

# I La France dans l'Europe

I-2 Un niveau d'équipement qui permet désormais de préparer l'avenir



## **I.2 – Un niveau d'équipement qui permet désormais de préparer l'avenir**

La politique des transports doit traiter de l'ensemble des éléments d'un système aussi complexe que le système de transport, combiner éléments de court et de long terme, dispositions organisationnelles et réglementaires et réalisation d'ouvrages, etc. Même si certains aspects du système ont reçu depuis quelques années une attention plus forte (ainsi en est-il des préoccupations d'environnement), les infrastructures demeurent toutefois un élément clef de la politique des transports. Les infrastructures sont en outre, par nature, l'élément déterminant de la division du système de transport entre les différents modes : route, fer, fleuve, mer et air. Cette division technique reste prégnante en termes économiques et organisationnels. Mais, une vision à long terme peut imposer de remettre en cause la division modale traditionnelle : pour la planification, il convient d'identifier les priorités et les projets en prenant simultanément en compte l'ensemble des modes (selon une approche plurimodale) pour la fourniture des services, les modes doivent désormais se combiner dans des chaînes mieux intégrées de bout en bout (de manière multimodale ou même intermodale).

Si l'ensemble du système de transport est, par essence, spatial, les infrastructures en sont l'élément le plus ancré dans le territoire. Par leur « longévité », elles ont un caractère surdéterminant sur l'évolution du système.

Deux lectures permettent d'apprécier la dotation en infrastructures du système. L'une relève d'une vision à large échelle et prend en compte le franchissement d'une région donnée, le transit. Un indice reflétant la quantité d'infrastructure disponible par utilisateur caractérise alors la force relative du dispositif (longueur d'infrastructure ramenée à la population). L'autre considère les infrastructures dans une perspective de desserte, dans une vision du territoire à plus petite échelle et plus endogène. Un indice de densité (longueur d'infrastructure ramenée à l'aire du territoire couvert) est alors pertinent. Bien sûr, le système de transport assure de manière indissociable les deux fonctions de desserte et de franchissement. En termes quantitatifs, la fonction de desserte l'emporte sur celle de franchissement : les flux à courte distance sont plus intenses que les flux à longue distance. Mais l'une et l'autre se complètent de façon plus ou moins bien intégrée : un acheminement à longue distance, de voyageurs ou de marchandises, comprend souvent un pré-acheminement par la camionnette, et un post-acheminement.

La carte jointe présente la configuration des réseaux routier et ferroviaire en service en 2002, auxquelles ont été ajoutés les autoroutes en travaux ou concédées à cette date, les routes nationales à deux fois deux voies assimilées à des autoroutes en travaux, ainsi que la première phase de la ligne à grande vitesse Est européenne également en travaux. Ce réseau n'intègre donc pas la totalité des engagements de l'Etat et en particulier ceux figurant aux contrats de plan

## Réseaux routier et ferré : état 2002 (en service, en travaux ou concédé)



Source des données : Orstom des Routes - Réseau Ferré de France, 2002

### Réseau routier

- Autoroutes en service ou concédées et routes nationales & routes assimilées en service ou en travaux
- Autres routes importantes

### Réseau ferré

- Lignes à Grande Vitesse en service ou en travaux
- Autres lignes importantes

## A - Un niveau d'équipement supérieur à la moyenne européenne.

Bien que dans la moyenne européenne du point de vue du taux de population urbaine (75 % pour une moyenne communautaire qui s'établit à 80 %), la France présente un territoire peu densément peuplé avec 109 hab. au km<sup>2</sup> quand l'Allemagne en compte le double ou les Pays-Bas 381.

Cela situe la France dans une situation qui lui est propre du point de vue de la problématique des infrastructures dans et autour des zones d'agglomérations et sur le reste du territoire. Cela la met aussi dans une situation qui lui est propre au regard des questions relatives à la congestion.

Globalement et au regard de sa population la France apparaît dans une position plutôt favorable par rapport aux autres pays européens.

### Infrastructures de transport

(km)	Autoroutes	Autres routes	VF électrifiées	Autres VF
Belgique	1691	145000	2730	770
Danemark	892	71000	598	1702
Allemagne	11712	629000	17250	20250
Grèce	470	38000	0	2300
Espagne	8800	155000	6888	5412
France	11000	977000	14220	17380
Italie	6500	828000	10626	5474
Pays Bas	2289	114000	2044	756
Autriche	1630	104000	3416	2184
Portugal	800	72000	896	1904
Suisse	1600	70000	3200	0
Finlande	540	318000	2204	3596
Suède	1500	138000	8100	2700
Royaume Uni	3612	413000	5010	11690
Total	53036	4072000	75117	78183

Source : M. Michel SAVY pour la DATAR - *EU Energy and Transport in Figures, Statistical pocketbook 2001, European Commission, 2001.*

L'examen en dynamique de ces données montre par ailleurs que la France a consenti un effort de rattrapage considérable dans certains domaines. Le réseau autoroutier allemand aujourd'hui comparable au réseau français (11 700 km contre 11 000 km) était quatre fois plus développé que le réseau français en 1970 (6000 km contre 1500 km).

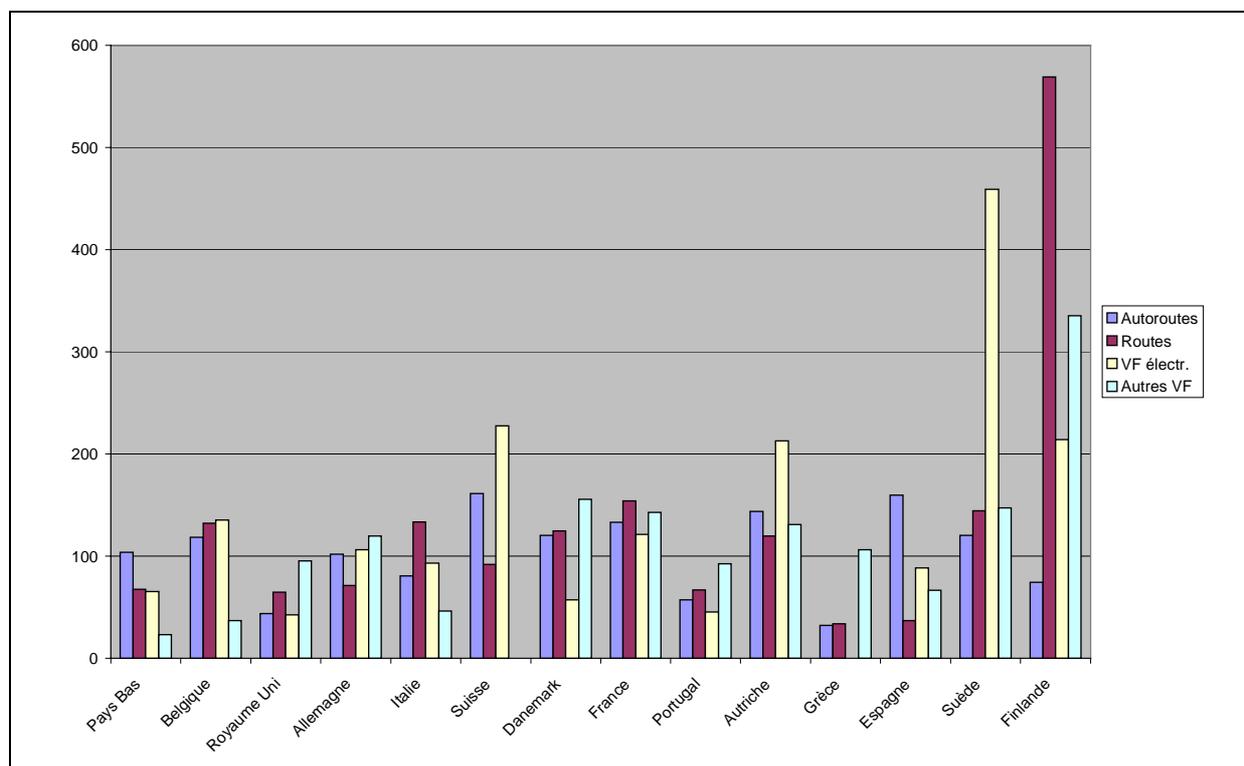
### Evolution par pays des réseaux de l'UE

Longueur des réseaux en 1970 et 1999 (en km)	Autoroutes en 1970	Autoroutes en 1999	Chemins de fer en 1970	Chemins de fer en 1999	Voies navigables en 1970	Voies navigables en 1999
Allemagne	6061	11515	43777	37536	6808	7300
Autriche	478	1634	5907	5643	350	351
Belgique	488	1682	4232	3410	1553	1569
Danemark	184	880	2352	2324	-	-
Espagne	387	8800	13668	12319	70	70
Finlande	108	512	5870	5836	6000	6245
France	1553	11000	36117	31589	7433	5732
Grèce	11	470	2571	2299	6	6
Irlande	0	115	2189	1919	-	-
Italie	3913	6621	16069	16018	2337	1477
Luxembourg	7	115	271	274	37	37
Pays-Bas	1209	2235	3148	2808	5599	5046
Portugal	66	797	3591	2813	124	124
Royaume Uni	1183	3476	19330	16984	1631	1153
Suède	403	1484	11550	10799	390	390
Total UE	16051	51336	170642	152723	32338	29500

Sources : Eurostat, UIC, IRF, statistiques nationales/DGTREN- Observatoire des politiques et des stratégies de transport en Europe

Cette première approche est confirmée par une analyse qui prend en compte soit la densité de population, soit la surface du territoire.

### Indices de dotation (longueur d'infrastructures par habitant)



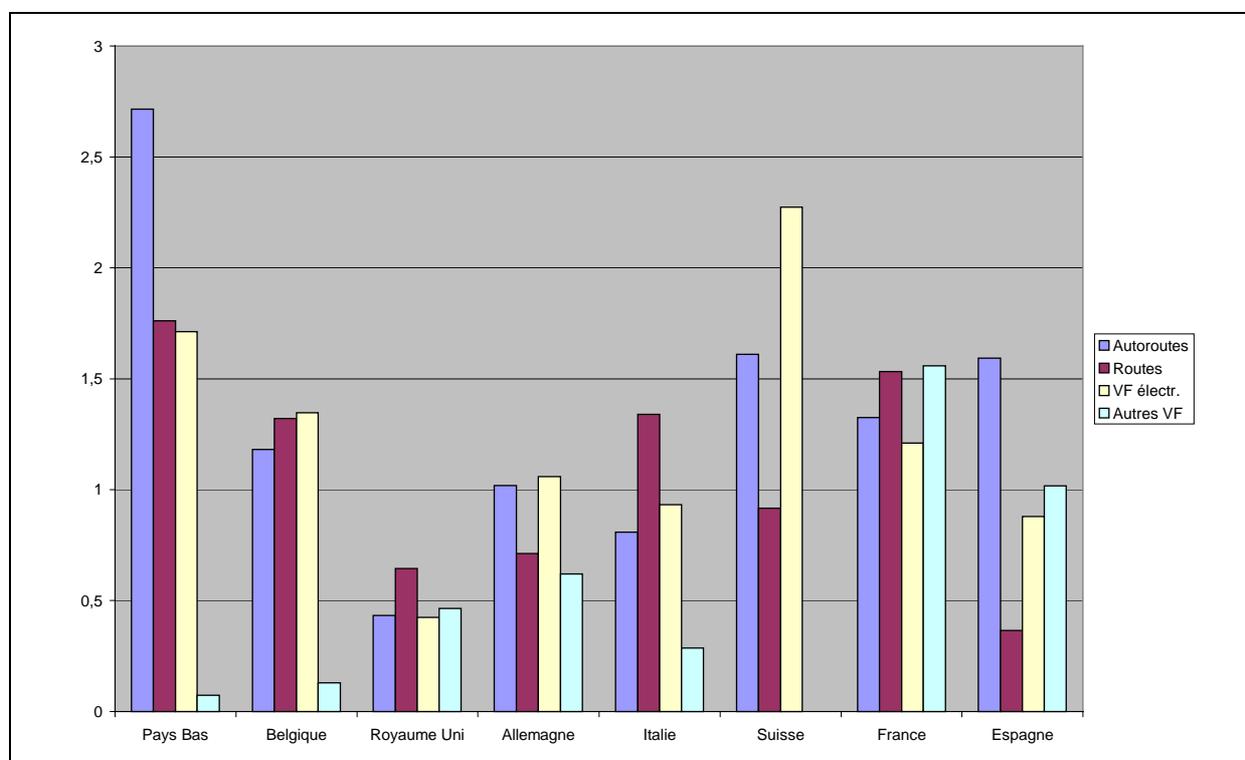
Sources : MICHEL SAVY pour la DATAR

Une "loi" se dégage de ce graphique : les pays les plus denses, à gauche, ont à supporter une charge d'infrastructure par habitant bien moins lourde que les pays peu denses, rangés à droite. Autour de cette loi, des écarts significatifs se distinguent néanmoins. Parmi les pays denses, le Royaume Uni est comparativement peu doté, même en matière de routes. Parmi les pays peu denses, la Suède et plus encore la Finlande ont accompli un effort remarquable d'équipement.

Dans cet ensemble, la France est dans une position plutôt favorable : quel que soit le mode de transport considéré, sa dotation par habitant est supérieure à la moyenne européenne (avec selon les modes un avantage de 20 % à 50 % par rapport au taux moyen).

Sa position est plus favorable que tous les grands pays européens. Seule l'Espagne fait mieux dans le secteur autoroutier.

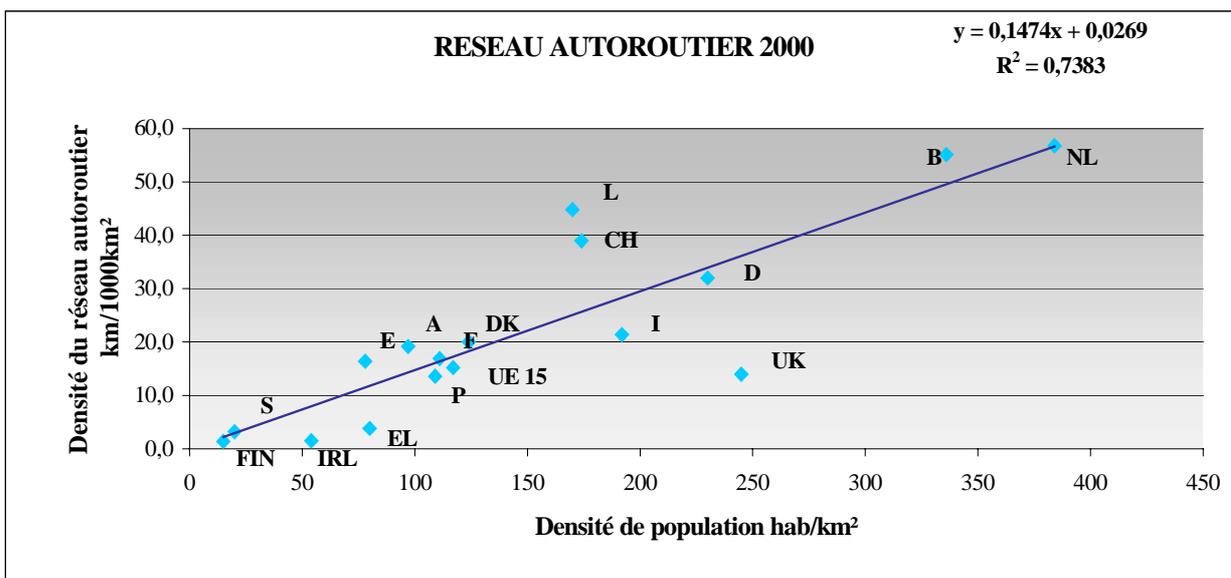
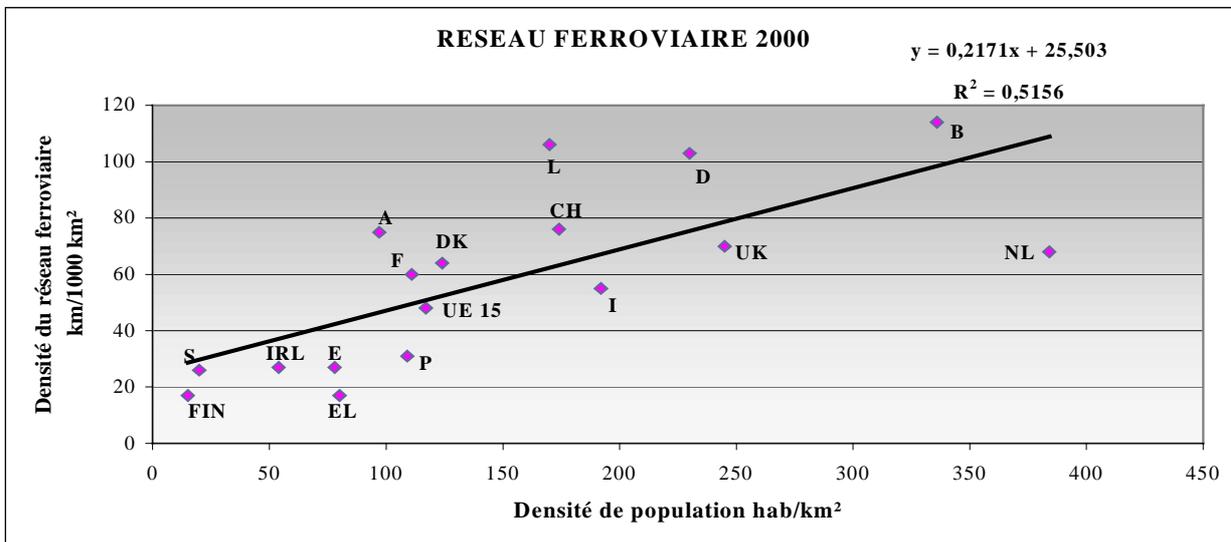
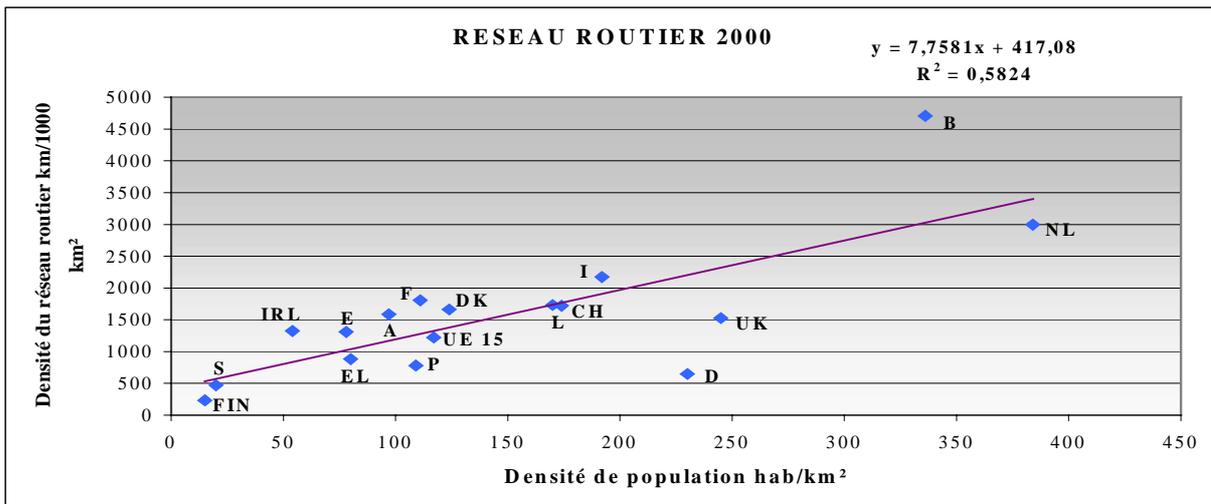
### Indices de densité relative (par rapport à la densité de peuplement)



Sources : MICHEL SAVY pour la DATAR

Une comparaison cette fois basée sur un indice synthétique confirme l'appréciation. Ses indices de densité en infrastructures, ramenés à son indice de densité de population, sont supérieurs à 1 quel que soit le mode de transport. Ne bénéficient de situations meilleures que les Pays Bas et la Suisse (si l'on tient compte de ce que la plupart des voies ferrées sont électrifiées dans ces deux pays). Les indices français sont supérieurs à ceux des autres pays de grande taille : Royaume Uni, dont le sous-équipement relatif est à nouveau mis en lumière, Allemagne, Italie et Espagne (cette dernière retrouvant le léger avantage en matière d'autoroutes déjà signalé).

Des conclusions similaires peuvent être retirées lorsqu'on considère les corrélations entre la densité de chacun des réseaux et la densité de la population (graphes suivants).

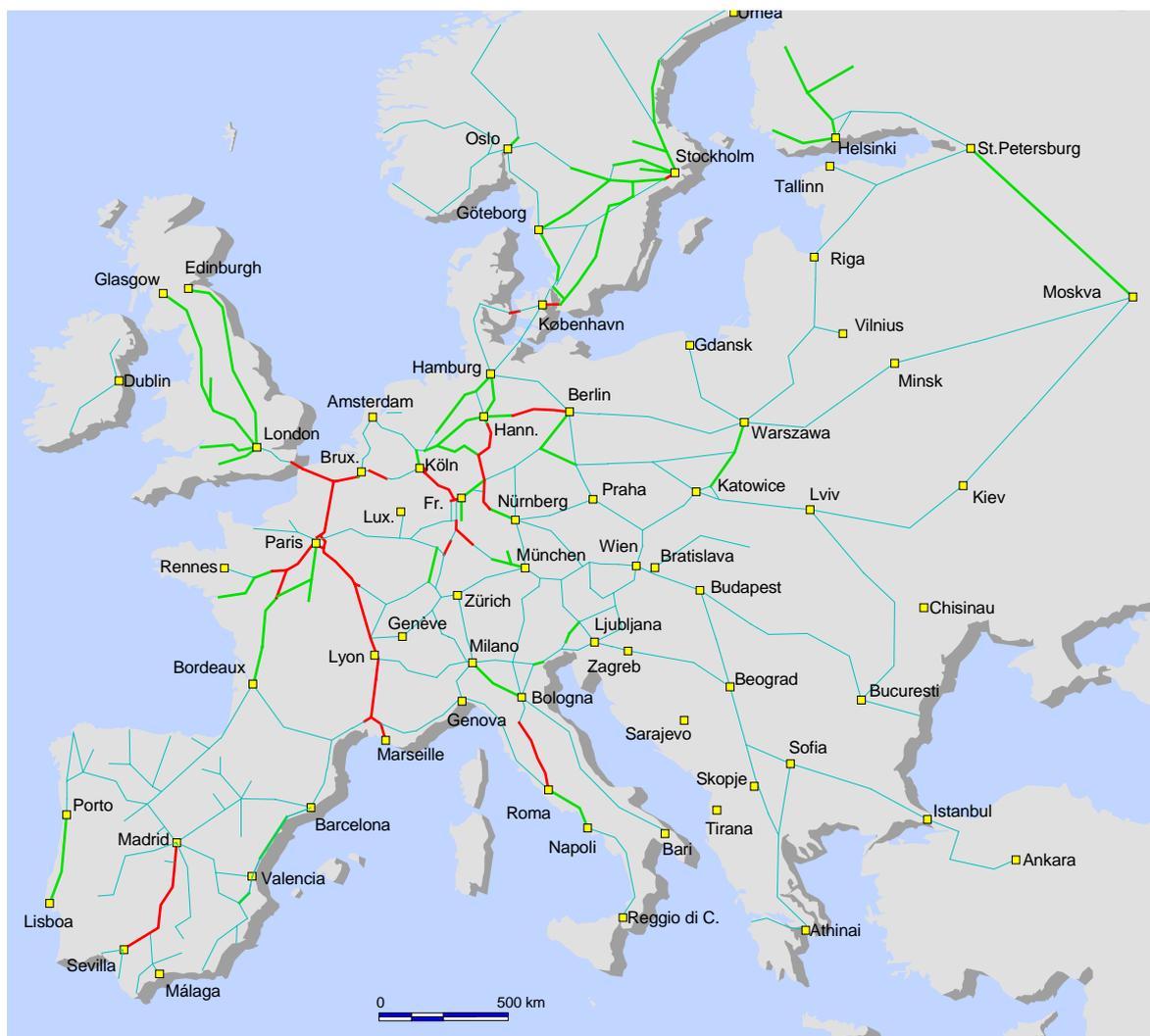


Sources : Yves Crozet pour la DATAR

La bonne fluidité du réseau routier notamment (voir supra) et la qualité du maillage du territoire (voir chapitre consacré à l'accessibilité) sont le reflet de ces indicateurs.

La France se caractérise également par son réseau ferroviaire à grande vitesse. En 2000 elle possédait 48 % du réseau à grande vitesse européen devant l'Allemagne (22 %), l'Espagne (16 %) et l'Italie (11 %).

### Réseau des lignes à grande vitesse



Source : UIC 2003

Une comparaison des infrastructures des pays européens doit enfin comprendre une comparaison des investissements qui y sont consacrés.

Une telle comparaison est très difficile, car non seulement les données recueillies auprès des différents pays sont de qualité inégale, mais elles recouvrent des domaines différents : le partage entre investissements nouveaux et gros entretien n'est pas le même partout ; de même, la part des dépenses réalisées par les différents niveaux de collectivités locales n'est pas toujours ajoutée à celle de l'Etat central. En outre, le dernier recueil diffusé s'arrête à 1996, et l'on attend un recensement pour les années plus récentes.

Des chiffres sont toutefois présentés dans la partie de ce rapport consacrée aux ressources et montrent dans ce domaine également la bonne tenue de la France.

Ce niveau d'équipement trouve une traduction dans les chiffres de la congestion des réseaux.

## **B - Des problèmes de congestion limités et largement inférieurs à nos principaux voisins.**

La France connaît un niveau de congestion de ses réseaux limité par rapport aux pays européens, non seulement ceux densément peuplés de l'Europe du Nord, mais aussi de pays comme l'Espagne et l'Italie.

### **Qu'est ce que la congestion ?**

L'accumulation des véhicules sur une section de route ou d'autoroute entraîne deux effets de congestion :

- Des situations de gêne ponctuelle, sans file d'attente permanente, liées à l'hétérogénéité des vitesses des véhicules, qui se traduisent par le ralentissement des véhicules les plus rapides ;
- Des situations de saturation, lorsque la demande instantanée dépasse la capacité d'écoulement de la route, ce qui entraîne une file d'attente et une forte baisse des vitesses moyennes.

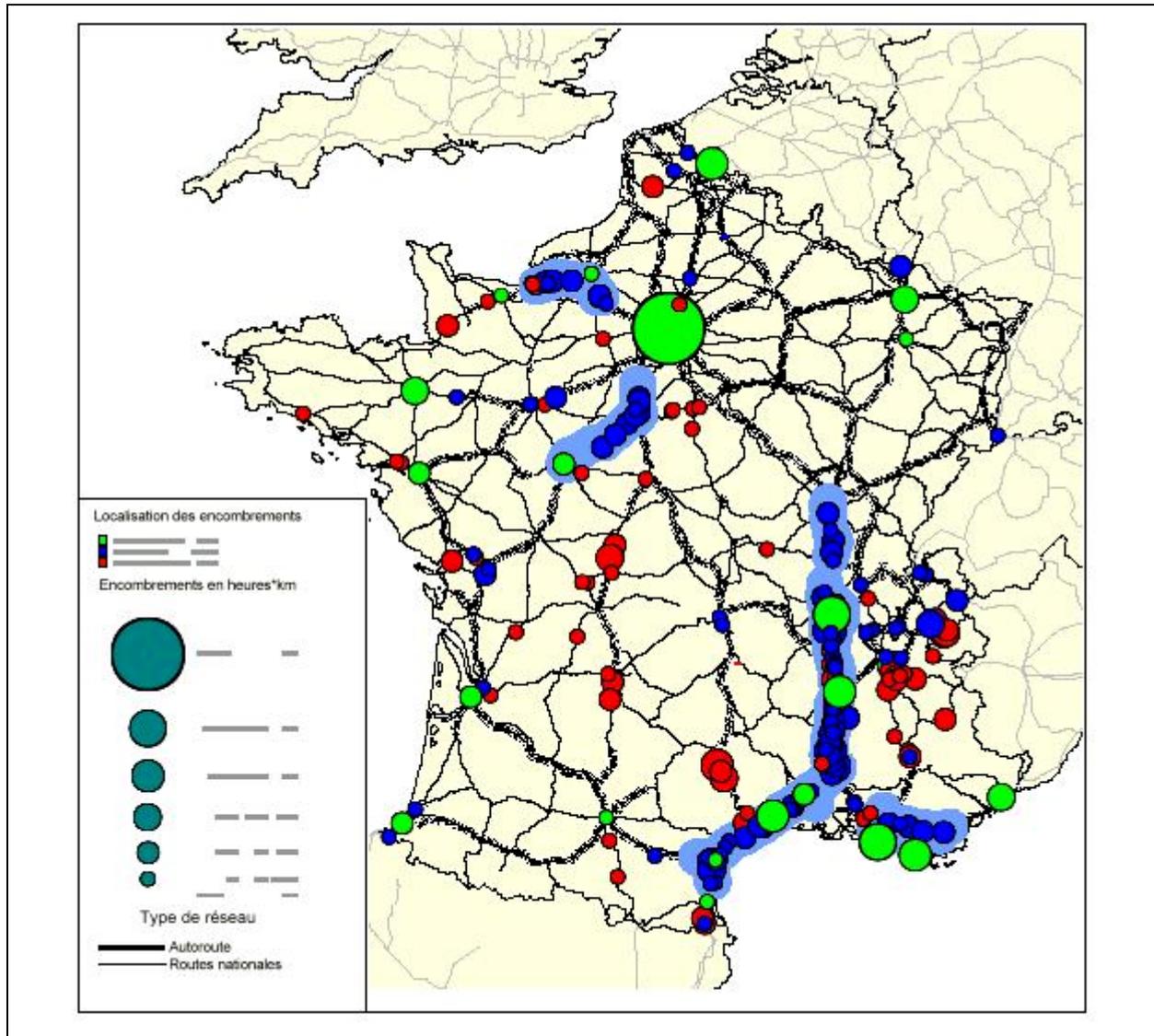
La **situation de gêne ponctuelle** se développe sur des débits horaires compris entre 60% et 100% de la capacité d'écoulement. Sur une autoroute interurbaine, même si cette gêne pénalise finalement peu le temps de parcours des véhicules les plus rapides, elle sollicite fortement l'attention du conducteur et augmente la pénibilité. Cette gêne ponctuelle devient particulièrement sensible pour un conducteur lorsque le débit dépasse 90% de la capacité.

La **situation de saturation** se traduit par l'apparition de files d'attente dans lesquelles les véhicules sont très ralentis, avec dans certains cas des arrêts provisoires.. Sur autoroute périurbaine, la vitesse à saturation est comprise entre 60 et 70 km/h. Sur autoroute interurbaine, elle est comprise entre 80 et 90 km/h. La saturation peut être mesurée par la fréquence ou le nombre d'heures (par jour, par semaine, par an) où le niveau de service est significativement dégradé par rapport au niveau de service normal : la vitesse moyenne de circulation est fortement ralentie par rapport au niveau de service normal.

Sur une infrastructure routière, le nombre d'heures où les saturations et les gênes ponctuelles sont les plus fortes augmente rapidement en fonction du trafic moyen, selon une relation approximativement linéaire à partir d'un seuil de trafic.

Autoroutes interurbaines	Trafic journalier moyen en véhicules	Trafic journalier moyen UVP	Capacité par sens (UVP/h)	Heures/an de congestion forte
2 x 2 voies avec 20% de poids lourds	20 000	25 000	3 500	36
	30 000	39 000	3 500	146
2 x 3 voies avec 20% de poids lourds	60 000	78 000	5 250	126
	70 000	91 000	5 250	244

## Principaux engorgements routiers en France



Sources : Direction des routes – Schémas de services collectifs de transports

A noter que la convention graphique utilisée pour permettre la lecture de la carte déforme la réalité. Le point francilien devrait représenter 80% du total.

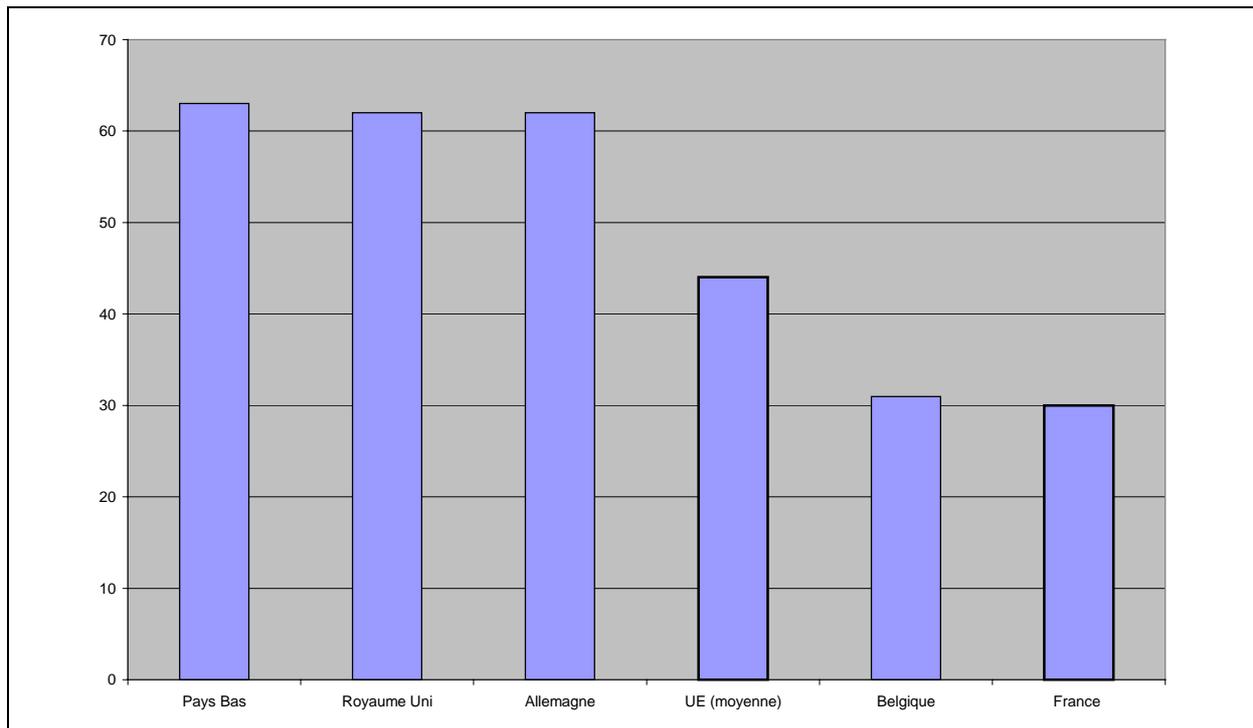
Cette carte révèle ainsi le caractère très localisé de la congestion routière en France. Cette congestion est d'abord un problème lié aux migrations domicile/travail autour des agglomérations (avec un problème majeur en Ile-de-France qui concentre à elle seule 80 % de la congestion constatée) mais elle concerne également quelques corridors dont le principal est évidemment le couloir rhodanien.

A ce jour elle n'impacte qu'à la marge le système logistique (sauf au niveau des distributions finales), affectant pour l'essentiel les véhicules légers.

Les comparaisons européennes confirment ce diagnostic.

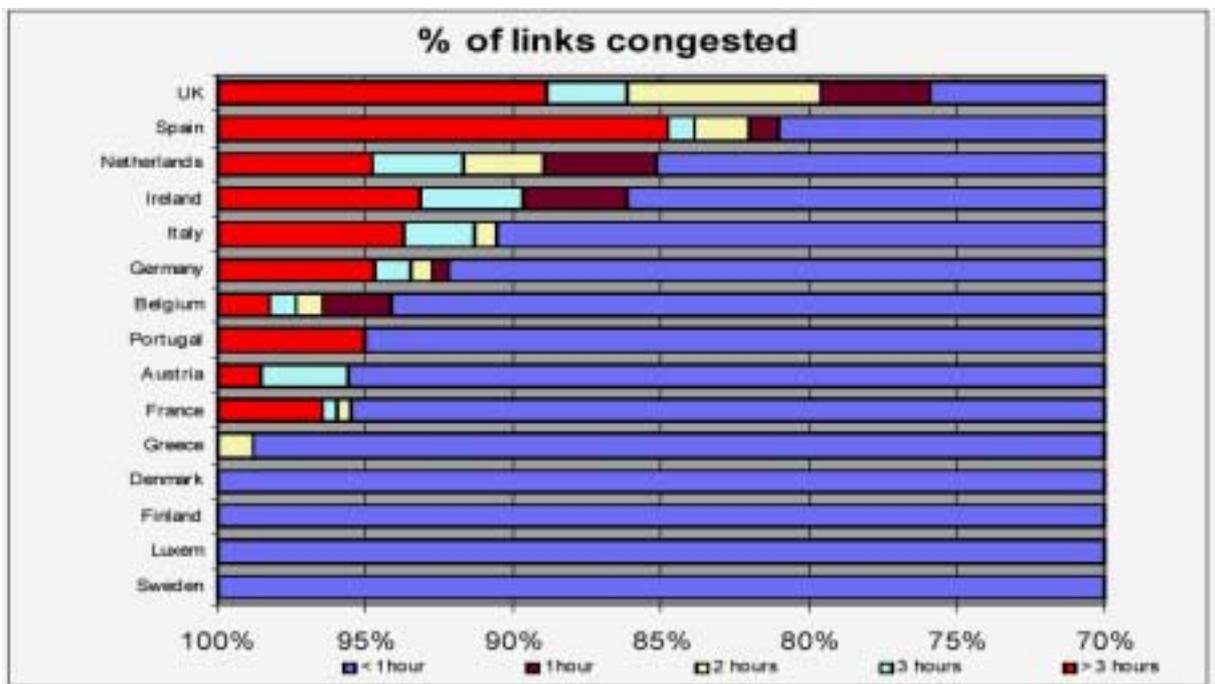
La densité de trafic moyenne sur le réseau autoroutier donne une idée de la qualité de service assuré par les infrastructures disponibles.

## Densité moyenne de trafic autoroutier (véhicules / km)



Source : MICHEL SAVY pour la DATAR - Road Facts 2000, British Road Federation, cité dans Logistics in France, Invest in France Agency, 2002.

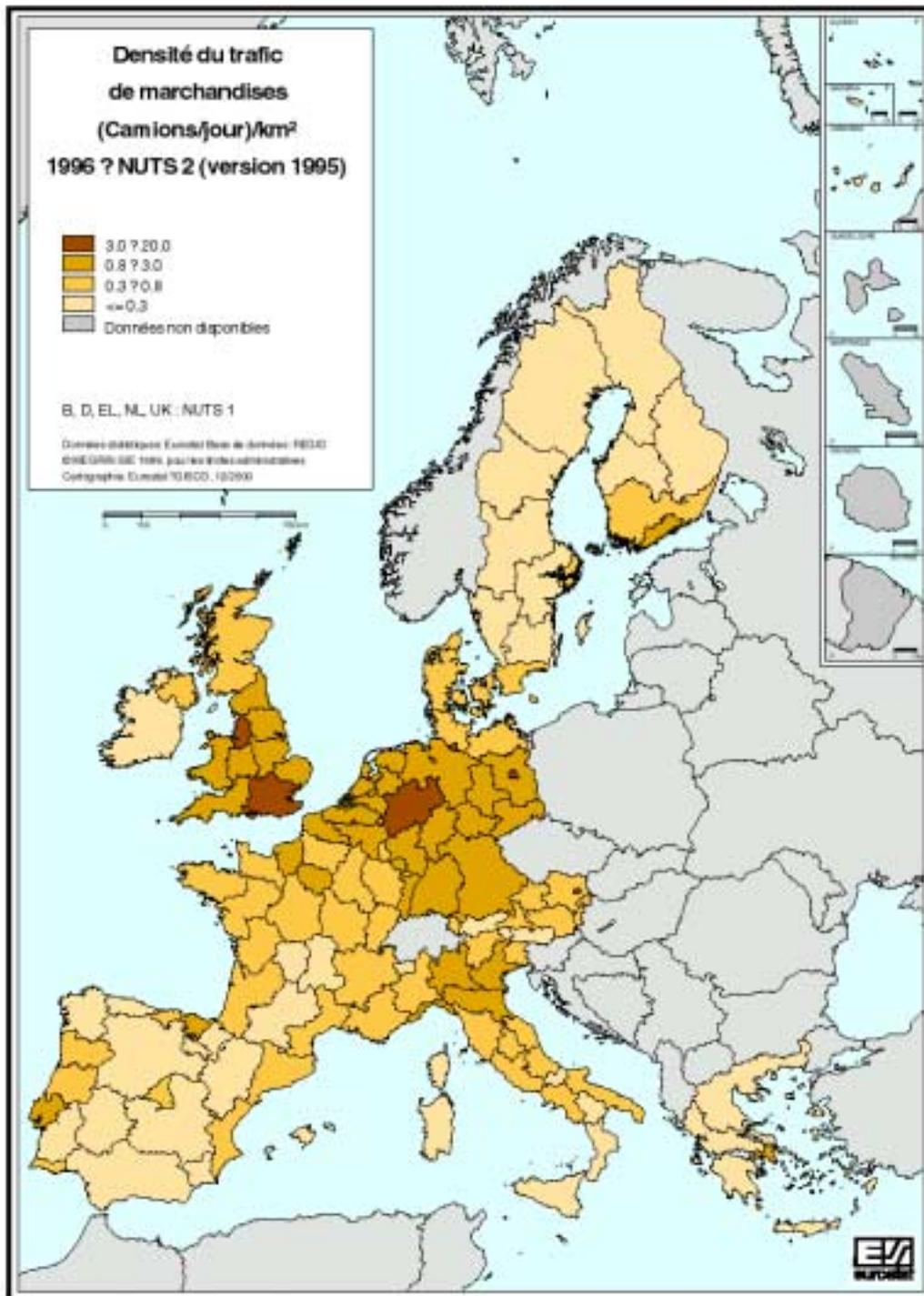
Une autre donnée comparative permet de souligner la faible congestion du réseau français en Europe.



Source : Mathis pour la DATAR

Toutefois, ni le franchissement ni la desserte des régions ne peuvent faire abstraction de la densité de population, des caractéristiques du relief, des distances séparant les principales zones. Seule une approche beaucoup plus spatialisée, en termes de corridors, de barrières, de réseaux pourrait permettre de dépasser ce niveau d'analyse très réducteur. Une telle approche, qui ne peut être conduite ici, devrait toutefois fonder les choix futurs destinés à maintenir une qualité de service de l'ensemble du réseau.

Une autre approche cartographique offre une représentation cohérente avec ce constat.



La congestion n'est pas uniquement un phénomène routier. Elle affecte également le système ferroviaire. Comme la congestion routière, la congestion ferroviaire est également localisée.

Bien que n'étant pas strictement « fret », la congestion affecte toutefois plus directement cette activité compte tenu de la priorité traditionnellement accordée aux trafics voyageurs. C'est bien la combinaison de cette priorité et la disponibilité du réseau (quand ce n'est pas des machines ou des personnels) qui explique bien souvent la médiocrité du service offert dans le domaine du fret (fiabilité des délais, temps de transport...).

Dans ce cadre, les passages de frontières constituent des points particulièrement sensibles. Nombre d'entre eux sont des goulets d'étranglement d'autant plus pénalisants que le passage d'un réseau à l'autre oblige souvent à des opérations de changements de locomotives, de conducteurs, voire de transbordements ou de recompositions des trains.

Les grandes agglomérations constituent aussi des zones de tension notamment en raison du développement des TER qui entrent en concurrence avec les autres utilisateurs de sillons.

Comme on le verra plus loin, les aéroports ne présentent aujourd'hui pas de problème de congestion à la différence de certains de leurs homologues européens.

\*

\* \*

La France apparaît à travers les comparaisons européennes comme un pays plutôt bien équipé, où les phénomènes de congestion, qu'il s'agisse des réseaux routier, ferroviaire ou aéroportuaire sont limités à quelques points singuliers.

Cette situation offre des marges de manœuvre intéressantes pour le futur. Elle permet notamment de consacrer l'effort d'investissements nouveaux à préparer l'avenir puisqu'il n'existe plus véritablement de retard à combler.

Elle rend ainsi au choix politique tout son sens. Dans ce cadre, les critères socio-économiques aujourd'hui utilisés pour l'analyse des projets devraient être réexaminés. La valeur du temps semble survalorisée par rapport à d'autres critères introduisant un biais dans la comparaison entre projets. Mais surtout, le taux d'actualisation aujourd'hui fixé à 8 % apparaît trop élevé pour refléter la durée de vie réelle des investissements à réaliser.

Il convient toutefois de rester attentif à certains sujets en raison de spécificités du réseau français. La France est le pays des réseaux polyvalents par excellence. Très diversifiés et denses, ces réseaux doivent par contre assurer tout à la fois flux de transit, flux nationaux et demande locale, entraînant dans les zones les plus denses ou géographiquement contraintes, des conflits d'usage ou de destination qui ne pourront que s'accroître.

En outre, cette caractéristique des réseaux qui fut longtemps un atout pourrait désormais être un handicap à travers le manque de réseaux spécialisés désormais indispensables à la fiabilité des systèmes logistiques et au potentiel d'intermodalité qui constitue désormais l'un de leurs atouts.

# I La France dans l'Europe

## I-3 Le cadre contraint du financement



### I.3 – Le cadre contraint du financement

La France a consacré près de 37 Md€ à son système de transports en 2000, dernière année connue notamment pour les dépenses des collectivités locales<sup>14</sup>. Ce chiffre qui représente 2,6% du PIB et 11,5% du budget civil de l'Etat et des collectivités locales a évolué.

Les dépenses de l'Etat représentent à peu près 40% de l'ensemble des dépenses publiques en matière de transport. La part des dépenses de fonctionnement dans ces dépenses est des trois quarts, chiffre supérieur à celui des mêmes dépenses de fonctionnement pour les collectivités locales (64%).

Le contenu des dépenses montre une assez forte spécialisation entre l'Etat et les collectivités. La part du fer est prépondérante pour l'Etat (7,9 Md€, soit 54% de l'ensemble de ces dépenses et plus de 90% de l'ensemble des dépenses consacrées au fer), celle de la route est prépondérante pour les collectivités locales (13,2 Md€, soit 60% de l'ensemble de leurs dépenses et 85% de l'ensemble des dépenses consacrées aux routes une fois corrigés les double comptes). Une telle spécialisation devrait encore s'accroître avec l'acte II de la décentralisation.

	Etat 2000			Collectivités 2000			Total
	INV	FONC	T	INV	FONC	T	
Route	1296*	1753	3049	5844	7363	13207	1586***
Rail	1829*	6144	7973	490	38	528	8501
TCU	61	854	915	1718	6570	8288	9203****
Autres	396	2226	2622	48	217	255	2877

d'après 39<sup>e</sup> rapport des comptes transport de la Nation – sept. 2002

\* mais plus de 720M €viennent de fonds de concours des collectivités locales ;

\*\* auquel il convient d'ajouter environ 200 M€de subvention de l'Etat

\*\*\* corrigé des doubles comptes (720 M de fonds de concours des collectivités aux opérations d'Etat)

\*\*\*\* le versement transport s'est élevé en 2000 à 3,85 Md € soit environ 50 % des dépenses de fonctionnement

#### Répartition des dépenses des administrations locales en transport par type de collectivité (2000)

(en Md€)

Départements	26,5 %	5,89
Communes > 10000 hab	21,9	4,88
Communes < 10000 hab	13,5	3
Régions	12,8	2,85
Autres	13,5	3
STIF	11,9	2,65

La part des investissements dans ces dépenses est minoritaire...mais cette situation n'est pas exceptionnelle. Les comparaisons européennes disponibles montrent au contraire une situation plutôt flatteuse pour la France qui n'est devancée que par des pays en retard d'équipements (Espagne et Portugal) ou qui ont décidé de consacrer un effort important au fer (Suède et Allemagne).

<sup>14</sup> 39<sup>e</sup>me rapport de la commission des compte transport de la Nation – Sept. 2002

**Investissement brut total dans les infrastructures de transport-en millions d'écus (prix de 1995)**

		1987	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Part modale en 1995	% du PIB en 1995
<b>Belgique</b>	Total	1 366	1 270	1 473	1 774	2 088	2 166	2 020	100,0	0,96
	Route	664	789	866	963	997	1 122	965	47,8	0,46
	Rail	488	244	299	444	729	663	805	39,9	0,38
<b>Danemark</b>	Total	689	671	620	689	728	753	714	100,0	0,52
	Route	345	232	214	238	272	310	335	46,9	0,24
	Rail	287	385	337	407	417	324	277	38,8	0,20
<b>Allemagne*</b>	Total	16 025	15 461	22 234	23 391	22 311	22 775	22 666	100,0	1,21
	Route	9 911	9 708	13 558	14 478	13 989	14 135	13 924	61,4	0,74
	Rail	4 781	3 619	6 021	6 611	6 296	6 987	7 034	31,0	0,37
<b>Grèce</b>	Total	425	464	489	580	714	525	973	100,0	0,75
	Route	254	276	293	401	489	378	516	76,7	0,57
	Rail	154	167	178	153	189	120	130	19,3	0,14
<b>Espagne</b>	Total	3 134	6 523	7 125	6 551	6 477	6 428	5 737	100,0	1,28
	Route	2 080	4 808	5 149	4 930	5 166	4 956	4 254	74,2	0,95
	Rail	883	1 394	1 744	1 441	1 152	1 146	987	17,2	0,22
<b>France</b>	Total	9 527	12 737	13 988	14 160	13 602	12 915	12 466	100,0	1,05
	Route	6 313	7 809	8 049	8 342	8 555	8 840	8 628	69,2	0,73
	Rail	2 867	4 317	5 193	4 968	4 222	3 385	3 148	25,3	0,26
<b>Irlande</b>	Total	193	291	319	340	462	372	413	100,0	0,82
	Route	161	244	262	295	394	306	347	84,0	0,69
	Rail	16	17	14	20	33	36	36	8,7	0,07
<b>Italie</b>	Total	8 254	9 184	8 981	9 376	8 141	6 991	5 475	100,0	0,65
	Route	4 951	6 752	6 946	6 984	6 006	5 181	3 713	67,8	0,44
	Rail	3 000	2 040	1 598	1 900	1 824	1 461	1 497	27,3	0,00
<b>Luxembourg</b>	Total	113	118	168	190	185	166	171	100,0	1,22
	Route	87	87	141	166	164	146	150	87,7	1,07
	Rail	23	30	26	23	20	19	20	11,7	0,14
<b>Pays-Bas</b>	Total	2 091	2 271	2 371	2 413	2 484	2 605	2 495	100,0	0,79
	Route	1 588	1 587	1 509	1 517	1 524	1 586	1 565	62,7	0,49
	Rail	263	390	499	537	639	723	627	25,1	0,20
<b>Autriche</b>	Total	1 392	1 775	1 587	1 471	1 560	1 366	1 080	100,0	0,60
	Route	875	766	649	636	513	516	477	44,2	0,26
	Rail	437	894	804	690	897	727	490	45,4	0,27
<b>Portugal</b>	Total	384	602	597	746	730	888	1 051	100,0	1,28
	Route	257	382	372	501	502	601	654	62,2	0,80
	Rail	90	173	183	223	212	262	362	34,4	0,44
<b>Finlande</b>	Total	980	1 099	1 147	1 195	1 090	1 101	1 045	100,0	1,06
	Route	836	912	945	989	835	815	722	69,1	0,73
	Rail	125	141	140	219	202	247	270	25,8	0,27
<b>Suède</b>	Total	849	1 440	1 296	1 439	1 779	2 134	2 263	100,0	1,23
	Route	450	687	617	703	1 023	1 014	1 071	47,3	0,58
	Rail	283	541	619	694	726	1 088	1 146	50,6	0,62
<b>Royaume-Uni</b>	Total	6 806	9 697	9 281	9 564	9 010	9 169	8 379	100,0	0,97
	Route	4 838	6 195	5 969	6 125	6 056	5 915	5 279	63,0	0,61
	Rail	1 536	2 677	2 694	2 883	2 323	2 468	2 401	28,7	0,28
<b>UE-15</b>	Total	52 228	63 603	71 676	73 879	71 361	70 354	66 648	100,0	1,01
	Route	33 613	41 234	45 539	47 177	46 485	45 821	42 600	63,9	0,65
	Rail	15 233	17 029	20 349	21 209	19 881	19 656	19 230	28,9	0,29

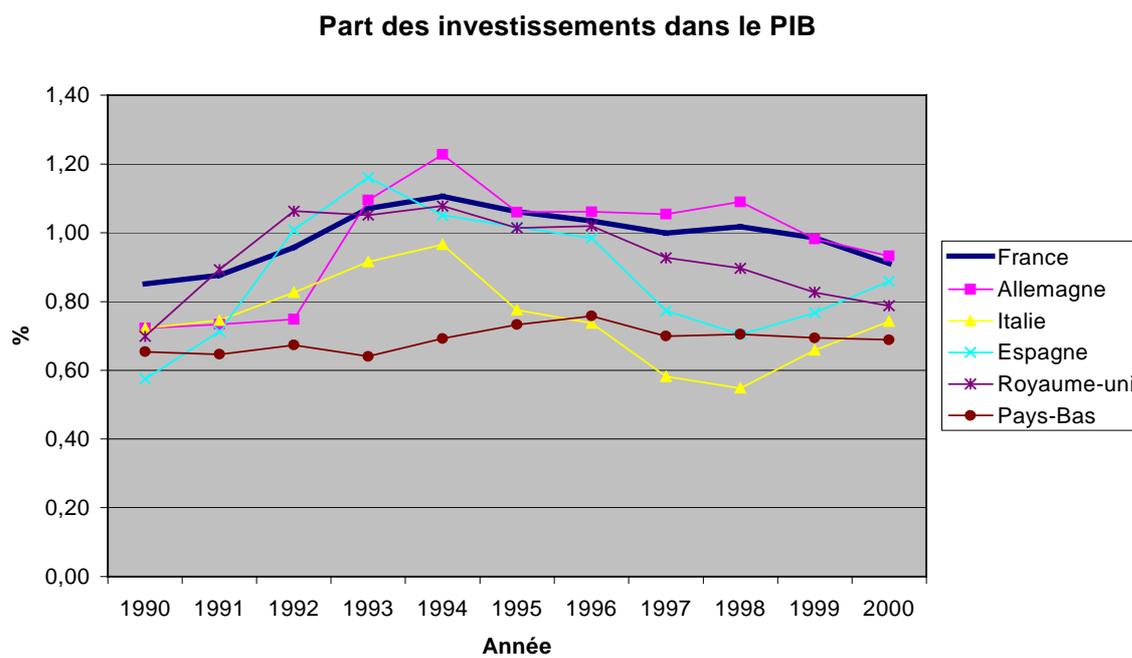
\* les chiffres de 1987 et 1990 ne comprennent pas l'ex RDA

Avec près de 1,3% de leur PIB, les deux pays de la péninsule ibérique sont ceux qui ont le plus investi dans les infrastructures de transport, ce niveau d'investissement reflétant ici le rattrapage auquel ces deux pays doivent se livrer.

On notera également que la Suède et l'Autriche sont les deux seuls pays qui dépensent le plus d'argent pour le rail, 0,62% contre 0,58% à la route pour la Suède, et 0,27% contre 0,26% à la route pour l'Autriche. Fruit de cette politique, le rail est devenu le plus gros transporteur, sa part modale étant de 45% en Autriche et de 50% en Suède (chiffres 1995).

Ce tableau, rapporté aux parts modales, met en évidence deux groupes de pays : des pays qui ont une politique plutôt « monomodale », le mode routier exerçant une forte suprématie comme en Italie, en Espagne, en Grèce ; des pays qui développent des politiques plurimodales, comme les Pays-Bas, l'Allemagne, la Suède, l'Autriche, la Belgique ou les parts fer ou de la voie d'eau sont plus conséquentes.

Issu de travaux de la Conférence européenne des ministres des transports (CEMT), le graphique suivant confirme cette situation sur la période la plus récente. La France y maintient sa position malgré la reprise d'investissements à laquelle on a assisté en Italie et en Espagne.



Depuis 1995 le cadre juridique et financier s'est beaucoup transformé. Le développement du système de transport est contraint par l'évolution du cadre réglementaire qui impose désormais à la puissance publique d'assurer sur subvention une partie du financement d'infrastructures nouvelles alors qu'auparavant ces financements étaient répartis sur la dette d'établissements et d'entreprises publiques (dette de la SNCF avant la création de RFF qui est désormais soumis par l'article 4 de ses statuts à limiter son endettement aux capacités de remboursement procurées par l'exploitation des futurs investissements ; dette des sociétés d'autoroutes qui, moyennant l'allongement des concessions accordées, assuraient par la technique dite de l'adossement, la réalisation des nouveaux tronçons).

Par ailleurs, le système des transports connaît un niveau d'endettement élevé<sup>15</sup> qui restreint les marges de manœuvre et ne permet qu'à la marge de recourir aux paiements différés.

## **A - L'impasse de l'endettement**

Les mécanismes de financement des grandes infrastructures ont, pendant très longtemps, fait largement appel à l'endettement<sup>16</sup>. Le système en hérite une dette qui pèse aujourd'hui sur ses marges de manœuvre.

- Le développement du réseau autoroutier est construit sur le principe de l'adossement et la pratique des charges différées. Il a généré une dette des sociétés autoroutières<sup>17</sup> qui atteint aujourd'hui 22 milliards d'€ au terme des différentes concessions aujourd'hui accordées.

Ce dispositif masquait la situation réelle des sociétés et a conduit la Cour des comptes à maintes reprises à attirer l'attention sur un niveau « d'endettement très élevé (qui) va croître encore de façon considérable et dangereuse dans les prochaines années » (rapport de 1999).

Il rendait possible des investissements sous optimaux. En assurant la poursuite des investissements sur des tronçons de faible rentabilité, le système de l'adossement a orienté une part non négligeable de l'épargne nationale vers des investissements qui ne correspondent pas forcément à l'optimum économique et social qu'il conviendrait de rechercher en la matière.

La réforme du système autoroutier, avec l'allongement des durées de concessions lui a redonné globalement un équilibre financier, qui assure le remboursement de cette dette. La Cour des Comptes en a pris acte dans son rapport de 2002, indiquant : « les mesures prises au cours de ces dernières années pour assainir la situation financière des SEMCA, améliorer les choix d'investissements, faire plus systématiquement appel à la concurrence et normaliser les règles comptables et fiscales appliquées à ce secteur constituent un indéniable progrès (...) ».

- Le système ferroviaire est également fortement endetté. La création de RFF s'est accompagnée d'un transfert de la dette de la SNCF vers l'établissement pour un montant de 20,5 Md€

L'Etat verse chaque année à RFF une dotation en capital destinée au remboursement de cette dette<sup>18</sup>. Sous réserve de l'effectivité des versements annuels ( mais ils ne sont pas budgétisés), cette dette héritée pourrait être remboursée sur une période inférieure à 10 ans. Mais l'établissement public a dû se ré-endetter sur la période. Ce ré-endettement correspond non seulement à des projets d'investissements relevant de l'article 4 des statuts

---

<sup>15</sup> La France n'ayant pas profité de la mise en place d'un nouveau cadre juridique pour désendetter ses entreprises publiques comme a pu le faire l'Allemagne.

<sup>16</sup> Pratique en soi assez légitime pour des investissements à très longue durée de vie.

<sup>17</sup> La cour des comptes, dans son rapport de juin 1999 consacré au réseau autoroutier, montrait qu'en 1996, 90% des nouvelles réalisations étaient financés par emprunt, la part de l'autofinancement était de 7,5% en 1997, les huit SEMCA ont dégagé un chiffre d'affaires de 3,7Md€ mais les remboursements d'emprunts et charges d'exploitation n'ont permis de dégager que 85 M€ pour financer un programme d'investissements de 2,7 Md€

<sup>18</sup> Ce montant, prélevé sur les recettes des privatisations s'élevait à 1,8 Md€ en 2001 mais n'a été versé que partiellement en 2002.

de l'établissement (donc gagés par les ressources futures escomptées de l'exploitation de ces nouvelles infrastructures) mais également à l'importance des opérations de régénération nécessaires à l'entretien et à la réhabilitation du réseau transféré. Or ces opérations n'obéissent pas aux mêmes contraintes et les ressources dont dispose l'établissement (péages et contributions aux charges d'infrastructures) pour y faire face sont insuffisantes une fois déduit le montant de la convention de gestion entre RFF et la SNCF (dépenses effectuées par la SNCF pour le compte de RFF sur le réseau).

**Evolution de l'endettement de RFF**  
d'après comptes RFF et audit des grandes infrastructures  
(en Md€)

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Dettes héritées	17.5	15.7	13.8
Dettes propres	8.4	10.0	12.3
Portefeuille d'actifs	- 3.0	- 2.9	- 2.5
Dettes à long terme	22.9	22.8	23.6
Dettes à court terme	- 0.2	0.4	1.3
<b>Total Dettes</b>	<b>22.7</b>	<b>23.2</b>	<b>24.9</b>

Dans ces conditions, RFF ne parvient pas à rétablir sa capacité d'autofinancement et la dotation en capital qui lui est versée pour assurer le désendettement de l'établissement de la dette héritée ne permet que la prise en charge des frais financiers de cette dette, laissant intacte la question de son remboursement<sup>19</sup>.

Une telle situation fragilise évidemment l'avenir du système ferroviaire réduisant notamment ses capacités d'action<sup>20</sup>.

Il n'est pas sans intérêt de regarder de ce point de vue la situation allemande et l'existence d'une stratégie bien différente... en ayant en perspective qu'à elles seules, la France et l'Allemagne représentent près de 50% du fret ferroviaire de l'Union, situation qui pourrait offrir un levier considérable d'action si les opérateurs du secteur s'alliaient.

La situation critique du secteur ferroviaire allemand en 1994 a conduit à une réforme radicale. L'Etat a repris en charge l'intégralité de la dette. Trois entités distinctes ont été créées, l'une (DBAG) société anonyme, propriété de l'Etat, gère l'infrastructure et s'occupe des activités de transports ; l'EBA a en charge le développement des infrastructures (constructions, autorisations de circuler, réglementation...); le BEV gère la dette, les personnels, le financement de l'infrastructure... Au sein de ce dispositif, DB Cargo réalise près du tiers des flux ferroviaires européens et deux fois le tonnage de la SNCF malgré des niveaux de péage bien supérieurs.

L'opérateur qui doit désormais faire face à la concurrence sur le réseau allemand s'est engagé dans une politique d'acquisition très agressive et contrôle treize filiales à l'étranger constituant désormais un système qui couvre une large partie de l'Europe du Nord.

<sup>19</sup> Voir les conclusions de l'audit – Annexe 7. Pour être complet, il conviendrait également d'évoquer la prise en charge par l'Etat de la dette de la SAAD (structure de cantonnement de la partie de la dette conservée SNCF « non remboursable ») pour un montant annuel de 0,65 Md€

<sup>20</sup> Sans parler des interrogations qui se font jour au niveau communautaire sur le statut des ressources affectées par l'Etat au système ferroviaire vis-à-vis des engagements de l'euroland. Eurostat a ainsi consolidé la dotation en capital à RFF dans la dette publique en 2002.

## **B - Des besoins nouveaux**

Les changements de règles intervenus dans le financement des grandes infrastructures génèrent des besoins nouveaux de financements sur ces infrastructures. Les travaux de l'audit donnent un ordre de grandeur de ces besoins (moyennant toutefois les conventions de co-financement retenues qui restent largement à confirmer du côté des collectivités territoriales).

Pour les routes, ces enjeux concernent les futures autoroutes concédées. L'audit chiffre le besoin de crédits d'Etat à 3,4 Md€ sur 2003-2020

Pour le rail, c'est la quasi totalité des projets qui est concernée (pour le plus grand nombre d'entre eux des LGV) représentant un montant pour l'Etat de 6,6 à 10,3 Md€ selon les hypothèses retenues dans l'audit et une fois déduits les deux « coups partis » (Perpignan-Figueras et LGV Est inclus dans les totaux de l'audit).

Le montant global nécessaire sur 2003-2020 (calendrier retenu par l'audit) serait donc de 10 à 13,7 Md€ supplémentaires, soit un effort moyen annuel de 0,55 à 0,75 Md€, sachant que les engagements de même nature<sup>21</sup> actuels pour l'Etat représentent à peu près 0,2 Md€/an.

On remarquera toutefois que l'audit envisage des croissances beaucoup plus fortes puisque l'effort de l'Etat devrait passer, en moyens annuels, d'un montant de 1,2 Md€ (engagement des CPER et des programmes hors enveloppe sur 2000-2006) à près de 2,1 Md€<sup>22</sup> (plus de 2,5 Md€ si tous les grands programmes Lyon Turin, Seine Nord... étaient réalisés).

Il conviendrait sans doute de mieux distinguer dans les besoins futurs, ceux nés des changements de règles du jeu dans le financement et qui représenteraient donc selon les hypothèses de l'audit une augmentation de 50% des ressources aujourd'hui consacrées par l'Etat au développement des infrastructures et ceux qui ne sont que l'accélération des programmes « plus traditionnels » (périmètres des CPER) et qui supposeraient le quasi doublement des engagements annuels de l'Etat dans le domaine routier (de 0,74 Md€ à 1,25 Md€).

## **C - Des dépenses sous estimées qu'il va falloir ré-évaluer**

Les arbitrages futurs au sein des dépenses de transport devront tenir compte de la croissance probable de deux postes budgétaires : celui consacré à l'entretien et à la réhabilitation du stock existant, celui consacré au développement des transports collectifs urbains.

L'audit ayant consacré une annexe détaillée aux besoins d'entretien et de régénération des infrastructures existantes, on n'en reprendra pas l'exposé ici autrement que pour signaler l'importance des opérations de régénération à prévoir sur les ouvrages d'art du réseau qui vont entrer pour beaucoup d'entre eux dans cette phase de régénération.

---

<sup>21</sup> TGV Est, Perpignan Figueras et autoroute Rouen Alençon

<sup>22</sup> Le calcul étant fait sur la période 2003-2020, il suppose de ré-étaler 4 ans de CPER et d'engagements hors CPER, soit 0,27 Md€/an, d'imputer l'audit (23 Md€ pour les routes, 0,1 Md€ pour la voie navigable et 6,6 Md€ pour le fer compte tenu de la double imputation pour le TGV Est et Perpignan Figueras, soit 1,65 Md€/an enfin de « compléter » les montants des « dépenses CPER » sur la période 2007-2020 non auditée (Voies d'eau, ports, une partie du rail) estimés sommairement à 0,17 Md€/an.

Il est délicat d'avancer un chiffre concernant les augmentations attendues d'autant que les mécanismes de financement de ces opérations ne se reportent pas identiquement selon les modes de financements publics<sup>23</sup>.

Les besoins nouveaux sur la période (2003-2020) pourraient toutefois largement dépasser les 0,5 Md€an, en additionnant les enjeux routiers ferroviaires et ceux de la voie d'eau.

La période en cause devrait également vraisemblablement connaître un développement des projets de transports collectifs/urbains (TCU). En 2000, l'Etat et les collectivités ont consacré près de 9,6 Md€au TCU, soit le quart de la dépense transport. Sans préjuger des modalités de transfert du STIF en Ile de France et des nouveaux équilibres qui s'instaureront entre l'Etat et les collectivités, les enjeux de reconquête urbaine, de maîtrise des déplacements, etc... conduiront vraisemblablement à un accroissement significatif des dépenses en la matière (le développement de nouvelles technologies rendant par ailleurs certaines techniques désormais accessibles aux villes moyennes). Susceptibles sans doute d'être gagées, au moins en partie, sur des ressources nouvelles (provenant de mécanismes de taxation), on ne peut exclure également que ces dépenses pèsent sur les arbitrages au sein de l'ensemble des ressources consacrées aux transports.

D'autres enjeux financiers doivent être également évoqués. Les mesures de gestion à développer pour un meilleur usage des réseaux existants entreront nécessairement en concurrence avec l'investissement infra. Dans un registre identique, le développement du soutien aux chargeurs ,pour réorienter certains choix modaux, pourrait avoir les mêmes effets (politique de cabotage maritime par exemple).

La maîtrise du changement climatique pourrait aussi conduire à accroître les programmes de recherche afin d'accélérer l'émergence de technologies propres permettant de concilier liberté de mobilité et soutenabilité du développement....

La question des ressources de la politique des transports ne peut ainsi se réduire aux seules enjeux concernant le développement des infrastructures. Enjeux et besoins sont en train d'évoluer, ce qui appelle sans doute à reconsidérer certaines des priorités qui furent jusqu'alors celles de la politique de l'Etat, alors que la contrainte en termes de ressources restera forte.

#### **D – Les perspectives en termes de ressources nouvelles**

Schématiquement, trois voies peuvent être explorées en la matière. La première concerne la ré-allocation des ressources publiques existantes, la seconde la création de nouvelles ressources, la troisième un recours accru aux financements privés.

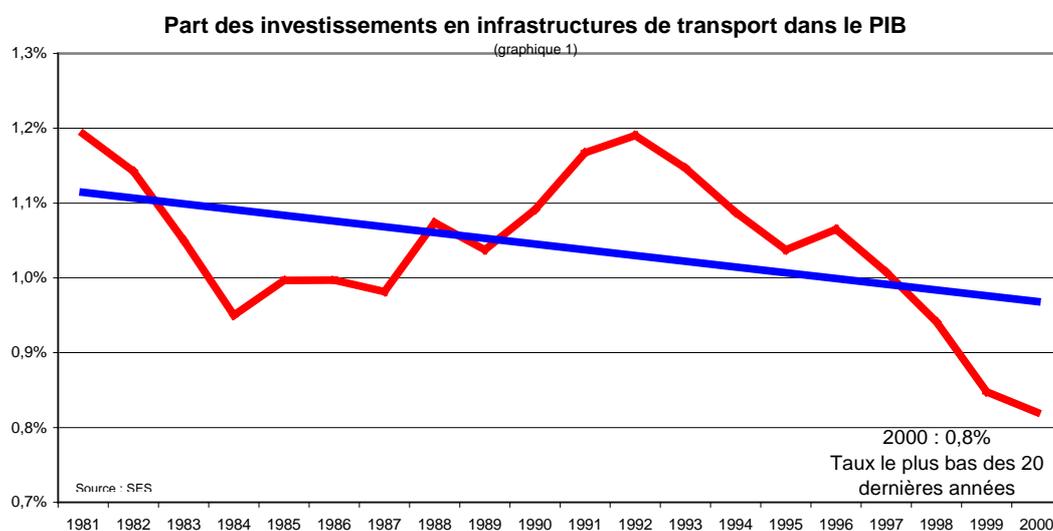
- **La ré- allocation de ressources publiques peut être examinée à trois niveaux.**

Le premier niveau concerne les dépenses de transports de la Nation. Le caractère très contraint précédemment évoqué, lié à la nature de certaines dépenses, n'interdit pas de ré-interroger certains des choix actuels. La ré-allocation peut évidemment concerner la part des

---

<sup>23</sup> La régénération ferroviaire se traduit notamment pas un accroissement de l'endettement du gestionnaire... repris en charge à travers les mécanismes de financement croisé entre l'Etat, RFF et la SNCF.

transports dans le budget de l'Etat. Les plaidoyers ne manquent pas pour stigmatiser la dégradation de l'effort public.



Source FNTF.

Les comparaisons européennes présentées en infra permettent de porter une appréciation plus nuancée sur cette évolution... qui traduit sans doute en partie l'arrivée à maturité de certains réseaux (et notamment du réseau autoroutier).

Ce qui est « vrai » pour les infrastructures de transport l'est d'ailleurs également pour d'autres domaines jugés stratégiques de l'action de l'Etat. Autrement dit, il est hasardeux d'apprécier dans l'absolu l'effort public en direction des infrastructures de transport sans tenir compte des autres domaines d'intervention lourds de l'Etat.

Dans une période marquée par l'exigence d'une plus grande maîtrise des dépenses publiques, les marges de manœuvre seront probablement très faibles. La « sanctuarisation » éventuelle des ressources du système autoroutier, dividendes estimées à 5 Md€ jusqu'à 2020 (ce qui suppose que l'Etat conserve le contrôle des sociétés d'autoroute) et impôts sur les sociétés constituera sans doute la seule marge appréciable en la matière.

La décentralisation est également susceptible d'offrir dans ce cadre une opportunité... si les partenaires acceptent de dépasser les seuls enjeux issus de leurs compétences au profit d'une vision partagée de l'intérêt général.

L'actuel partage des compétences, loin d'organiser une répartition claire des responsabilités financières, s'est nourri de financements croisés dont les contrats de plan ont été les principaux instruments, la politique des transports représentant historiquement le domaine le plus important dans les contrats<sup>24</sup>. Les fonds de concours des collectivités aux programmes

<sup>24</sup> Le montant des CPER 2000-2006 s'élève à 17,6 Md€. Le secteur des transports y représente un montant de près de 6,7 Md€ avec une part encore prépondérante faite à la route de 4,2 Md€

routiers nationaux représentaient dans les derniers comptes transports de la Nation environ 0,8 Md€<sup>an</sup>, c'est-à-dire à peu près l'effort de l'Etat. Les contrats actuels ont par ailleurs ouvert un champ nouveau à la contractualisation avec un volet ferroviaire important censé traduire la nouvelle ambition des politiques publiques en la matière.

L'Etat a par ailleurs plus récemment été amené à solliciter la contribution des collectivités hors CPER sur deux opérations, la réalisation de la LGV Est d'une part, l'autoroute Rouen Alençon d'autre part<sup>25</sup>.

La poursuite des co-financements des grandes infrastructures pourrait rester nécessaire même dans une perspective d'approfondissement de la décentralisation. Elle supposera un engagement de l'Etat en matière de « bonnes pratiques » qu'il s'agisse de l'usage qui pourrait être fait des ressources en provenance du système autoroutier ou de la co-élaboration des documents stratégiques de référence qui devraient organiser les priorités collectives. Il n'est pas certain que cela suffise.

Les départements qui devraient être les bénéficiaires des principaux transferts en la matière ont vu leur situation financière se dégrader sous le coup de la progression des dépenses sociales et il leur sera sans doute difficile de miser sur de nouveaux arbitrages plus favorables aux infrastructures alors que leurs compétences en matière sociale vont encore s'élargir. Les régions n'ont sans doute pas les mêmes contraintes. Mais la position prise par la région Rhône Alpes en 2001, plafonnant sa participation éventuelle aux financements des futures grandes infrastructures autoroutières à 15% de la contribution publique, incite à la prudence.

Il n'est pas non plus avéré que les futurs transferts soient en mesure de les favoriser. Le renvoi du « maillage fin » du territoire sur les collectivités, logique en termes de subsidiarité, pourrait détourner une partie des ressources disponibles selon l'appréciation portée par les collectivités désormais gestionnaires sur la qualité de ce maillage.

Les réseaux concernés connaîtront une augmentation sensible des coûts d'entretien et surtout de réhabilitation compte tenu notamment du cycle de vie des ouvrages d'art.

La rupture de mécanismes qui avait permis d'assurer le développement des grandes infrastructures de transport nécessitera vraisemblablement un réexamen lucide des priorités de la Nation. Elle contraindra sans doute chacun des acteurs publics de la politique de transport à redéfinir ses propres choix<sup>26</sup>.

La réallocation pourrait également concerner le niveau européen. Bien que le traité de Rome ait explicitement prévu la mise en œuvre d'une politique commune des transports, cette dernière peine à prendre corps.

Les mécanismes européens existants aujourd'hui restent modestes. Pour la France, les financements des réseaux de transports européens (RTE) représenteraient 333 M€ sur 2000-2006 dont près de 300 M€ concernant les projets d'Essen.

---

<sup>25</sup> Projets qui jusqu'alors n'entraient pas dans le champ des pratiques contractuelles.

<sup>26</sup> Dans ce cadre, et pour leur donner la liberté nécessaire, il serait judicieux de permettre aux collectivités de mettre en concession non seulement des ouvrages d'art, mais également des infrastructures linéaires

Le débat est actuellement engagé au niveau européen sur une évolution de cette politique. Plusieurs objectifs sont avancés, le doublement du taux d'intervention de l'Europe (de 10 à 20% sur certains (tous ?) projets de la liste d'ESSEN) mais également l'ajout de nouveaux projets à cette liste (notamment dans la perspective de l'élargissement).

La France s'est jusqu'à présent montrée réservée sur cette évolution si elle devait intervenir « à budget constant ». Elle aurait en effet pour seule conséquence d'allonger considérablement les délais de réalisation des projets (qui sont déjà d'une vingtaine d'années aujourd'hui pour les seuls projets retenus avec un taux de financement de 10% de l'Union, taux souvent plus théorique que réel, l'aide communautaire étant souvent plus proche de 5 à 6%).

Le budget actuel consacré aux RTE est de 550 M€/an. La commission préconise son doublement<sup>27</sup>, seule manière d'assurer à la fois un accroissement du nombre de projets soutenus et un taux d'intervention plus favorable qui permettrait d'espérer une réalisation des projets sur une période raisonnable.

A cette occasion, la question du recentrage de cette politique sur un petit nombre de projets réellement structurants à l'échelle européenne mériterait d'être posée. On pourrait envisager dans ce cadre de privilégier quelques axes majeurs ferroviaires dédiés ou à forte priorité fret<sup>28</sup> permettant de gagner en qualité de service (vitesse et régularité) et en capacité d'écoulement (flux homogène). Mais cette nouvelle impulsion donnée au RTE supposerait de porter l'effort communautaire à des niveaux beaucoup plus significatifs qu'actuellement (50% ?).

Mais une telle évolution, doit se situer dans le contexte plus large de la fixation des nouvelles perspectives financières de l'Union européenne après 2006... et des poids respectifs qui seront accordés aux autres politiques communautaires<sup>29</sup>.

La réforme de la politique européenne de cohésion pourrait toutefois ouvrir de nouvelles perspectives. Avec l'élargissement, l'Europe s'est engagée dans une réforme de la politique régionale européenne. Cette réforme est dictée d'abord par des raisons financières puisque les nouveaux entrants vont largement bénéficier de ces fonds alors que les 15 ont décidé que cette entrée se fera à taux de prélèvements constants pour les membres.

Mais, elle est aussi l'occasion de réexaminer les finalités de cette politique, notamment dans les pays comme la France qui ne bénéficient pas, en raison de leur niveau de développement, du fonds de cohésion.

Dans ces pays, la politique régionale pourrait être recentrée sur un petit nombre d'objectifs participant à la construction d'un véritable espace européen. O. Guichard, dans un rapport remis au Gouvernement en 1986, avait déjà insisté sur la nécessité de réorienter la politique communautaire... « pour que l'Europe se fasse l'instrument d'un véritable aménagement de son territoire » et il soulignait « l'intérêt d'orienter les programmes européens vers de grandes opérations d'infrastructures permettant d'intégrer les régions (...) à un réseau européen de communication moderne ».

---

<sup>27</sup> Le projet de communication de la commission sur le développement du réseau transeuropéen de transport (février 2003) annonce « une initiative courageuse en vue de l'adoption des prochaines perspectives financières pour l'horizon 2006... solution pouvant passer par une augmentation substantielle des fonds communautaires destinés à la réalisation des RTE... » mais n'en dit pas d'avantage.

<sup>28</sup> On rappellera qu'actuellement les effets frontalières restent très puissants vis-à-vis du fret ferroviaire alors que ce dernier trouve sa pertinence à longue distance.

<sup>29</sup> Il convient également d'évoquer la perspective d'un grand emprunt européen, reprise dans le cadre des travaux actuels du groupe Van Miert. Un tel dispositif permettrait sans doute de contourner les critères de l'euroland mais laisse entier les questions concernant le budget communautaire.

Les enjeux financiers de cette future politique sont encore difficiles à cerner. Les positions exprimées par les différents Etats membres sont suffisamment divergentes à ce jour pour fragiliser toute certitude sur le sens des réformes à venir.

A titre d'illustration, si le montant des fonds structurels est maintenu dans une fourchette de 0,35 à 0,40 % du PIB communautaire, la part de ces fonds pour la France pourrait se situer dans une fourchette de 8 à 10 Md € sur 7 ans (contre un peu moins de 16 Md € actuellement) et le montant attribué à la future politique destinée à prendre le relais de l'actuel objectif 2<sup>30</sup> pourrait se situer dans une fourchette de 2 à 3 Md €. Une partie de ces fonds pourrait alors venir consolider le financement de certains projets de caractères européens. On rappellera que le financement des grandes infrastructures par le FEDER est déjà possible dans les pays dits de la cohésion.

- **La création de nouvelles ressources**

Les difficultés rencontrées par le financement des infrastructures ont replacé les questions de tarification dans l'actualité des politiques publiques de transports.

La commission envisage de proposer en 2003 une directive-cadre qui devrait établir pour tous les modes de transport les principes de tarification de l'usage des infrastructures ainsi que la structure des redevances. Cette proposition, qui laissera à chaque Etat membre une marge de manœuvre importante pour son application, sera accompagnée d'une méthodologie commune de fixation des niveaux de tarification qui incorpore les coûts externes ainsi que les conditions de concurrence équitable entre les modes.

Ce cadre communautaire est déjà esquissé. La commission a proposé une directive communautaire visant à l'harmonisation progressive d'ici 2009 de la TIPP sur le gazole professionnel avec une valeur de 350 euros pour 1000 litres (370 euros pour 1000 litres en France au 1<sup>er</sup> janvier 2003). Par ailleurs, elle a, dans le livre blanc, posé le principe d'une tarification multimodale dans les zones sensibles ou traversées d'obstacles naturels (péage de zone). Enfin, la commission semble être favorable à des initiatives comme celles de l'Allemagne où est prévue une redevance kilométrique pour les poids lourds sur le réseau autoroutier.

La tarification est supposée, pour les économistes, répondre à un principe : « les prix sont faits pour dire les coûts ».

Or, qu'il s'agisse des déplacements urbains ou interurbains, des transports de personnes ou de marchandises, des modes routier, ferroviaire, aérien ou fluvial, de fortes distorsions existent entre les coûts et les prix :

- En zone urbaine, les déplacements en voiture particulière ne couvrent pas les coûts externes. Dans le même temps, les transports en commun sont très largement subventionnés.
- Même diagnostic pour le transport interurbain de marchandises où la route et le rail sont entrés de longue date dans un cercle vicieux de sous-tarification aussi néfaste pour la santé des entreprises du secteur que pour les finances publiques (subventions au fret ferroviaire

---

<sup>30</sup> le maintien de l'objectif 1 pour le DOM à son niveau actuel et des PIC étant l'hypothèse faite ici.

en raison de la faiblesse des péages, détaxation du gazole,...). Il en va de même pour la voie d'eau.

- On pourrait continuer, pour les transports interurbains, avec la non taxation du kérosène (transport aérien), le subventionnement généreux du transport ferroviaire de voyageurs qui concerne également aujourd'hui le TER, ou encore la gratuité des routes en « rase campagne », là où un trafic relativement faible empêche la couverture des coûts par les diverses taxes prélevées sur l'automobile (TIPP,...).

Les économistes préconisent donc d'imputer à chaque mode et à chaque type de déplacement les coûts externes qu'il provoque, y compris en tenant compte des différences spatiales et temporelles des coûts.

Mais l'introduction de nouvelles taxes au sein du système de transports ne peut répondre au seul objectif de rétablir une vérité des coûts, ni de préserver dans des conditions d'acceptabilité économique et sociale satisfaisante, une ressource nouvelle.

**« Les prix ne sont pas seulement faits pour dire les coûts, ils doivent aussi indiquer les priorités que se donne la collectivité<sup>31</sup>. Dans ce domaine de la mobilité comme dans les autres, un système de prix est avant tout un signal global qui vise à orienter la demande tout en procédant à des péréquations si nécessaire »<sup>32</sup>.**

Un tel système doit alors combiner deux types de messages :

- Le premier conduit à devoir payer plus lorsqu'il s'agit de développer des infrastructures nouvelles pour maintenir la qualité de service et (ou) lorsque les coûts externes sont importants.  
Cette tarification, dite au Coût Marginal Social à Long Terme (CMSLT) s'est révélée très efficace dans le passé pour le développement du réseau autoroutier. Elle pourrait l'être désormais pour financer un réseau ferré à priorité fret.
- Le second vise à **faire payer la congestion mais sans accroître les capacités des infrastructures saturées afin d'y limiter le trafic** (en recherchant les effets de découplage). Cette tarification, dite au coût marginal social de court terme (CMSCT), ne s'inscrit pas dans la tradition française, mais elle prévaut explicitement en Grande-Bretagne. C'est également l'orientation que semble aujourd'hui prendre la commission européenne. Mais celle-ci insiste, sans doute à tort sur le fait qu'il s'agit d'une tarification, comme dans le cas du péage urbain, alors que comme le montre le récent exemple londonien, ce type de tarification s'apparente au moins autant à un impôt qu'à un prix.

En pratique, la politique de tarification des transports sera amenée à recourir aux deux logiques ci-dessus en tenant compte de la diversité des situations géographiques :

---

<sup>31</sup> Nous n'avons pas évoqué ici une autre approche complémentaire de celle de la taxation, l'instauration de permis d'émissions négociables. De tels dispositifs ont déjà été mis en œuvre aux Etats Unis et en Autriche, par exemple. Ces démarches ont encore un caractère très largement exploratoire en France où un groupe de travail du CNT a examiné en 2000 leur faisabilité. Ce groupe concluait notamment sur la possibilité pour le marché des droits de constituer un complément efficace à la taxation, notamment pour accélérer les évolutions technologiques, en raison de leur plus forte acceptabilité sociale dans un domaine où le niveau des taxes est déjà très élevé.

<sup>32</sup> Y. Crozet pour la DATAR. Note sur la tarification et le financement des infrastructures de transports. Cette note constitue le support de ce chapitre.

- La seconde solution va s'imposer dans les zones où la construction de nouveaux axes est trop coûteuse ou impossible pour des raisons environnementales.
- La première reste tout à fait valide là où il est possible et nécessaire de développer les infrastructures.
- Dans les deux cas, il est évident que la politique des transports devra davantage combiner mesures réglementaires (harmonisation sociale, ralentissement des vitesses...) et tarifaires en fonction des situations des modes et des territoires.

Dans ce cadre, la tarification présente bien deux dimensions : l'une technique, destinée à choisir le mode d'intervention le mieux adapté notamment pour rendre plus explicites les péréquations spatiales ou modales ; l'autre plus stratégique, afin de peser sur les choix et les comportements des différents acteurs.

L'établissement d'une redevance domaniale d'utilisation commerciale du domaine public en direction des poids lourds sur une partie du réseau national constitue la première étape de cette perspective. Mais cette mesure n'est sans doute pas la seule à envisager<sup>33</sup>. La congestion du réseau est aujourd'hui largement le fait des véhicules légers. Les zones urbaines, sous-tarifées, sont les espaces qui supportent l'essentiel des externalités négatives<sup>34</sup>,... La mauvaise tarification du système ferroviaire (fret mais également TER corail et sans doute ferroviaire à grande vitesse) freine l'amélioration de ses performances...

C'est bien une politique d'ensemble qui doit être envisagée. Sur un plan très schématique, une telle politique peut s'illustrer par le tableau suivant.

	<b>Fret</b>	<b>Voyageurs urbains</b>	<b>Voyageurs inter-urbains</b>
<b>Coûts environnementaux</b>	Tarification de second rang avec péréquation entre modes polluants et modes moins polluants	Réduction du trafic véhicules particuliers par une double action sur la vitesse <b>et</b> le prix	Taxation progressive du kérosène (échelle internationale) Prix croissant des carburants
<b>Consommation d'espace et coûts d'infrastructure</b>	Limiter les investissements routiers (redevance domaniale)	Partage de la voirie au profit des transports collectifs et modes doux	Tarifier au coût marginal social de long terme, donc faire supporter par des péages le coût des investissements
<b>Accessibilité, qualité</b>	Réorganisation du fer, nouveaux entrants, sillons, inv.	Intermodalité et qualité des transports collectifs, informations, technologie de l'information et de la communication	La vitesse réservée aux transports collectifs

*Y. Crozet pour la DATAR*

<sup>33</sup> Ce n'est pas seulement en faisant payer un peu plus les poids lourds que l'on réglera les problèmes de financement d'infrastructures. C'est l'ensemble des usagers qui doivent être sensibilisés à cette question par différentes voies. Les français sont sans doute prêts à entendre ce message, évidemment graduel, pourvu qu'il soit clairement exprimé. La baisse spectaculaire de l'insécurité routière en janvier et février l'a montré : lorsque le message est clair, il peut être entendu.

<sup>34</sup> 80% de la congestion mesurée en France concernent l'Ile de France

Or, cette politique tarde à se mettre en place. Les mesures fiscales et tarifaires envisagées pour le secteur des transports dans le Plan National de Lutte contre le Changement Climatique (PNLCC) ont ainsi été abandonnées ou repoussées (mise en place d'une fiscalité sur le carbone, rattrapage de la fiscalité du gazole...).

Le recours à la taxation pourrait dès lors combiner une augmentation des charges supportées par les usagers de la route où l'écart prix/coût est le plus significatif : zones urbaines et péri-urbaines, franchissements sensibles, certains tronçons du réseau national hors péages et une évolution de la tarification des infrastructures ferroviaires.

Pourraient ainsi être examinés :

- la création de **taxe sur les poids lourds, dans les zones particulièrement sensibles et congestionnées** (par exemple aux franchissements alpins et pyrénéen) dont l'objet est de favoriser le développement de l'intermodalité, à l'instar de ce qui est mis en place par la Suisse pour les transits alpins. Toutefois une telle taxe nécessiterait une négociation avec les pays limitrophes dans le respect de la législation européenne.
- **l'instauration d'une redevance d'utilisation domaniale pour les poids lourds sur les routes nationales à caractéristiques autoroutières**, à l'instar du dispositif prévu sur les autoroutes allemandes, avec une modulation géographique prenant en compte la réalité des externalités et les enjeux d'aménagement du territoire.
- la possibilité donnée aux collectivités d'**instaurations de péages urbains de zones**. On peut également envisager une nouvelle mesure destinée au financement des TCU en Ile-de-France, la suppression de la procédure d'agrément des bureaux et son remplacement par un système de taxe de zones (mais, comme il a été déjà signalé, l'agrément permet également un meilleur contrôle de l'habitat social et sa suppression éventuelle devrait préserver cet aspect du dispositif). Cette mesure pourrait le cas échéant être également étendue à quelques grandes métropoles régionales.
- **le rapprochement de la TIPP du gazole de celle de l'essence pour les véhicules légers (VL)**, ce qui va dans le sens des projets de directives européennes, la différence de taxation entre le gazole et l'essence n'étant pas justifiée économiquement. A titre de référence, un centime d'euro de TIPP sur le diesel des véhicules légers (VL+VUL) conduit à une recette nette de l'ordre de 200 M€an<sup>35</sup>.
- **un relèvement des tarifs de l'infrastructure ferroviaire**<sup>36</sup>. Cependant, le trafic ferroviaire est très sensible à la concurrence intermodale (route pour le fret, avion pour le trafic voyageur) et des augmentations de tarifs ne sont donc possibles qu'au cas par cas, par exemple sur les lignes LGV saturées ou lors de la mise en service de certaines lignes nouvelles. La principale marge de manœuvre dans l'augmentation des redevances d'infrastructure, (envisagée à moyen terme), réside dans des gains de productivité du transporteur (l'infrastructure nouvelle peut y contribuer, en permettant une meilleure rotation des matériels). Par ailleurs, la question des TER pourrait être examinée. Dans tous les cas, il serait nécessaire d'avoir une meilleure connaissance des redevances payées sur les différents réseaux européens, ce qui pourrait être l'objet d'un Observatoire européen des péages à construire.

---

<sup>35</sup> On rappellera que le PLNCC avait prévu un rattrapage de la fiscalité gazole d'ici 2005 à raison d'un peu plus d'1 centime d'euro par an, rattrapage aujourd'hui abandonné.

<sup>36</sup> Une sous-tarifcation à l'heure de l'ouverture du réseau à la concurrence aurait comme conséquence de subventionner les nouveaux entrants.

### **Un point sur l'application des péages ferroviaires en Europe**

*Source : étude réalisée pour la SNCF*

C'est tout d'abord la diversité des modes de détermination des péages et celle des niveaux qui doit être soulignée : en euros par train-kilomètre le péage varie de 0,4 en Suède à 5,0 en Grande-Bretagne (cf. page 14). En France, en 2002, il est de 3,6 €/tr-km (après 3,2 €/trkm en 2001) soit au même niveau qu'en Allemagne en 2001 et supérieur au niveau suisse (2,6 €) de 2001. Mais cette approche globale cache des disparités fortes : c'est à cause de prix très élevés pour les trains Île-de-France (historiquement établis à partir du coût complet) et sur les LGV que le niveau moyen en France est aussi très élevé alors que les prix TER ou TRN sont relativement peu élevés et que le prix pour le Fret est modéré.

En effet, le péage fret en France est de 1,1 € au train-kilomètre. S'il n'est que de 0,1 €/trkm aux Pays-Bas et de 0,4 €/trkm en Suède, il atteint 1,8 €/trkm en Grande Bretagne (après la diminution appliquée à partir d'octobre 2001) et respectivement 3,6 et 3,7 €/trkm en Allemagne et en Suisse.

Toutefois l'analyse des conséquences des niveaux de péage ne peut être réalisée seule mais doit prendre en compte l'ensemble des relations financières entre les chemins de fer et les États de même que celle des conditions de concurrence intermodale.

Par exemple, en Suisse, le groupe CCF perçoit 68 M€ d'indemnités compensatoires concernant le prix des sillons ferroviaires des trains de fret, ce qui représente 65 % des péages fret estimés ; de plus les CFF ont été presque totalement désendettés au premier janvier 1999 et des aides de 2 milliards d'euros à l'investissement fret sont prévues sur la période 2001-2020. En Allemagne, la DB a été également désendettée, le surcoût de charges de personnel lié au statut de fonctionnaire est pris en charge par l'Etat, les aides aux investissements de fret ont été de 75 M€ en 2001.

Plus généralement, c'est le poids de l'histoire qui paraît déterminant. Le péage est un élément parmi d'autres des relations entre les entreprises ferroviaires, les GI, l'État et les collectivités publiques. Interviennent notamment dans ces relations : subventions d'exploitation et répartition de celles-ci entre GI et EF, financement des investissements, désendettement, statut du personnel, etc. C'est cela qui explique véritablement la diversité des niveaux de péages.

Mais, dans la recherche de nouvelles ressources, la taxation des transporteurs n'est peut être pas la seule solution si l'on souhaite en même temps orienter le système logistique vers une organisation moins consommatrice en transports.

Le donneur d'ordre, qui, dans une organisation en flux tendus, bénéficie du différentiel entre le prix de stockage et le prix du transport (stock roulant), pourrait être directement taxé.

La mise en œuvre du protocole de Kyoto devrait conduire à partir de 2005 à la mise en place, au sein des différentes branches concernées, de marchés de permis d'émissions (directive permis et projet de directive sur les projets domestiques). Dans le secteur de la production, ces permis pourraient être amenés à couvrir non seulement les process industriels (où une grande part des gains d'efficacité a déjà été fait), mais également l'organisation logistique de l'entreprise (où beaucoup peut encore être fait).

L'efficacité de ce dispositif destiné à réorienter les préférences logistiques des entreprises pourrait être renforcée en dégageant également une ressource finançant le report modal.

- **Le rôle des partenariats publics – privés (P.P.P.)**

**Le partenariat public – privé peut constituer une 3<sup>ème</sup> voie de financement** en permettant un partage des coûts (en fait, il s'agit davantage désormais d'un partage des risques compte

tenu de la faible rentabilité financière de la plupart des opérations encore susceptibles d'être réalisées) et (ou) le report dans le temps des charges publiques de financement.

Le partenariat public – privé peut permettre de transférer une partie des risques vers le privé, d'accélérer la réalisation d'infrastructures, de réduire les coûts à qualité au moins égale, d'optimiser la gestion des infrastructures, de permettre un financement par l'usager adapté au service rendu.

La rémunération exigée par le secteur privé est cependant a priori plus élevée, ainsi que les coûts de transaction et de régulation (+ 1,5% à 2% au moins). Il faut donc comparer ces coûts avec les gains de temps et de productivité permis par le recours aux PPP.

Les montages financiers issus des PPP, en lissant dans le temps le volume des travaux et les apports en fonds publics, facilitent un étalement du financement des investissements et limitent les surcoûts du « stop and go » budgétaire.

Ce type de montage, reposant sur une analyse des risques sur lesquels peuvent réellement agir les partenaires privés, pourrait être adapté à certains cas de lignes ferroviaires à grande vitesse, et de projets autoroutiers.

En matière d'infrastructures de transport ce type d'avantages a cependant été déjà très largement mis en œuvre en France grâce à « l'expérience française » de PPP qui repose sur la délégation de service public, et tout particulièrement la concession. Elle a servi de levier pour la construction d'autoroutes. En matière ferroviaire, la création de RFF a permis d'externaliser dans un EPIC les missions de maîtrise d'ouvrage et de financement<sup>37</sup>. Cela n'exclut pas le développement de projets PPP (ex. Perpignan Figueras). Il en va peu ou prou de même en matière portuaire et aéroportuaire. En matière de transports urbains, le modèle de délégation de services publics est également très répandu, principalement sous la forme d'affermages de réseaux. Les collectivités semblent souhaiter cependant, avec la montée en puissance de la décentralisation, pouvoir recourir au partenariat public – privé plutôt qu'à la régie non seulement pour construire, mais aussi pour entretenir et exploiter certains réseaux. L'avantage attendu est un niveau de qualité et de prix fixé par contrat, la collectivité bénéficiant d'une garantie de résultat, sous la réserve expresse d'avoir les moyens de négociation en amont et de contrôle pendant l'exécution du contrat.

Il faut aussi mesurer les limites de cet outil.

Si la réalisation d'infrastructures publiques de transport est parfois critiquée comme souffrant de retards et de complexités diverses, cela résulte le plus souvent de la complexité de la phase amont à la DUP, qui par nature reste conduite par l'autorité publique quel que soit le mode de montage du projet. Quant aux problèmes de contentieux juridiques, ils touchent les opérateurs privés comme publics.

Le recours aux charges différées entraîne un report de l'effort financier sur les générations futures, dont le principe n'est pas critiquable en soi pour des équipements à vie longue, mais qui doit tenir compte du niveau déjà très élevé de ces engagements aujourd'hui. Il convient

---

<sup>37</sup> Il serait envisageable d'aller plus loin en modifiant le statut de l'établissement pour l'autoriser à préfinancer la totalité du montant du projet et en étalant le versement de la subvention publique sur la durée d'amortissement du projet (forme de péage virtuel).

également d'être particulièrement vigilant sur les risques de reconsolidation de ces engagements, aujourd'hui hors bilan, dans la dette publique.

Pour toutes ces raisons, le recours aux PPP, dans le secteur des infrastructures de transport, restera sans doute une pratique limitée destinée principalement à gérer les à coups de la programmation de ces projets (et qui pourrait également concerner la réalisation de très grandes opérations dont l'ampleur est en mesure de déséquilibrer l'ensemble du financement du système comme Lyon Turin)... et dont on ne peut guère attendre de ressources nouvelles, ce type de montage n'ayant évidemment pas les moyens de rendre rentable financièrement un projet qui ne l'est pas.

Enfin, il faut souligner que le développement du PPP dans les infrastructures de transports devra s'accompagner d'une réflexion et d'une stratégie de l'Etat sur la concurrence. Celle-ci n'est pas automatiquement garantie, et les avantages concurrentiels des premiers opérateurs peuvent devenir tels que tout nouvel entrant sera dissuadé d'intervenir. En outre le caractère public de certains des opérateurs actuels donne une responsabilité particulière à l'Etat dans l'organisation du secteur au moment où il engage leur privatisation.

\*

\* \*

Sans préjuger des orientations qui devront être privilégiées en matière de politique des transports, les ressources qui pourraient être consacrées à cette politique apparaissent ainsi contraintes

Quelles que soient les options retenues, la question du désendettement du système ferroviaire d'une part, l'amélioration des ressources consacrées à l'entretien et à la réhabilitation des réseaux d'autre part, devront être mieux pris en compte.

Les capacités du budget général pourraient certes être sollicitées, mais pour l'essentiel il ne pourra s'agir que de redéploiement alors que le coût de nouvelles infrastructures de transport est désormais ressenti au moment de la mise en œuvre de ces dernières, quand il était hier largement réparti sur les générations futures.

Il convient donc de rechercher de nouveaux modes de financements.

Le développement des partenariats public-privé peut permettre une optimisation de la construction et de la gestion de certaines infrastructures, une meilleure répartition des risques, mais n'est pas en mesure de modifier sensiblement les besoins de financement de la puissance publique.

C'est principalement vers l'utilisateur qu'il conviendra de se retourner mais en utilisant aussi le prix comme un signal pour faire d'avantage payer les nuisances occasionnées ou la qualité des services rendus.

Il faudra veiller à ce que les ressources nouvelles ainsi dégagées voient leur affectation à la politique des transports réellement préservée. Ce qui supposera de retenir des modalités de gestion ad hoc.