérer une déréglementation brutale pour accéder plus facilement à ce marché de 250 millions de consommateurs.

De la même manière en transport routier, les pays de l'Est avec des pratiques de dumping, arrachent des parts de marché détenus précédemment par des pavillons européens.

Enfin, la voie d'eau est déjà en position délicate et même si l'ouverture d'un canal Rhin-Rhône à grand gabarit était décidée, hypothéquant fortement les capacités de financement public, elle aurait des conséquences désastreuses pour le pavillon national.

Pour autant faut-il plaider pour le repli sur chaque pays ou encore pour le protectionisme européen ? Certes non mais la détermination de s'engager dans la voie inverse n'impose pas pour autant la naïveté.

Dans un premier temps il conviendra à l'échelle de l'Europe de réaliser d'une part l'harmonisation des règles de concurrence et de favoriser les regroupements nécessaires pour disposer de pavillons susceptibles de rivaliser avec les autres grandes puissances. Dans le même temps des efforts de rationalisation et de productivité seront indispensables pour améliorer de façon substantielle la compétitivité des prestations transport; c'est à partir de ce moment là que des négociations pourront s'engager avec des pays tiers afin que l'ouverture de l'Europe se réalise progressivement au même rythme que les gains de productivité qui nous permettront d'affronter nos concurrents avec les meilleures chances de succès.

En 92 l'Europe des Transports

Les grands opérateurs devront développer de véritables réseaux continentaux .

En effet, la croissance prévisible des échanges internationaux sera plus importante que la croissance du P.I.B des pays membres de la C.E.E.Or, aujourd'hui, le seul réseau structuré au niveau de la C.E.E. semble être celui de DANZAS ,mais d'autres sont en voie de constitution soit sous forme d'implantation directe soit sous forme de coopération avec des opérateurs étrangers.

Paradoxalement, les chemins de fer, qui ont permis aux pays développés de conquérir leurs espaces nationaux au XIX^e siècle, ne sont pas, aujourd'hui, en position de constituer de véritables réseaux communautaires.

Ils devront développer donc développer une stratégie particulière s'ils veulent éviter de connaître une régression relative de leur position dans les échanges de la CEE.

S' il est pratiquement certain qu'une dizaine de firmes à dominante routière seront en mesure d'offrir à la clientèle un véritable réseau européen, la naissance d'un réseau européen des chemins de fer, réseau technique et surtout commercial, est entièrement à penser, à concevoir.

Au contraire, les grandes firmes routières et leurs sous-traitants bien que disposant d'une situation de départ moins homogène, bénéficient de tendances porteuses, et n'ont pas de pesanteurs comparables au rail.

Dans ce domaine, la force actuelle de la France est de disposer de quelques grands opérateurs routiers-multimodaux nationaux, alors que certains autres pays ne disposent -pour l'essentiel - que de réseaux à vocation régionale.Il importerait cependant d'approfondir les stratégies qu'envisagent pour l'avenir certains opérateurs étrangers.

Les opérateurs français peuvent donc tirer parti de cet avantage, d'autant que la France est un grand pays de transit, et qu'elle possède plusieurs façades maritimes.

Mais, pour autant, cette position de relatif avantage se heurtera à la position plus faible de notre système portuaire.

Les problèmes à résoudre d'ici 92

- la France ne dispose pas d'une offre en gabarit ferroviaire comparable à celle de l'Allemagne, et rien n'indique actuellement qu'une véritable intégration des réseaux soit en construction.
- l'Espagne et la Grande-Bretagne ont des gabarits ferroviaires "non européens", ce qui ne peut que limiter la capacité du rail à offrir une offre en termes de "réseau".

- la France n'est pas intégrée au réseau fluvial à grand gabarit de l'Europe du Nord.
- par contre elle dispose d'un savoir faire, et de potentialités routières très importants.

Il est donc clair, sous l'hypothèse d'une véritable harmonisation des conditions de concurrence intra-communautaires, que les investissements de productivité réalisables en France ne suffiront pas à assurer au rail et à la voie d'eau des perspectives d'évolution de trafic comparables à celle du potentiel transportable.

On peut même penser que l'amélioration de l'organisation des transports routiers, et leur capacité à faire vivre des réseaux cohérents permettra "tendanciellement" à la route de "grignoter", même à potentiel constant, les parts modales des modes concurrents.

A tout le moins, la présence ou l'absence d'une offre intégrée et compétitive de transports combinés sera déterminante pour l'avenir du mode ferroviaire. C'est là, sans contestation possible LA stratégie simple, probablement la seule, qui permette au rail de relever le défi de l'Europe, le développement des échanges interrégionaux à l'échelle de l'Europe offrira de nouvelles opportunités pour le transport combiné dont la compétitivité s'améliore avec la distance.

Il est par contre douteux, qu'à l'horizon 93 la France puisse s'intégrer dans l'Europe des canaux à grand gabarit, alors que tout indique que le trafic qui pourrait s'y porter demeurera faible voire décroissant. Le problème de la voie d'eau sera donc, d'un point de vue français, un problème essentiellement politique, et, posera, en aval, la question de la gestion du patrimoine hydrologique.

Pour ce qui est du transport routier, des hypothèses très contradictoires sont possibles en ce qui concerne l'impact sur l'évolution de sa structure interne de l'instauration du marché unique.

Pour résumer cette question, on peut dire que des formes contradictoires de répartition des tâches, du capital, du matériel, du personnel, et de la maîtrise du transport sont aujourd'hui équi-probables.

On peut, tout aussi bien, parier sur une volonté de maîtrise et de contrôle des grands chargeurs. Mais cette volonté peut passer par la sous-traitance globale à un organisateur de transports, la seule location de moyens, ou encore la segmentation extrême des prestataires de services de transport.

De même, on peut tout aussi bien parier sur une reconstitution des grandes flottes de transporteurs, que sur une augmentation de la sous-traitance.

Les précédents de la distribution montrent que l'alternative "intégration-non intégration" existe bien, mais que chacun des choix peut se justifier avec des arguments comparables. Ils montrent également que les stratégies peuvent sensiblement évoluer en peu de temps.

Les évolutions possibles dépendent bien évidemment de l'évolution des réglementations dans le cadre de l'intégration européenne (1992). Mais il ne faut pas tout relier, à ces facteurs. Comme nous l'avons déjà souligné, l'unification du marché ouvre plus de perspectives au transport routier qu'elle n'en ferme.

La crainte de voir le marché français colonisé par les pavillons du nord-est européen - par analogie à ce qui se passe sur le plan portuaire - est largement infondée. La réalité physique, géo- graphique, et tout simplement quantitative, est loin d'être défavorable à la France.

Par ailleurs, la bonne qualité de l'offre routière en France, et le rééquilibrage de l'Europe au sud constituent des opportunités pour notre pays. Enfin, les écarts éventuels de compétitivité nationale auront de moins en moins de sens dans un marché unifié

D'un point de vue global, et à moyen terme, l'évolution du secteur des transports dépendra donc principalement des stratégies des grandes firmes du transport, de la distribution et du secteur industriel. C'est à dire de l'offre et de la demande !

La demande...

Toute prospective qualitative sur la demande tourne en réalité autour de la question de la *maîtrise*, (*organisation de la demande, sous-traitance ou non, et de quoi*) . S'il est vrai qu'en amont il est important de savoir quels seront les services demandés, et quelle sera la "*culture*" et les *stratégies logistiques* des firmes, au final, la grande question est celle de l'implication des chargeurs dans la construction des prestations. Paradoxalement, la culture logistique s'est développée au moment même où les chargeurs ont recherché plus de flexibilité. Ils ont renforcé leur maîtrise, certains diront leur pouvoir, au moment même où ils ont amplifié leur niveau de sous-traitance. Le niveau actuel des taux d'intérêt a sans aucun doute favorisé cette évolution. L'hyper sensibilité aux conditions de transport d'un système industriel géré à flux tendus a conduit les chargeurs à systématiser la sous-traitance. Une telle stratégie a une double conséquence.

Elle renforce à la fois la maîtrise des services logistiques des chargeurs, de plus en plus orientés vers des fonctions d'audit permanent, et la place des grands firmes multimodales. Pour certains produits, elle repositionne l'offre de transport de lots à la demande.

Un tel schéma n'est pas pour autant éternel, et fondamentalement assuré d'un développement croissant.

Nous avons souligné que le Kanban pouvait avoir un aspect au moins partiellement conjoncturel, et expliquer en partie l'essor de la route. La reconstitution de stocks, la recherche d'économies d'échelle grâce à des transports massifiés, ne sont pas improbables.

Dans ce cas, qui aurait des conséquences modales importantes, il est évident que l'avantage que tirent les entreprises "réseaux" (grands groupeurs etc...) serait plus faible, mais que les entreprises ayant un important appareil de production (les grandes entreprises traditionnelles) trouveront là des opportunités de développement.

Au total, la demande de prestations de transport et de services logistiques nous semble pouvoir s'orienter dans des directions extrêmement différentes. Mais, dans tous les cas, le transport combiné rail-route peut offrir un service de traction adapté tant il est vrai que la demande en termes de vitesse et de sécurité d'acheminement sera de plus en plus forte.

On peut en effet présager que la demande, y compris en transport massif, s'alignera sur les meilleures qualités de service, c'est à dire en moyenne jour A - jour B pour la France et jour A jour C pour l'Europe.

L'offre

Il est évident que les hypothèses plausibles relatives à la demande vont structurer l'évolution de l'offre.

Mais, pour opposées que soient les conséquences des évolutions possibles, il est certain que les normes routières, ou plus exactement les évolutions admissibles, auront un caractère directeur. On peut considérer que les normes routières ne pourront pas ne pas évoluer, les normes actuelles ne sont en effet guère cohérentes. La largeur des camions devrait se stabiliser autour de 2,60 m, norme européenne probable, les évolutions les plus problématiques concernent la longueur des véhicules et leur poids en charge. Le développement du réseau autoroutier devrait donner naissance à une pression en faveur de normes dérogatoires en faveur de super trains routiers. Par ailleurs, les normes de droit commun devraient s'articuler sur les contraintes effectives de sécurité et de circulation, et donc déboucher sur une normalisation des porteurs, des unités de chargement, et des longueurs d'essieu à essieu. Cette "pression dimensionnelle" devrait cependant être mieux maîtrisée dès lors que la CEE mettra en oeuvre une politique commune. Mais il faut voir qu'il s'agit, pour le chemin de fer, d'un nouveau défi à anticiper.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur l'apport réel des nouvelles technologies aux transporteurs. Il est pratiquement certain que l'ensemble des contraintes subies par les transporteurs routiers seront d'autant plus facilement allégées que la CEE sera une réalité, et que les technologies pourront faire disparaître de nombreux papiers et documents. Par ailleurs, les progrès dans l'aide à la conduite auront des effets importants sur la productivité des transports routiers.

L'impact des nouvelles technologies de gestion de l'information

Les nouvelles technologies et en particulier l'informatique et la télématique seront également des facteurs susceptibles d'influer sur l'évolution du secteur. En particulier les nouvelles modalités de gestion de l'information permettront une plus grande rationalité des conditions de production mais aussi une plus grande maîtrise de l'activité.

Au delà ces outils - aujourd'hui en développement - seront de nature à opérer des redéploiements d'activité et des modifications structurelles. En tout état de cause, un très large recours à des réseaux dits de "valeur ajoutée" pose dès maintenant le problème de la répartition de cette valeur ajoutée, il s'agit d'un enjeu important pour le monde du transports.

Mais, l'utilisation des réseaux satellites nous semble devoir apporter une prime aux grandes entreprises, ou aux réseaux volontaires. La grande question est de savoir si les PME pourront maintenir une offre compétitive et si elles se regrouperont dans des structures leur permettant de tirer parti des technologies de traitement de l'information.

Car s'il est certain que les marchés gagneront en transparence, la maîtrise des gains de productivité reposera sur la capacité de gérer des réseaux et des flottes, et plus, uniquement sur la maîtrise des données commerciales.

Ces regroupements seront cependant de nature à accentuer encore le dualisme entre opérateurs maîtrisant le fret et tractionnaires, la segmentation entre ces deux catégories sera encore plus nette. La question des conditions d'exercice du tractionnariat se posera donc encore avec plus d'acuité qu'aujourd'hui, notamment, en ce qui concerne les rémunérations.

Les matériels de transports

D'une façon générale les techniques françaises de transport bénéficient d'une place assez enviée dans le monde. Cela ne doit cependant pas masquer certaines difficultés.

Du point de vue des coûts il faut déjà constater une difficulté du secteur de construction de matériel à maintenir ses parts de marché international. Cela traduit à l'évidence une difficulté à accroître la compétitivité alors que pour bon nombre de matériel le marché français est relativement captif de cette industrie française.

Ainsi, pendant longtemps une part non négligeable du plan de charge de l'industrie du matériel ferroviaire (urbain et interurbain) a été assuré par les commandes de la S.N.C.F. et de la R.A.T.P., cependant les très gros efforts de modernisation engagés au cours de ces deux dernières années par ces deux entreprises réduisent aujourd'hui les débouchés sur le marché national.

Sans doute le secteur industriel a-t-il parfois abusé de cette situation dans le passé au point que cela a aussi eu des conséquences coûteuses pour les entreprises exploitantes; de la même manière les réseaux de province ont assuré des débouchés importants à l'industrie de l'autobus et l'industrie du camion souffre également d'une insuffisance de compétitivité que les rabais de ces dernières années n'ont pas réussi à masquer.

L'industrie de la construction navale est pour sa part dans une situation particulièrement délicate pour des raisons identiques. A l'inverse dans l'industrie aéronautique la forte intégration au marché international font des matériels français des produits à technologie très avancée et d'une grande compétitivité.

Sans doute cela provient-il du fait que le marché français n'a jamais été captif et que très tôt des accords industriels internationaux ont permis de bien se placer à l'égard de la concurrence internationale (notamment accord Airbus et ATR 42).

Au total, le déclin technologique global aurait donc un impact sur le secteur des transports du point de vue de la compétitivité surtout pour les industries qui éprouvent déjà des difficultés à résister à l'environnement international.

Pour le marché intérieur une nouvelle perte de compétitivité se traduirait soit par une pénétration plus importante de matériel étranger, soit pour les marchés captifs par des hausses qui viendraient encore accroître les difficultés financières des entreprises exploitantes notamment S.N.C.F. - R.A.T.P., réseau de province et les transports maritimes (et fluviaux).

En conclusion la coopération et l'ouverture sur les marchés internationaux semblent seuls de nature à préserver l'industrie française de matériel de transport; l'innovation technologique actuelle dans le secteur des transports ne saurait dissimuler les problèmes de compétitivité qui ne manqueront pas de se présenter si les insuffisances évoquées précédemment devaient se prolonger ou s'amplifier.

Les perspectives d'activités

En matière de marchandises il y a fort à parier que la gestion de l'information générera beaucoup plus de valeur ajoutée que le transport physique de la marchandise; un ajustement permanent interviendra entre la production et la consommation des biens; il s'agira aussi de moins transporter physiquement pour transporter davantage d'informations concernant le savoir-faire; ceci étant la complexification à la production liée à une demande toujours forte pour des produits nouveaux continuera d'engendrer des flux importants mais dont la nature, le poids la valeur seront sans doute très différents de ce qu'ils sont aujourd'hui pour le plus grand nombre d'entre eux.

Enfin, en transport de personnes, le développement de prestations touristiques liées au transport imposera un effort considérable d'information concernant non seulement le transport principal mais également l'ensemble de la chaîne et l'ensemble des éléments nécessaires au séjour des usagers. Il y a là un gisement exceptionnel de nouvelles activités, tout dépendra là aussi la capacité des professionnels du secteur à saisir cette opportunité sinon elle sera assumée par d'autres. Comme l'ont montré certains travaux récents du Conseil National des Transports, les technologies - qualifiées aujourd'hui de nouvelles - et notamment l'informatique et la télématique - sont de nature à contribuer à un redéploiement d'activité et à favoriser certaines transformations structurelles surtout à l'échelle du marché commun.

4-Les priorités de la politique des transports pour la période 89-93

Le rôle essentiel des transports dans la vie économique et sociale

Secteur encore mal connu le transport joue dans les économies modernes un rôle essentiel. Pour les marchandises les conséquences du transport sur la compétitivité sont importantes et la qualité des réseaux est souvent déterminante pour établir ou renforcer une position commerciale. Le transport est aussi un instrument à privilégier pour assurer une meilleure maîtrise des grands équilibres qu'il s'agisse de l'inflation, des échanges extérieurs, de la balance des services, du budget de l'Etat ou encore de l'emploi.

Le poids des transports dans les grands agrégats économiques est à cet égard éloquent: 12% de la consommation des ménages, 11% de la FBCF, part importante des recettes fiscales (notamment TIPP), 60% des importations de pétrole, plus de 80 milliards d'achats et de ventes de services transport, environ 1 million d'emplois directs sans compter le poids du secteur industriel français en amont.

Les transports sont aussi un élément important du cadre de vie en particulier en zone urbaine, et l'insécurité routière est un fleau qui mérite une prise en charge à la hauteur de l'enjeu.

Ce secteur a joué un rôle moteur dans la décentralisation et c'est un instrument privilégié d'aménagement du territoire; la constitution de grands réseaux internationaux est aujourd'hui indispensable à la structuration de l'Europe.

Enfin le transport assure une présence française dans le monde entier et constitue une vitrine technologique enviée.

Ainsi le transport peut constituer un levier intéressant d'une politique économique visant à assurer une relance sans dégrader les grands équilibres, c'est déjà un secteur créateur d'emplois mais qui pourraient l'être encore bien d'avantage en articulant mieux les politiques de transport avec notamment les politiques industrielles de matériel et les politiques d'infrastructures.

Le transport outil d'indépendance économique:

L'internationalisation de l'économie et notamment l'ouverture d'un grand marché européen font des transports un enjeu stratégique. En effet les transports peuvent contribuer à la compétitivité des biens échangés (coût du transport environ 15 % du prix des marchandises), en outre ils ont un effet structurant qui peut être déterminant pour renforcer la présence commerciale notamment sur les marchés étrangers et pour assurer une certaine indépendance économique.

La rationalisation de la gestion des flux est possible par le développement d'équipements logistiques ,le recours accru aux techniques de transport combiné et par une utilisation beaucoup plus intensive de l'informatique et de la télématique. La dimension logistique doit être beaucoup mieux intégrée par les chargeurs ,en particulier par les PME-PMI, tant au niveau de la production que de la commercialisation.Enfin il faut aider à la constitution de réseaux à dimension internationale -notamment à l'échelle de l'Europe-en favorisant des formes de coopération entre des opérateurs notamment pour ceux qui n'auraient pas tous la taille suffisante .

Les investissements dans ce domaine sont beaucoup plus déterminants pour l'avenir que les investissements "béton" plus classiques et ils sont aussi moins coûteux.

L'amélioration des chaînes de transport , notamment dans un espace international,suppose toutefois des progrès d'ordre technique ,commercial,social ,voire culturel pour dépasser les problématiques forcément partielles de chaque maillon;des investissements (matériels et immatériels) seront nécessaires mais leur ampleur financière est sans rapport avec les enjeux qu'ils représentent.A titre d'exemple la localisation et la maîtrise des équipements logistiques ,informatiques et télématiques font l'objet d'enjeux essentiels non seulement pour les transports mais pour le commerce international . A cet égard les Pouvoirs publics ont une responsabilité pour aider au développement de stratégies qui prennent en compte ces différents aspects , pour renforcer les synergies entre les différents maillons et favoriser la cohérence des équipements et des procédures .

Un outil de maîtrise des grands équilibres

Les gains de productivité dégagés par la modernisation du secteur seront bénéfiques à la marchandise du fait de la contribution positive apportée par la qualité et le coût des prestations logistiques;les conséquences sur l'inflation seront donc positives.Cette nouvelle productivité profitera aussi au transport et sera le moyen de redresser une balance des services transport aujourd'hui déséquilibrée (surtout en maritime mais aussi en transport routier).il conviendra également s'engager dans une gestion dynamique des droits de trafic pour ne pas figer la répartition actuelle tout en veillant à ne pas favoriser la pénétration de pavillons au détriment de nos intérêts.

Le recours accru au transport combiné en marchandises et le développement de transports collectifs doivent permettre par ailleurs une meilleure maîtrise de l'énergie importée dont le coût pèse encore lourdement sur la balance commerciale et malgré le niveau du dollar et la baisse du baril de pétrole .Pour l'énergie importée il serait peut-être souhaitable de réfléchir à un mécanisme pour atténuer- au moins en partie- les fluctuations de prix , un tel mécanisme pourrait agir de façon favorable sur les équilibres externes et apporterait une plus grande stabilité dans la structure des coûts de production (depuis une quinzaine d'années les produits pétroliers ont rarement été aussi bon marché à la consommation).

Enfin une meilleure articulation des politiques d'exploitation et des politiques industrielles de matériel de transport devrait consolider notre place sur les marchés extérieurs (le matériel de transport est la première branche exportatrice, le solde est largement positif, et les perspectives à terme du marché sont encourageantes : exportations de matériel de transport urbain, de matériel aéronautique, d'automobiles...). Le renforcement des synergies entre l'industrie et l'exploitation des systèmes favoriserait un certain lissage des plans de charge du fait d'une meilleure planification de la modernisation des flottes.

Des transports pour mieux vivre en ville

En zone urbaine la mobilité des personnes est souvent gênée par la saturation des infrastructures; les pertes de temps ont un prix et elles dégradent la vie quotidienne sans compter les risques liés à l'insécurité routière. Il convient donc de développer l'important effort qui a été entrepris pour aider à la modernisation et au développement des transports collectifs dont les usagers sont bien entendu bénéficiaires et en particulier ceux à mobilité réduite mais qui profite aussi aux automobilistes (du fait de la fluidification de la circulation).

Ce développement ne doit pas être incompatible avec une amélioration de la productivité grâce notamment à une réaffectation de l'espace viaire en faveur du transport collectif (et des taxis dont la fonction pourrait être ainsi révalorisée). Dans le même temps une réforme du versement transport doit être engagée pour ne pas pénaliser les entreprises de main d'œuvre et de nouvelles ressources doivent être trouvées, par exemple en utilisant la TIPP (quelques centimes par litre suffirait) et les ressources tirées des bénéficiaires indirects des transports.

En tout état de cause l'ampleur des problèmes financiers supposera un double effort pour assurer une meilleure couverture des coûts par les recettes et pour disposer de ressources nouvelles. Il paraît aussi assuré qu'une meilleure articulation des compétences s'imposera afin de mieux tenir compte des réalités économiques et humaines et pour disposer effectivement de tous les moyens nécessaires à l'organisation des déplacements. Pour une très grande part la qualité de la vie en ville dépendra de la capacité à maîtriser ces déplacements, c'est donc un enjeu social-au sens large -essentiel.

Des transports modernes pour un aménagement plus harmonieux du territoire

Les transports sont un instrument privilégié de l'aménagement du territoire dans la mesure où ils permettent de transformer les rapports à l'espace, ainsi grâce aux transports modernes les rapports entre les différentes zones doivent désormais être appréciés en temps de transport et non plus en terme de distance; la géographie se trouve modifiée et de nouveaux liens, économiques, sociaux, culturels peuvent être noués. Selon des cas extrêmes, de point à point, on pourra faire 10 ou 200 km en une heure et il est certain que la localisation des emplois, des loisirs et de l'urbanisme peut se trouver grandement affectée. Grâce aux transports rapides (et fréquents) on peut contribuer à un nouvel aménagement de l'espace conciliant les problèmes de mobilité de l'emploi, avec ceux de l'aspiration à un meilleur cadre de vie.

A l'inverse il convient d'éviter les effets pervers qui imposeraient des temps de transports de plus en plus importants et délocaliserait de façon systématique les emplois et l'urbanisme et au total aggraverait les conditions de travail et de vie.

L'aménagement régional

Dans l'espace régional l'utilisation plus rationnelle de moyens encore trop souvent dispersés (transport réguliers, scolaires, ramassages spécialisés, dessertes SNCF) devrait améliorer l'offre et cela dans des conditions économiques plus saines; pour les liaisons nationales et internationales l'amélioration des grands réseaux et le développement des services doivent faciliter les déplacements et démocratiser la grande vitesse. Ceci étant la qualité du maillage régional pourrait atténuer l'intérêt voire l'opportunité des liaisons rapides, en outre de très fortes potentialités de déplacements existent à l'échelle de la région.

Comparés aux flux urbains ou à grande distance les flux régionaux sont beaucoup plus dispersés et justifient d'autant plus une rationalisation des moyens pour rendre possible un minimum d'offre de transport collectif en volume et en qualité. Enfin les liaisons transversales entre régions (de France ou de l'Europe) devraient être améliorées en complétant les liaisons rapides ou à défaut par des relations spécifiques cela afin de rééquilibrer les activités des régions à l'écart des grands axes.

En effet Il ne s'agit pas de créer un nouveau dualisme: réseau grande vitesse pour les régions bien desservies et réseau lent pour les autres; il convient au contraire de tirer tout le parti possible des relations rapides du réseau armature en le complétant dans toute la mesure du possible par des dessertes d'approche; bien entendu dans certains cas il pourra être indispensable de relier directement certaines zones trop à l'écart; l'idée dominante consiste à faire bénéficier le plus d'usagers possible de la grande vitesse (par l'avion, le train ou l'autoroute). Une telle politique d'aménagement est plus rationnelle et moins coûteuse.

L'enjeu de la sécurité routière

La sécurité routière justifie une attention particulière compte tenu de la dégradation enregistrée depuis ces derniers mois ; il n'est plus tolérable d'admettre que 12.000 morts et 300.000 blessés soient le prix à payer pour assurer la mobilité actuelle; des progrès très significatifs doivent être réalisés mais cela suppose d'être beaucoup moins laxiste à l'égard de la vitesse excessive et de l'alcoolisme qui sont à l'origine de 70 % des accidents mortels. Il est indispensable de faire respecter la réglementation à ceux dont le comportement est la cause de ce bilan catastrophique.

Un véritable service public pour les problèmes de circulation et de sécurité routière, s'impose si nous voulons disposer de moyens de prévention et de contrôle réellement efficaces.

L'importance de l'enjeu exige sans doute un grand débat national sur un problème dont les conséquences sont trop banalisées pour être traitées uniquement de façon technique. L'insécurité routière n'est pas une fatalité et un très large consensus doit être trouvé sur un phénomène humainement intolérable et dont le coût ne saurait être négligé (chiffré entre 80 et 100 milliards au moment du 9e Plan).

Les dégâts des accidents sont immenses, c'est pourquoi un effort de sensibilisation et de formation permanentes des conducteurs accompagné de mesures volontaristes pourraient permettre d'améliorer de façon très sensible la sécurité routière, cela pourrait même constituer une grande cause nationale. Ajoutons enfin que des transferts modaux sur les modes les plus sûrs serait aussi de nature à diminuer les risques.

Un outil de relance économique

Les effets de investissements et des service transports sont en général bénéfiques aux grands équilibres; c'est ainsi que les investissements ont une part d'importation relativement faible qu'il s'agisse des infrastructures ou des matériels ; nos industries sont relativement en pointe dans ces deux domaines; Il reste cependant à mieux planifier les commandes notamment publiques pour éviter des creux de charge de l'industrie qui viennent remettre en cause la compétitivité de nos produits ; cela suppose de réunir les conditions nécessaires pour que les opérateurs de transport disposent des moyens financiers réguliers et suffisants pour renouveler leur flotte.

S'il ne faut pas exclure des aides ponctuelles à l'investissement il importe surtout de veiller à ce que les résultats financiers des transporteurs ne se dégradent pas. Les Pouvoirs Publics ont une responsabilité particulière compte tenu du poids des entreprises qui directement ou indirectement dépendent de sa tutelle et des conséquences de l'intervention de l'Etat sur les réglementations sociales, fiscales ou encore techniques. Une priorité devrait être accordée aux transports collectifs urbains et aux grands réseaux internationaux notamment TGV, aériens et transports combinés. Le transport doit constituer un instrument privilégié de relance économique compte-tenu du poids de ses investissements, de ses échanges extérieurs, de ses effets sur la compétitivité.

Pour une gestion responsable et dynamique des grandes entreprises nationales

Dans le cadre de contrats avec les entreprises du secteur public il conviendra de mettre en oeuvre une politique de gestion plus dynamique, plus cohérente, plus décentralisée et pour plusieurs entreprises des plans de redressement s'imposeront. Ceci implique aussi que l'Etat assume ses responsabilités d'actionnaire.

Dans toutes les hypothèses il faudrait veiller à une harmonisation des conditions de concurrence entre les modes (et cela à l'échelle européenne); une clarification des rapports entre les pouvoirs publics et les entreprises concernées s'impose dans le cadre de contrats afin de responsabiliser les entreprises et d'éviter l'intervention des Pouvoirs Publics en dehors des champs nettement identifiés dans ces contrats. A l'intérieur de ces entreprises un processus de décentralisation devra être mis en œuvre afin de disposer de instruments de gestion plus opérationnels et afin de faciliter la concertation qui s'impose avec les partenaires sociaux, les usagers et les collectivités territoriales.

Développer les grands réseaux structurants pour l'Europe

Par rapport à l'échéance de 1992 nous avons déjà pris un retard dommageable pour le transport français mais également pour la construction de l'Europe. Dans le domaine des transports il est nécessaire de promouvoir une politique européenne dans plusieurs domaines. D'abord il faut disposer de réseaux suffisants pour écouler des flux en augmentation avec l'accroissement des échanges européens.

En voyageurs les réseaux à grande vitesse devraient être prioritaires, en marchandises l'amélioration de la qualité des chaînes de transport passe par le développement du transport combiné et cela aussi à l'échelle de l'Europe ce qui nécessite des équipements et des mises au gabarit tenant compte des évolutions routière, maritime et ferroviaire. Il est évident que certains équipements exigent des financements importants qui nécessiteront des arbitrages et il apparaît certain que les grands investissements devront être étudiés dans une approche intermodale pour éviter des gaspillages coûteux pour la collectivité. Des schémas intermodaux à l'échelle de l'Europe-intégrant la préoccupation de l'aménagement du territoire- pourraient constituer l'instrument de cette cohérence.

Afin de rationaliser la gestion des flux il est en outre indispensable de disposer de réseaux d'échanges informatisés d'informations (via la télématique) qui couvrent notamment l'ensemble de la CEE, compte tenu de son avance la France pourrait prendre l'initiative pour accélérer les efforts de diffusion et de normalisation dans ce domaine essentiel, au-delà de la rationalisation des flux l'enjeu de ces équipements est de disposer de réseaux commerciaux à l'échelle européenne et même mondiale.

Une harmonisation des conditions d'exploitation devra être recherchée pour éviter une déstabilisation qui serait nuisible aux entreprises de transports comme aux usagers -tout au moins à terme-. De ce point de vue des efforts beaucoup plus importants sont à entreprendre pour créer un véritable espace économique et social européen ; cela suppose un travail d'harmonisation dans plusieurs domaines en priorité dans les domaines fiscal, social, et de la sécurité débouchant sur des dispositions communautaires simples mais efficaces; faute de cela la déréglementation risque d'être totale dans la mesure où les transports pourraient être sacrifiés au profit d'enjeux plus globaux (voir expérience du règlement social); enfin la constitution de nouveaux pôles européens exigent des entreprises saines, dynamiques car leur affaiblissement serait un handicap surtout pour celles qui interviennent dans un champ mondial.

La coopération internationale

Un renforcement de la coopération européenne est aussi indispensable dans le secteur de la construction de matériel des accords type AIR-BUS doivent être passés pour le matériel ferroviaire(notamment TGV) ou encore le matériel routier utilitaire, la concurrence dans ces deux domaines étant ruineuse pour les pays européens concernés.

Des accords de coopération avec les PVDS doivent permettre de mieux articuler l'exploitation des systèmes et les débouchés industriels dans l'intérêt des partenaires concernés. Cela suppose de mieux prendre en compte les besoins réels et de concevoir des matériels plus adaptés aux réalités économiques, techniques ou encore sociales. Dans de nombreux cas ces actions de coopération pourraient être conduites par plusieurs pays européens intéressés.

Il serait souhaitable d'imaginer de nouvelles modalités de partenariat (retombées économiques pour chacun, transfert de technologies, montage financier, coopération technique, formation), tenant compte des spécificités des marchés d'exportation, les pouvoirs publics devraient encourager ces nouvelles formes de coopération en favorisant de plus grandes synergies entre les différents secteurs et organismes.

enfin il est indispensable de développer des stratégies de présence dans les grands organismes internationaux de coopération et en particulier à la Banque Mondiale.

La décentralisation

Les transports ont été un bon support pour la décentralisation; de nouvelles compétences ont été données aux collectivités locales en outre la procédure des contrats de plan a permis de favoriser les synergies entre les l'intérêt national et les politiques locales. Le secteur transport a connu le plus grand nombre de contrats , plus de 400, soit plus que la totalité des contrats passés pour les autres secteurs d'activité, cette action est donc à développer . Cette politique a permis aux collectivités de se réappropriier les problèmes de transports, de mieux tenir compte des besoins et souvent de rationaliser l'exploitation.

Il faut sans doute aussi que les collectivités développent aussi leurs compétences dans le domaine marchandises notamment au niveau régional afin de disposer des équipements structurants qui favorisent la mise sur le marché des productions locales(notamment équipements logistique et réseau informatique /télématique en particulier pour les PME-PMI).

L'emploi: les transports un secteur porteur

En dépit de situations contradictoires (SNCF, maritime, transport fluvial en crise) et des aléas de la conjoncture l'emploi se porte globalement bien dans les transports; le secteur crée des emplois le plus souvent qualifiés du fait du développement des prestations logistiques, de l'informatisation et des différentes prestations liés au voyage. Les activités en amont et en aval des déplacements proprement dits génèrent des emplois nouveaux dont l'ampleur est inférieure à celle de certains autres services mais qui pourrait être augmentée avec une politique plus cohérente articulant mieux les problématiques des exploitants et des constructeurs tout en améliorant les grands équilibres.

Le transport urbain, les réseaux Grande vitesse, la logistique et les réseaux transports combinés, les prestations liées au voyage pourraient être les vecteurs des nouveaux progrès de l'emploi dans le secteur. Enfin des conséquences favorables naîtraient aussi d'une harmonisation des conditions d'exploitation dans la CEE notamment dans le domaine social.

En matière de dialogue social des progrès très importants seront à accomplir, ce dialogue devrait s'inscrire dans une vision prospective et à partir de tables rondes autour des évolutions économiques et technologiques à moyen et long terme; c'est dans ce cadre que les salariés et leurs représentants pourront resituer de façon dynamique et positive l'évolution de leurs conditions sociales. Enfin la politique contractuelle devra être notoirement réactivée.

De nouveaux modes de régulation du secteur

Pour éviter de tomber dans un débat stérile "marché ou interventionisme", il est sans doute préférable de tenir compte d'abord de l'efficacité des modes de régulation actuels et de réfléchir en fonction des évolutions économiques et technologiques, cela avec la perspective du marché européen unique. En fonction de ces différents facteurs le débat sur la déréglementation prend une autre dimension; en effet il faut faire preuve d'une grande naïveté pour penser que les Etats sont tous décidés à favoriser la pénétration de leur marché; inversement le protectionisme comme seule réponse à la question de la régulation est évidemment archaïque. Les modes de régulation sont forcément évolutifs en fonction de la situation et des objectifs poursuivis.

Ainsi dans plusieurs domaines des transports il est sans doute souhaitable de limiter le nombre d'instruments de régulation pour en renforcer l'efficacité et pour libérer les entreprises d'une tutelle et de formalités toujours pesantes et coûteuses.

Par ailleurs il est sans doute souhaitable de favoriser la coopération entre certains opérateurs pour leur donner la taille nécessaire pour résister à la concurrence, cette coopération pouvant prendre des formes juridiques très variées de la simple association à la fusion ; il faut également penser à des coopérations à l'échelle de l'Europe pour des activités s'exerçant dans un environnement international. Pour éviter la constitution d'un nouveau dualisme (entreprise à effet de réseau et entreprise "tractionnaire") il paraît possible de mettre en place un garde fou sous forme de tarif de traction ou de contrat-type pour ceux que les conditions de sous-traitance rendraient complètement dépendants du donneur d'ordre et qui se verraient contraints d'exercer leurs activités selon des modalités économiques et sociales condamnables ; un tel mécanisme doit cependant être limité pour ne pas constituer une protection pour ceux qui ont la possibilité de maîtriser leur activité.

Enfin la planification devra être rénovée dans le sens d'une plus grande sélection des objectifs mais d'un plus grand volontarisme dans la mise en oeuvre et son contrôle ; la procédure des contrats avec les entreprises -en particulier les GEN- et les collectivités locales en cohérence avec les objectifs globaux du plan constituera l'instrument privilégié d'une planification plus sélective mais plus opérationnelle ; en outre le plan doit demeurer un moment essentiel de la réflexion prospective et de la confrontation entre les différents acteurs.

Modernisation des instruments de régulation dans le sens d'une plus grande souplesse mais aussi d'une plus grande efficacité, action volontariste pour renforcer la compétitivité et l'efficacité commerciale de nos entreprises pourrait caractériser ces nouveaux modes de régulation.

Des transports au service du public

Le concept de service public a peut-être été trop galvaudé pour ne pas justifier une actualisation. Au-delà de l'aspect de déplacement il faut aussi prendre en compte le rapport :

- à la qualité de la vie,
- à l'aménagement du territoire,
- à l'urbanisme,
- à la localisation des activités
- aux grands équilibres et à l'indépendance nationale de sorte que le transport ne saurait se développer sans perspective harmonieuse ; en effet les transports ont en général un fort contenu de service public dans la mesure où ils sont à la disposition de tous par opposition aux services privés (à ne pas confondre avec le régime juridique de ceux qui assument ce service public et qui peuvent être des entreprises privées ou des entreprises dépendant du secteur public) ; au-delà ils ont un rôle économique social et culturel indispensable pour la collectivité toute entière. Sans remettre en cause les préoccupations de saine gestion qui doivent s'appliquer à tous les secteurs il convient cependant de prendre en compte les effets indirects (ou d'entraînement) pour éclairer les choix des pouvoirs publics. Le service public doit être au service des usagers, il doit être assuré au moindre coût pour la collectivité, il doit être capable de s'adapter pour tenir compte des évolutions économiques et sociales -au sens large-.

5-Les contrats Etat-Région

En fonction des principes de politique des transports évoqués au chapitre précédent il est possible d'envisager la conclusion de contrats avec les régions sur les thèmes évoqués ci-après .Pour conserver un caractère selectif à ce programme d'actions il est bien évident que l'Etat ne s'engagera qu'en fonction de la volonté réelle des régions et du caractère stratégique de la région considérée pour la priorité visée.L'objectif est d'éviter le saupoudrage et de renforcer l'efficacité .Sur certains thèmes il serait souhaitable d'obtenir le soutien actif des acteurs les plus concernés notamment des organismes professionnels en envisageant des montages financiers mixtes les impliquant. Enfin les contrats Etat-Région doivent être l'occasion d'accroître la responsabilité des régions en matière de transport et d'alléger ainsi l'intervention de l'Etat.

Faciliter les débouchés régionaux

L'internationalisation des échanges font de l'accès aux marchés un enjeu important et les transports peuvent jouer un rôle essentiel en tant qu'élément de renforcement de la présence commerciale sur ces marchés.

Il est cependant souhaitable de favoriser la coopération entre certains opérateurs de transport pour leur donner la taille nécessaire pour s'implanter de façon significative à l'étranger et pour résister à la concurrence ,cette coopération devra s'effectuer à l'échelle de l'Europe pour des activités s'exerçant dans un environnement international.

Les conditions d'accessibilité aux marchés sont en effet souvent déterminantes pour les PME-PMI industrielles et agricoles qui ne peuvent disposer de leur propres logistiques transport et/ou qui ont des difficultés à les maîtriser.L'Etat pourrait donc aider les régions qui soutiendraient les regroupements et les implantations à l'étranger dans le domaine du transport pour faciliter les débouchés régionaux.

Dégager des gains de productivité en transport marchandises

Les gains de productivité dégagés par la modernisation du secteur sont bénéfiques à la marchandise du fait de la contribution positive apportée par la qualité et le coût des prestations logistiques .La rationalisation de la gestion des flux est possible par le développement d'équipements logistiques ,le recours accru aux techniques de transport combiné et par une utilisation beaucoup plus intensive de l'informatique et de la télématique. L'Etat apportera son aide au régions qui favoriseront le développement de tels équipements et de ces nouvelles procédures.

développer les grands réseaux structurants pour l'Europe

Par rapport à l'échéance de 1992 il faudra disposer de réseaux suffisants pour écouler des flux en augmentation avec l'accroissement des échanges européens.

En voyageurs les réseaux à grande vitesse devraient être prioritaires dans les domaines autoroutiers, aériens et TGV ; en marchandises l'amélioration de la qualité des chaînes de transport passe par le développement des techniques mixtes ce qui nécessite des équipements et des mises au gabarit tenant compte des évolutions routière, maritime et ferroviaire. Il est évident que certains équipements régionaux exigeront des financements importants, des contributions de l'Etat pourront être apportées lorsque ces équipements viseront à compléter le maillage des réseaux d'intérêt européen.

Des transports modernes pour un aménagement plus harmonieux du territoire

Il ne s'agit pas de créer un nouveau dualisme: réseau grande vitesse pour les régions bien desservies et réseau lent pour les autres; il convient au contraire de tirer tout le parti possible des relations rapides du réseau armature en le complétant dans toute la mesure du possible par des dessertes d'approche; bien entendu dans certains cas il pourra être indispensable de relier directement certaines zones trop à l'écart; l'idée dominante consiste à faire bénéficier le plus d'usagers possible de la grande vitesse (par l'avion, TGV ou autoroute). Une telle politique d'aménagement est plus rationnelle et moins coûteuse.

Les transports sont en effet un instrument privilégié de l'aménagement du territoire dans la mesure où ils permettent de transformer les rapports à l'espace, ainsi grâce aux transports modernes les rapports entre les différentes zones doivent désormais être appréciés en temps de transport et non plus en terme de distance; la géographie se trouve modifiée et de nouveaux liens économiques, sociaux, culturels peuvent être noués.

L'Etat pourra participer au financement d'opérations transport visant à favoriser un aménagement plus équitable et plus harmonieux du territoire.

clarifier les relations en matière de transport collectif et rationaliser les moyens

Dans l'espace régional l'utilisation plus rationnelle de moyens encore trop souvent dispersés (transport réguliers, scolaires, ramassages spécialisés, dessertes SNCF) devrait améliorer l'offre et cela dans des conditions économiques plus saines; dans ce cadre l'Etat pourra apporter sa contribution aux opérations visant à accroître la productivité du système de transport dans l'espace régional. La politique de conventionnement (avec la SNCF d'une part, avec les transporteurs routiers d'autre part) peut être le moyen d'améliorer l'offre de transport collectif, de rationaliser les moyens et de responsabiliser davantage les transporteurs.

sécurité routière

La sécurité routière justifie une attention particulière compte tenu de la dégradation enregistrée ces derniers mois; il n'est plus tolérable d'admettre que 12.000 morts et 300.000 blessés soient le prix à payer à la mobilité; des progrès très significatifs doivent être réalisés en priorité en matière de vitesse excessive et d'alcoolisme qui sont à l'origine de 70 % des accidents mortels. L'Etat pourra s'associer aux efforts des régions qui décider d'engager des actions dans ces deux domaines.

la formation et l'emploi

En dépit de situations contradictoires (SNCF, maritime, transport fluvial en crise) et des aléas de la conjoncture l'emploi se porte globalement bien dans les transports; le secteur crée des emplois le plus souvent qualifiés du fait du développement des prestations logistiques, de l'informatisation et des différentes prestations liés au voyage. Les activités en amont et en aval des déplacements proprement dites génèrent des emplois nouveaux. Cela suppose certaines mutations qui ne peuvent s'effectuer sans de gros efforts d'adaptation la formation constituant un levier essentiel. Des contributions pourront être apportées aux régions impulsant de telles actions de formation en lien avec les organismes professionnels.