
II Déterminer notre avenir

II-2 Deux scénarios pour l'ambition européenne de la politique des transports



*« Le futur serait plein de tous les avenir
si le passé n'y projetait déjà son histoire »*

André GIDE

II.2.1. Le scénario au fil de l'eau (scénario de l'inadmissible ?)

Le scénario au fil de l'eau s'inscrit dans la tradition saint-simonienne qui établit un lien étroit entre le développement économique et une offre de transports efficaces et bon marché. Ce paradigme garde toute sa valeur : la croissance qu'a connue l'Europe ces dix dernières années a avant tout été due à l'ouverture des frontières et à la construction d'un marché unique européen fluide, avec la croissance des transports qui l'a accompagnée, à la différence de la croissance de l'économie américaine beaucoup plus fondée sur la recherche et l'innovation technique. Ce modèle de croissance devrait retrouver un nouvel élan avec l'ouverture de L'Union européenne vers les PECO.

Ce paradigme n'est pas seulement celui du développement économique, il s'est enrichi d'une dimension sociale forte, celle de liberté individuelle symbolisée par la démocratisation de l'usage de l'automobile intervenue après 1945.

Aussi le scénario au fil de l'eau se décline-t-il en deux priorités d'action :

- **répondre à une demande de transports, dont il fait l'hypothèse qu'elle va continuer à croître toujours plus vite que le PIB, notamment dans la perspective de l'ouverture de l'Union européenne vers les PECO, en offrant des infrastructures adaptées, notamment afin d'écartier les phénomènes de congestion.**
- **permettre que l'ensemble des territoires bénéficient des effets de la croissance en assurant le maillage le plus fin possible du territoire par des réseaux performants : maillage autoroutier (ou routes express à deux fois deux voies) afin de contribuer au développement économique local, développement du réseau TGV en faveur de la dynamique des métropoles.**

Prenant acte de l'adéquation certaine de l'organisation du transport routier aux besoins du système économique moderne, du juste à temps et du zéro stock, de l'attachement des personnes à l'usage de l'automobile qui leur offre à la fois une grande souplesse et une réponse adaptée aux besoins du modèle familial, ce scénario est d'abord routier, même s'il reconnaît au mode ferroviaire des niches de performance : la grande vitesse voyageurs, les déplacements domicile - travail autour des grandes agglomérations lorsque la massification est possible, les trains de fret complets.

Ce scénario, s'il a prouvé son efficacité ces dernières décennies, n'est pas aujourd'hui à la mode. Il doit de plus en plus se justifier par rapport à des questionnements qui sapent ses fondements théoriques mêmes. Pour le court terme, il doit faire face à une rareté de la ressource financière nécessaire à son alimentation. Pour le long terme, il doit faire face à des défis de pérennité dans une perspective de développement durable.

Autant de questions qui lui imposeront d'évoluer vers de meilleures régulations, avec un intérêt accru pour une optimisation de l'utilisation des réseaux existants⁶⁸, ou pour les progrès technologiques dans le domaine de l'environnement.

A – Les fondements du scénario

• La lutte contre la congestion

L'un des objectifs constants des politiques de transport a été de « satisfaire les besoins des usagers » pour reprendre les termes employés par la loi d'organisation des transports intérieurs qui soumet cette satisfaction aux « conditions économiques, sociales et environnementales les plus avantageuses pour la collectivité ». « Satisfaire les besoins des usagers », c'est d'abord répondre à la demande de transport avec une qualité de service optimale, et donc lutter contre l'apparition de la congestion.

Dans une perspective de développement durable, la congestion, même si elle peut induire à terme des modifications des comportements à un coût immédiat. Par exemple, la consommation énergétique et les émissions de polluants sont minimales sur la plage de vitesse comprises entre 60 et 100 km/h avec des trafics sans à-coups. La congestion baisse justement la vitesse en dessous de ces moyennes et induit de tels à-coups. La saturation entraîne également des risques d'accidents liés à la formation de files d'attente : si, à l'intérieur d'une file, les risques d'accident sont faibles, l'extrémité arrière de la file est en revanche un point dangereux pour les nouveaux arrivants. C'est le risque lié à l'effet de surprise.

Dès lors, tant pour des motifs d'efficacité économique que de limitation des nuisances, la prévention de la congestion garde toute son actualité

Croissance des trafics et croissance des congestions

Contrairement à d'autres pays voisins à forte densité (Allemagne, Benelux, Grande-Bretagne) qui connaissent des niveaux de congestion très élevés, on a vu que la congestion des réseaux routiers français concerne un nombre limité d'axes et de périodes, avec, dans l'ordre croissant d'importance ou de fréquence décroissante :

- le réseau autoroutier de l'Île de France qui cumule 80 % des heures - kilomètres congestionnées annuelles,
- quelques grandes liaisons interurbaines, les couloirs rhodanien et languedocien, les axes Paris - Normandie et Paris - Tours, les accès à la Côte d'Azur et aux stations des Alpes du Nord essentiellement pour les circulations touristiques et de week-end ;
- un certain nombre de contournements périurbains, tels que le sillon mosellan, la Côte d'Azur, les traversées autoroutières de Lille, Strasbourg, Lyon, Montpellier, Aix Bordeaux,...

A cette congestion, s'ajoutent les situations de gêne ponctuelle particulièrement perceptibles sur les autoroutes à fort trafic poids lourds.

⁶⁸ Mais puisque ce scénario n'entend pas contraindre la demande de mobilité, les mesures de gestion apparaissent dans ce cas essentiellement comme un palliatif à la rareté des ressources financières destinées au développement de l'offre d'infrastructures ;

Les périodes de congestion ne sont pas les mêmes suivant les endroits, quand elle provient des déplacements domicile - travail ou des migrations touristiques,.. De ce fait, la situation de congestion n'a pas les mêmes effets sur la qualité du service de transport ressentie par les différents usagers, VL et PL, à courte ou longue distance.

Ainsi, les poids lourds ont des horaires très étalés et circulent peu le week-end. Ils sont donc relativement peu ou pas gênés par la congestion sur les grands itinéraires (tant que celle-ci est limitée aux périodes de migration touristique), ou sur les traversées périurbaines qui représentent une faible partie de leur parcours. Sur des grandes distances, ils peuvent donc facilement adapter leur itinéraire ou leur horaire pour éviter les encombrements.

Les perspectives de croissance des différentes catégories de trafic routier (PL et VL à courte et à longue distance) devraient conduire à une aggravation de la congestion, ou au moins à un accroissement de la fréquence dans l'année des situations de forte dégradation d'un niveau de service, variable selon les catégories de réseaux :

- Sur le réseau autoroutier d'Ile de France, la situation pourrait se stabiliser dans la partie agglomérée dense grâce à un faible accroissement de la demande et aux possibilités de substitution vers les transports collectifs, mais se dégrader en périphérie ;
- Sur les grands axes interurbains déjà congestionnés, les périodes de congestion ne se limiteraient plus aux seuls week-end et départs en congés, mais concerneraient également un certain nombre d'heures en semaines, notamment dans la vallée du Rhône et le couloir languedocien ;
- Sur les contournements périurbains déjà congestionnés, la durée quotidienne ou hebdomadaire de la congestion connaîtrait la plus forte aggravation, par la superposition des trafics locaux périurbains et des trafics à longue distance, tous deux en forte croissance ;
- Les situations de gêne ponctuelle entre poids lourds et véhicules particuliers devraient se généraliser sur tous les grands axes connaissant un trafic élevé avec une forte proportion de poids lourds (autoroutes A1, A6, A7, A10,...)

La géographie particulière des flux de transports a jusqu'ici permis de concilier la prévention de la saturation avec la politique de maillage du territoire, en créant des axes qui offraient à la fois une alternative aux corridors les plus chargés et traversaient des régions mal desservies.

Ce furent notamment :

- les autoroutes A5 et A 39 pour soulager l'axe Paris - Lyon,
- l'autoroute A16 pour soulager l'autoroute A1 des flux en provenance de Grande-Bretagne vers Paris,
- les autoroutes A71 et A75, Paris – Clermont-Ferrand – Béziers qui s'achèvent avec la construction du viaduc de Millau, pour soulager la vallée du Rhône,
- l'autoroute A28 pour éviter le passage par Paris aux flux issus du Nord et allant vers Bordeaux.

Aujourd'hui, cette manière de procéder fait débat :

- les axes alternatifs proposés comme l'autoroute A51 ou l'autoroute A79 font l'objet d'une forte opposition compte tenu de la richesse des paysages et des milieux traversés (Alpes et Cévennes) ;

- leur vocation d'axes alternatifs pour les flux de poids lourds en transit n'est pas forcément pertinente compte tenu de leur pollution accrue en montagne ;
- ils ne permettent pas de traiter l'ensemble des problèmes de congestion rencontrés notamment à la traversée des principales agglomérations du fait de la coexistence de flux locaux, régionaux et de transit.

Dès lors, au delà des trafics qui peuvent être reportés vers les niches performantes des modes alternatifs (principalement le TGV), les solutions esquissées ont tendance à y préférer ou à y ajouter la multiplication et la spécialisation d'infrastructures dans le corridor même. Cette tendance rompt avec l'habitude qui avait jusqu'alors prévalu de multiplier les usages pour une même infrastructure, ce qui en permettait une meilleure acceptation sociale.

Les projets de grandes rocades autour des grandes agglomérations, comme Lyon ou Bordeaux, qui sont les premiers points de saturation des réseaux, participent de cette logique de spécialisation. Il ne s'agit plus de créer des périphériques souvent générateurs d'étalement urbain et rapidement engorgés par les usages multiples (transit, déplacements banlieue à banlieue,...), mais de véritables axes dédiés au transit, ce qui impose de restreindre au minimum le nombre des échangeurs qui les ponctuent et d'accompagner la séparation des trafics par des politiques de taxation adaptées.

Les itinéraires interurbains participent également de cette spécialisation avec une large gamme d'outils routiers qui va de la route nationale « standard », à l'artère interurbaine (route à deux fois deux fois avec carrefours giratoires) conçue pour les trafics régionaux, aux routes express à 2 x 2 voir à carrefours dénivelés et aux autoroutes plus ou moins poreuses aux territoires qu'elles traversent. Dans cet esprit, la vallée du Rhône pourrait voir, dans le futur, cohabiter, une artère interurbaine (la RN7), l'autoroute actuelle et une nouvelle autoroute réservée au transit avec moins d'échangeurs.

La même tendance à la spécialisation se retrouve, si elle ne l'a pas précédé, dans le mode ferroviaire avec les lignes nouvelles à grande vitesse voyageurs ou l'amorce d'un réseau dédié au fret (ligne de la rive droite du Rhône, le projet de contournement fret de Lyon, ...).

Dès lors, ce « divorce » entre les deux politiques de maillage et de lutte contre la saturation, la multiplication d'infrastructures spécialisées supposent de disposer de ressources plus élevées pour mener de front les deux politiques.

- **Un maillage du territoire en voie de maturité ?**

Considérant qu'une zone enclavée, mal desservie par les réseaux a peu de chance d'attirer les activités, une des finalités des politiques d'aménagement a toujours été de rendre mieux accessibles les villes ou les territoires dont la position à l'écart des grands réseaux était vue comme un handicap, comme la cause du retard de développement. Depuis leur origine, les politiques d'aménagement et d'équipement ont donc eu un fort penchant pour la création d'infrastructures de communication. Le maillage fin des routes nationales et des chemins de fer du XIXème siècle porte témoignage d'un volontarisme républicain visant à égaliser les chances entre les différentes composantes du territoire national. Ce modèle a perduré jusqu'à aujourd'hui et justifie l'extension continue du réseau autoroutier. S'inscrire dans un scénario de continuité nécessite de s'interroger sur la validité de ce modèle face aux mutations qu'a connu l'économie.

Le lien entre développement économique local et maillage fin du territoire par les réseaux : un débat toujours vivant, un discours renouvelé.

Les économistes ont développé plusieurs familles d'outils, privilégiant, selon les cas, l'approche micro du calcul économique ou macro des modèles de croissance à fonctions de production régionales. Ces deux grandes familles d'approche visent à étayer l'utilité de l'investissement dans les biens infrastructurels, encore appelés capital public, par opposition au capital privé, consacré à l'activité productive proprement dite. Elles cherchent à justifier le bien fondé des grands projets de réseaux, créer les conditions de leur acceptabilité sociale et donc faciliter la décision d'investir.

L'approche macro-économique a ainsi été choisie par Bernard Fritsch dans sa thèse de doctorat conduite sous la direction de Rémy Prud'homme et publiée en 1999 au Presses de l'ENPC. Les calculs ont été menés sur une base régionale pour différents types d'infrastructures, puis sur une base départementale pour les infrastructures routières. Ils montrent que pour une région donnée, avec un stock de capital privé et une dotation de main d'œuvre donnée, une augmentation de 10% du stock d'infrastructures entraîne une augmentation de la production d'environ 1,5% (élasticité de 0,15). Traduits en termes de rentabilité socio-économique des investissements, on trouve alors des taux d'environ 21%, qui peuvent être supérieurs pour certains types d'infrastructures en particulier les investissements autoroutiers qui présentent des taux de rentabilité de plus de 30%. Sur une base départementale, pour les routes nationales, les élasticités trouvées sont d'environ 0,07, ce qui correspond à des taux de rentabilité d'environ 30%.

La méthode utilisée n'est pas à l'abri de critique. Les résultats ne valent que des données utilisées, nécessairement imparfaites et établissent une relation et des taux de rentabilité valables en moyenne pour l'ensemble de la France. Ils ne signifient donc pas que certains investissements en infrastructures, ici ou là, n'ont pas eu un taux de rentabilité faible. Mais surtout, la principale critique concerne la transformation de la corrélation en causalité. Infrastructures et production sont liées, mais cela pourrait signifier, non pas que plus d'infrastructures entraînent plus de production, mais au contraire que plus de production entraîne plus d'infrastructures. L'auteur estime que l'argument vaut plus aux Etats-Unis par exemple, que pour la France, où à cause des mécanismes de péréquation, les investissements notamment routiers par habitant sont largement indépendants du niveau de richesse par habitant des régions.

Si cette approche permet de mettre en évidence de manière globale une corrélation, voire une relation de causalité entre dotations en infrastructures et développement économique, elle fournit des résultats moins robustes sur la territorialisation de leurs effets, même si certains d'entre eux suggèrent que la rentabilité des infrastructures est plus importante dans les régions les moins développées, cette règle connaissant toutefois des exceptions.

L'économie géographique essaye justement de modéliser les décisions relatives à la localisation des activités comme résultat d'un arbitrage entre forces de polarisation et forces de dispersion :

- Les forces du marché conduisent à une géographie économique concentrée et urbanisée. Il est moins coûteux de produire sur un petit nombre de lieux pour des raisons de rendements d'échelle. La concentration permet de bénéficier d'externalités positives

réciroques (par exemple la présence de biens publics locaux ou une circulation plus intense de l'information ou de la connaissance liée à la proximité des acteurs). Elle apparaît aussi dès lors que la concurrence entre prix s'atténue, notamment par une différenciation des produits. Enfin, ce processus est renforcé par un effet « boule de neige » : plus il y a d'entreprises dans une région, plus les consommateurs/producteurs ont intérêt à s'y localiser, ce qui attire de nouvelles entreprises et ainsi de suite.

- En contrepartie, une trop grande concentration induit des forces de dispersion, par exemple le renchérissement du foncier ou les coûts de congestion et de pollution. Ces forces de dispersion sont toutefois minorées dans les décisions par des mécanismes réglementaires qui imposent des limites au prix foncier (surtout pour les ménages) ou font porter à la collectivité les coûts de congestion et de pollution, et non directement aux décideurs.

Les coûts de transport jouent un rôle primordial dans cet équilibre. Leur faiblesse est en effet considérée comme un des moteurs de la polarisation. Plus finement, pour des niveaux élevés des coûts de transport, les activités sont dispersées, les forces d'agglomération étant notamment dominées par les effets de concurrence sur les marchés de biens finals. Cependant, une baisse des coûts de transport engendre une augmentation de la polarisation, les effets cumulatifs de demande locale poussant à la concentration. Ce n'est finalement que pour des coûts de transport excessivement faibles que des phénomènes de dispersion spatiale des activités peuvent réapparaître, lorsque les coûts de congestion et de rareté des agglomérations priment sur les économies d'échelles. La courbe en U, ainsi obtenue, offre un modèle théorique considéré comme robuste par les économistes .

Qu'en déduire ?

La première conclusion a trait au conflit qui existe entre équité territoriale, ayant pour objectif une plus grande dispersion des activités, et efficacité, produit des économies d'échelles et des externalités permises par une concentration des activités. Ce conflit explique les effets contradictoires qui peuvent provenir des deux priorités d'action d'un scénario de continuité, avec, d'un côté une action contre la saturation qui contribue à l'efficacité, et le maillage du territoire qui réfère à l'équité.

La deuxième a trait à la tarification. Il importe de savoir si l'on se trouve sur la face croissante ou décroissante de la courbe en U. La concomitance d'une forte baisse des coûts de transport et d'une poursuite de la polarisation constatée ces dernières décennies laisse penser que l'on se trouve plutôt dans la première branche de l'alternative. Dès lors, une augmentation des coûts de transport peut avoir un effet positif pour la dispersion des activités sur le territoire, par exemple par l'intégration des coûts externes, dont on a vu que la non prise en compte pouvait nuire à l'optimisation des choix des décideurs.

La troisième a trait aux risques des politiques de désenclavement, qui ont pour premier effet de réduire les coûts de transaction, et de ce fait peuvent paradoxalement accroître les phénomènes d'agglomération. Ainsi, la construction d'une infrastructure entre des régions pauvres et une région riche peut aboutir à la relocalisation d'entreprises dans la région riche.

Les enseignements tirés des théories économiques, la diversité des opinions, du caractère non conclusif de beaucoup d'études, du vaste choix d'exemples et de contre exemples qui peuvent étayer telle ou telle thèse, doivent conduire à une certaine circonspection.

Il est toutefois admis que les effets structurants d'une infrastructure n'ont aucun caractère d'automatisme. Les exemples abondent de nouvelles dessertes de transport qui n'ont jamais provoqué les effets qu'on en attendait, peut-être naïvement. Parfois même, ce sont des effets contraires qui sont observés avec le départ d'activités vers les nœuds des réseaux qui ne laissent plus aux territoires intermédiaires qu'une vocation essentiellement résidentielle. Il n'y a pas de relation directe, mécaniste entre réseaux et territoires, mais un haut degré d'interaction, de complexité et d'incertitude. En particulier, des effets positifs, n'ont pu être partiellement imputés à une nouvelle offre de transport, qu'accompagnés par d'autres atouts, en particulier un potentiel de développement préexistant et un dynamisme suffisant des acteurs locaux.

La poursuite du maillage fin du territoire dans un scénario de continuité impose d'admettre ces incertitudes et d'accepter ces risques, en considérant l'infrastructure comme une condition sans doute nécessaire au développement, mais non susceptible de la déclencher à elle seule.

La question de l'extension maximale d'un réseau

La France compte aujourd'hui 11 200 kilomètres d'autoroutes en 2001, linéaires que d'aucun juge légitime par rapport à sa densité. En est-il réellement ainsi ? Le réseau autoroutier a-t-il atteint ou est-il en voie d'atteindre sa maturité ? La question se pose depuis quelques années.

De facto, elle était sous-jacente à l'objectif fixé par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire, de placer tout point du territoire à moins de 45 minutes ou de 50 kilomètres d'un échangeur autoroutier.

Ceux qui penchent pour la maturité argumentent leur propos sur la faiblesse des trafics estimés sur les nouvelles liaisons autoroutières ou à 2x2 voies projetées, ou sur celle de leur taux de rentabilité socio-économique, par rapport aux taux d'actualisation fixé par le Commissariat au Plan à 8% depuis le début des années 1980. De tels taux constitueraient un déni flagrant de l'objectif d'efficacité dont se targue le scénario.

Pourtant, si l'on s'en tient aux résultats figurant dans l'audit des infrastructures de transport, les taux de rentabilité des projets sont loin d'être négligeables. Toutefois ces chiffres résultent pour la plupart d'études anciennes conduites sans prendre en compte l'ensemble des effets environnementaux tels qu'ils résultent du rapport Boiteux 2.

<i>Projet</i>	<i>Taux de rentabilité socio-économique</i>
Langon – Pau	30 %
RN 4 : Paris - Phalsbourg	20 à 34 %
RN 19 : Langres – Belfort - Delle	32 %
RN 88 : Le Puy – A75	27,5 %
RN 88 : Marssac – A75	17 % en 2010
RN 106 : Alès - Nîmes	23 %

Il est également faux de dire que l'on a construit ces dernières années de plus en plus d'autoroutes où il ne passe personne. La part du réseau à péage à faible trafic accueillant moins de 10 000 véhicules par jour est passée de 37 % en 1985 à 14 % en 2001, alors que le réseau s'est accru de plus de 3 000 kilomètres pendant cette même période.

Cet attrait du réseau autoroutier exprime bien le service rendu aux automobilistes par le réseau actuel. La poursuite de son extension ne se fonde pas uniquement sur la recherche de nouvelles implantations d'activité, d'autres logiques viennent renouveler le paradigme du développement territorial :

- Celle du développement touristique qui devient primordial pour la vie de nombre de territoires reculés et connaît un succès croissant avec l'augmentation des temps de loisirs et la « saturation » de la capacité d'accueil de certains lieux touristiques traditionnels.
- Celle du maintien d'une qualité d'accès aux pôles principaux de service au fur et à mesure que leur implantation territoriale diffuse se rétracte,
- Celle d'une plus grande sécurité des circulations, les autoroutes étant plus de quatre fois plus sûres que les routes pour tous les types de conducteurs (professionnels ou touristes) et que ce soit en mortalité ou en blessures.

B - Les limites du scénario au fil de l'eau

• La question de la ressource financière

La question de la ressource a longtemps pu être éludée. Le développement du réseau autoroutier était intimement lié à la pratique de l'adossement qui permettait à la puissance publique de demander à une société autoroutière de financer une nouvelle section autoroutière par les ressources tirées de la prolongation de la durée de concession de l'ensemble de son réseau. Ce procédé, ainsi que le système comptable permettant de différer les amortissements, avait pour conséquence de reporter la charge du déficit d'équilibre d'une nouvelle concession à la fin de la durée globale de la concession, soit une vingtaine d'années plus tard.

La réforme de ce mode de financement imposée par le respect des directives européennes et de la loi Sapin oblige à mettre en évidence ce déficit qui doit alors être compensé par des subventions publiques.

La question de la ressource se pose dès lors avec d'autant plus d'acuité que les infrastructures qui restent aujourd'hui à réaliser sont loin de présenter les mêmes rentabilités financières que leurs aînées.

La poursuite d'un scénario au fil de l'eau impose donc d'identifier de nouvelles ressources.

Or, comme on l'a dit plus haut, le scénario au fil de l'eau repose sur le paradigme d'un transport non seulement performant, mais aussi bon marché. La recherche de nouvelles ressources par l'augmentation de la tarification d'usage ne doit alors être utilisée qu'avec discernement. Il importe en particulier de bien connaître les coûts déjà supportés par les transports et de veiller à ce que leur tarification n'excède pas la réalité des coûts qui leur sont imputables.

C'est dans une telle perspective que s'inscrivent les calculs d'imputation des charges menés récemment par le Conseil général des ponts et chaussées. Ils montrent que pour les trajets interurbains à longue distance, les poids lourds paient globalement leur coûts marginaux sociaux. En effet, sur le réseau national à caractéristiques autoroutières qui draine l'essentiel

des flux de poids lourds à longue distance, la TIPP⁶⁹, la taxe à l'essieu et les péages versés par les poids lourds couvrent les coûts internes d'entretien et d'exploitation et les coûts externes (congestion, sécurité, bruit, pollution, effet de serre). Ce résultat moyen masque toutefois de fortes disparités entre les sections d'autoroutes :

- Sur les autoroutes en rase campagne, les charges versées par les poids lourds excèdent nettement les coûts marginaux sociaux (coûts d'usage et coûts externes) ; cet écart est encore plus important pour les véhicules légers. Cette situation est inversée dans les zones sensibles (en montagne par exemple) et pendant les périodes congestionnées, où la situation des coûts et des charges se rapproche de celle observée en milieu urbain et périurbain (voir ci-dessous).
- Sur les autoroutes en milieu urbain et périurbain, compte tenu des coûts importants de pollution et de congestion, et, sauf exception, de l'absence de péage les poids lourds ne payent qu'une partie de leurs coûts, surtout pendant les heures congestionnées. Pour les véhicules légers, cet écart est moins net, sauf pendant les heures de congestion.

Dans ce contexte, alourdir la tarification d'usage des transports interurbains ne peut se justifier qu'à la marge et n'est pas de nature à dégager les ressources nécessaires à la poursuite de la politique d'infrastructures engagée.

Il n'en est pas de même en milieu urbain et périurbain, où pourtant l'introduction d'une tarification d'usage semble plus difficile et devrait de toute façon profiter d'abord aux transports collectifs.

Le financement de la poursuite de la politique d'infrastructures repose dès lors sur le redéploiement des budgets publics, ce qui se justifie par leurs effets positifs attendus, mais n'est pas sans poser problème dans un contexte de baisse de la pression fiscale et d'augmentation des budgets de fonctionnement par rapport aux budgets d'investissement. C'est là la première limite forte au scénario au fil de l'eau. Elle remet vraisemblablement en cause la capacité du scénario à assurer tout à la fois le traitement de la congestion (qui affecte aujourd'hui principalement les zones urbaines où la réalisation d'infrastructures nouvelles est la plus coûteuse) et la poursuite d'un maillage fin du territoire.

• **L'acceptabilité environnementale et sociale (soutenabilité)**

La question de l'acceptabilité sociale et de la soutenabilité des transports est de plus en plus aiguë. Elle se traduit par une sensibilité accrue des populations aux nuisances et aux pollutions, un refus de plus en plus répandu de nouvelles infrastructures, des préoccupations à plus long terme sur les conséquences de l'activité humaine, par exemple en matière de changement climatique. Elle est particulièrement sensible pour un scénario de continuité qui par essence ne l'a pas retenu comme référent de base.

Le scénario de continuité ne vise donc pas par construction la soutenabilité des transports, ce qui ne signifie pas qu'il ne doive pas en tenir compte, en commençant par mesurer ces effets propres en la matière.

Il en est ainsi des émissions de gaz à effet de serre qui prennent une place de plus en plus prégnante dans la définition des politiques des pays européens. Une analyse par mode et par

⁶⁹ L'étude du CGPC prend comme hypothèse que la TIPP est une taxe affectée, et non pas un impôt général (ce qui ne correspond pas à la réalité budgétaire au demeurant).

nature de transport des émissions de gaz à effet de serre s'impose alors, tant pour apprécier l'origine des variations de la consommation d'énergie et des émissions polluantes, que pour comparer les évolutions aux objectifs fixés ou aux engagements souscrits.

Ventilation par mode des émissions de CO₂

Émissions (Mt CO ₂)	1990	1995	1997	1998	1999	2000	2001 estimé	2010* PNLCC	Var. 90/2001
Route métropole	108,9	117,6	120,8	123,0	125,7	125,2	-	129,7	-
- VP	64,2	68,0	69,0	70,2	71,7	70,7	72,7	73,4	8,5
- <i>VUL</i>	17,00	19,1	19,8	20,0	20,3	20,5	21,4	22,5	4,4
- PL	27,20	30,0	31,50	32,2	33,0	33,3	33,4	33,2	6,2
- Deux roues	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	-	0,6	-
Route DOM-TOM	2,5	3,2	3,3	3,0	3,1	3,3	-	-	-
Route	111,4	120,8	124,1	126,0	128,8	128,5	132,2	-	20,8
Transport ferroviaire	1,1	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	-	-0,3
Navigation maritime	10,0	9,2	10,3	11,1	11,4	11,4	-	-	-
Transport aérien	13,2	15,8	17,4	18,3	19,8	20,5	-	-	-
Autres	0,2	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5	0,6	-	0,4
<i>Total transports</i>	135,9	147,0	153,1	156,6	161,3	161,7	-	-	-
Dont soutes internationales	16,8	17,7	20,0	21,4	23,1	24,0	-	-	-
Total hors soutes	119,2	129,3	133,0	135,2	138,3	137,8	141,4	141,2	22,2

* Au printemps 2002, le ministère chargé des transports a réévalué avec le CITEPA les émissions de CO₂ des transports routiers de métropole en 2010 en actualisant les données du scénario PNLCC, à partir des données 1999.

Comme on l'a vu au paragraphe, la poursuite de la croissance des trafics ne permettra pas au secteur des transports d'atteindre les objectifs de stabilisation des émissions de gaz à effet de serre des transports que le PNLCC lui a assigné.

C - Les ajustements possibles

Les défis que représentent la rareté de la ressource et les questions de développement durable, conduisent à réfléchir aux inflexions que pourrait connaître un scénario de continuité pour conserver l'essentiel de sa substance.

Plusieurs champs d'action peuvent offrir de telles réponses partielles. Certaines d'entre elles ont commencé à être mises en œuvre, la question se pose de savoir dans quelle mesure elles peuvent et /ou doivent être accentuées et quel en est l'effet prévisible.

Deux sont privilégiées par les tenants d'un scénario de continuité :

- La meilleure utilisation des réseaux existants doit permettre de différer les investissements, et ainsi offrir une réponse partielle au problème de rareté de la ressource, mais contribue également à de meilleurs résultats environnementaux ;
- Les progrès technologiques doivent prendre une part essentielle dans la réduction des pollutions locales, comme cela a été le cas ces dernières années, mais également contribuer largement à la diminution des émissions de gaz à effet de serre.

Le réalisme d'un report modal massif vers les modes de transports ferroviaires et fluviaux, comme élément déterminant de la lutte contre le changement climatique est par contre contesté.

- **Une meilleure utilisation des réseaux existants**

Ces possibilités ont été explorées au chapitre II.1.3.

Toutefois ce scénario n'en retiendrait qu'une partie. Il devrait notamment écarter le ralentissement des vitesses qui n'entre pas dans le paradigme d'une liberté préservée des mobilités, tout particulièrement routière.

On peut là l'inverse penser que ce scénario pourrait accélérer l'adoption de dispositions conduisant à des ensembles routiers de plus grandes tailles (camions de 60 tonnes...)

- **La recherche technologique**

Pour surmonter l'écueil de la soutenabilité du scénario au fil de l'eau, ses partisans comptent d'abord sur les effets du progrès technologique, dans la lignée du succès rencontré ces dernières années dans la lutte contre les pollutions locales : « Il est clair que seule une combinaison de moyens et d'actions permettra d'avancer vers un modèle de mobilité durable. Mais, a contrario, la technologie apportera sa quote-part supérieure à beaucoup de prévisions : on peut prévoir les tendances continues de l'innovation, mais par essence on ne prévoit pas les ruptures. Les exemples des dix, cinquante, cent dernières années en sont la démonstration la plus claire ».

Transformer l'essai pour la pollution locale

Les années 80 et 90 ont été marquées, en matière de motorisation automobile, par la diminution drastique de la pollution locale. Les émissions des voitures neuves ont été divisées par un chiffre compris entre 10 et 100, selon les polluants, durant ces vingt dernières années. Ceci a pu être réalisé grâce notamment à l'optimisation conjointe moteur/carburant et à une évolution, tirée par la technologie, des moteurs (filtres à particules et catalyseurs D.NOx).

Cette évolution s'est faite en augmentant l'agrément de conduite et de vie à bord des véhicules. Elle a apporté également sa contribution à la lutte contre la pollution sonore.

Des efforts pour diminuer les pollutions locales sont à poursuivre dans les domaines suivants :

- application aux véhicules utilitaires des progrès réalisés pour les voitures particulières ;
- mesures concernant les polluants secondaires comme l'ozone (dont les précurseurs sont les NO_x, ainsi que les COV pour lesquels le transport intervient de moins en moins) ;
- examens épidémiologiques d'autres polluants secondaires (benzène, etc.) et des nano particules.

Surmonter le défi de la consommation d'hydrocarbures

Mais cette évolution s'est faite avec une stagnation ou une diminution relativement faible des consommations de carburant avant l'engagement volontaire ACEA-Commission.

Ce résultat a aussi été influencé par l'évolution du poids des véhicules (exigences de sécurité et autres facteurs), par l'accroissement des équipements et par le développement de certains types de carrosseries (monospaces). La réduction de la masse des véhicules, grâce à une évolution de leur conception ou à l'emploi de nouveaux matériaux, n'est donc pas un enjeu négligeable.

Les grandes questions concernant la motorisation sont maintenant la raréfaction du pétrole et surtout la réduction des émissions de CO₂ dans le cadre de la lutte contre l'effet de serre (voir paragraphe).

La première voie de progrès est celle de l'amélioration du rendement des moteurs à essence, point étudié précédemment. Cette amélioration peut également comporter des hybridations (fonction démarrage arrêt, électro-démarrateur, source d'énergie autonome pour les équipements). Il faut toutefois souligner que les exigences de réduction des NO_x contrecarrent les gains de consommation

La seconde voie de progrès est celle des carburants alternatifs pour les moteurs thermiques. En analysant les émissions de CO₂ du puits à la roue, l'amélioration la plus intéressante est l'utilisation du G.N.V. qui peut représenter une alternative au pétrole, mais dont l'intérêt, comme on la vu au paragraphe.... en termes de CO₂ est discutable. L'utilisation de biocarburant, en tant que tels, ou en complément de l'essence et du gazole est controversée et doit être également examinée du point de vue agricole.

La troisième voie de progrès est celle des véhicules électriques. Là également, il faut être très prudent dans les analyses concernant le CO₂ du puits à la roue, la France étant un cas particulier du fait de l'importance de l'électricité d'origine nucléaire. Sauf percée imprévue de la technologie des batteries, l'orientation semble être vers des véhicules thermiques hybrides parallèles.

Inciter à un renouvellement anticipé du parc automobile et l'orienter vers des véhicules à faible consommation

Toutes les améliorations des véhicules neufs ne se traduiront pleinement en pratique qu'avec le renouvellement du parc automobile et à la double condition que les dispositifs restent efficaces durant la vie du véhicule et que l'effet des progrès techniques ne soit pas neutralisé par une augmentation de la puissance des véhicules.

Il faut donc favoriser un renouvellement plus rapide du parc automobile. Une incitation financière adaptée (de type prime ou crédit d'impôt) conjuguée à un contrôle technique plus strict pour les véhicules plus anciens, pourrait permettre aux consommateurs d'acquérir un équipement neuf, tout en évitant les effets d'aubaine.

Des mesures de type taxe annuelle liée à la consommation des véhicules au-dessus d'un seuil à définir pourrait compléter ce dispositif, afin de donner un signal au consommateur en faveur des véhicules à faible consommation, sans pénaliser les ménages les plus modestes.

En l'état, les experts s'accordent pour penser que les progrès permis par les innovations technologiques seront insuffisantes pour répondre aux engagements pris par la France en matière d'émission de gaz à effet de serre.

La poursuite des progrès pourra-t-elle venir alors d'un saut technologique ? Ainsi, la technologie permettant de récupérer l'énergie de l'hydrogène grâce au moteur thermique semble relativement au point aujourd'hui. Si ses performances en matière de pollution atmosphérique sont excellentes, avec simplement des émissions de vapeur d'azote en faible quantité, la production d'hydrogène par électrolyse de l'eau est consommatrice d'énergie et conduit à émettre des gaz à effet de serre. Quel en est dès lors le bilan global ?

Plus généralement, on ne peut exclure des découvertes propageant des ruptures plus nettes, comme des dispositifs permettant la fixation directe ou indirecte du carbone. L'annonce d'une rareté future et sa traduction dans des dispositifs de contrainte (règlements) ou de marché (prix) sont les meilleures incitations pour l'expression de la créativité humaine.

Mais peut-on faire un tel pari ?

- **Le report modal : des effets limités par la réalité économique**

Les schémas de services mettaient le report modal au centre de la stratégie de développement durable dans le domaine des transports. Le scénario au fil de l'eau n'ignore plus cette exigence. Les études territoriales qui portent par exemple sur des corridors encombrés, tiennent compte de la contribution que peuvent apporter les modes ferroviaires et fluviaux, avant que d'envisager des infrastructures routières supplémentaires.

Il convient toutefois d'apprécier le niveau potentiel réel de ces gains en accord avec la réalité économique.

Les tenants du scénario au fil de l'eau le considèrent comme particulièrement faible, que ce soit du fait de la réalité de l'organisation industrielle qui n'offre que de faibles marchés pour le fer, ou du fait de la mauvaise qualité de service offerte par l'opérateur ferroviaire qui ne semble pas en mesure de l'améliorer, si on se réfère aux résultats obtenus année après année.

Dès lors, il est totalement irréaliste d'espérer atteindre les objectifs du scénario MV des schémas de service, qui seuls permettraient d'approcher les objectifs du PNLCC. Ainsi, même avec une politique volontariste en faveur du ferroviaire, il ne sera pas possible d'atteindre ces objectifs, d'autant qu'une telle politique risque fort de mobiliser d'importantes ressources financières en pure perte, risque que la collectivité publique ne peut pas prendre en période de rareté des ressources.

Opter pour un scénario de continuité, même régulé, c'est donc assumer de ne pas atteindre les objectifs assignés par le PNLCC en matière d'émissions de gaz à effet de serre. Plusieurs postures intellectuelles peuvent alors être avancées pour justifier un tel choix :

- soit considérer qu'un autre partage des efforts entre les secteurs de l'énergie, de l'industrie et des transports est nécessaire pour atteindre les objectifs,
- soit considérer que s'ils ne sont pas atteints dans le court terme, ils pourront l'être à plus long terme grâce à des évolutions technologiques dont les contours ne sont pas encore dessinés aujourd'hui,
- soit considérer que les avantages d'un tel scénario en matière de développement économique justifient de se libérer de cette contrainte en ayant recours au marché des permis à polluer,
- soit considérer que les coûts nécessaires à la prévention seraient de toute manière supérieurs aux coûts de réparation des effets du changement climatique, ce qui est la thèse de certains experts.

*« Qui ne se préoccupe pas de l'avenir lointain
se condamne aux soucis immédiats. »*

Confucius

II.2.2 Le scénario du développement durable (scénario de l'inaccessible ?)

Avec le récent livre blanc consacré à la politique des transports (sept.2001), la commission européenne a voulu alerter les gouvernements face à la dégradation constatée du secteur en soulignant que pour cette politique « l'heure des choix » était désormais venue.

Au-delà de la diversité des situations nationales, en effet un même constat alarmant est effectué parmi les membres actuels de l'Union : celui d'un déséquilibre croissant, entre les avantages économiques et pratiques apportés par la voiture particulière et le camion, et les implications négatives, pour les générations actuelles et futures, du « trop routier et du tout en camion ».

Les prévisions d'augmentation de trafics dans les scénarios « au fil de l'eau » associées à une nouvelle montée en puissance des modes routiers au détriment des autres modes annoncent un développement de la congestion et un accroissement des nuisances et pollutions. Cette tendance au fil de l'eau concerne non seulement l'Europe des 15, où le rail et la voie d'eau ont déjà connu des régressions historiques, mais aussi les anciens pays du bloc de l'Est candidats à l'élargissement, où les traditions ferroviaires régressent au profit d'un rattrapage de l'équipement automobile des ménages et d'un accroissement de l'usage des poids lourds.

Ce scénario s'efforce donc de répondre à ce défi en engageant la politique des transports dans un « découplage » entre la croissance économique et la croissance de la demande de transports, notamment dans le secteur routier.

Privilégiant les enjeux de développement durable, ce scénario a pour ligne directrice d'aboutir par étapes, d'ici 30 ans, à un système de transports apte à concilier trois exigences d'importance égale : économique, sociétale, environnementale. Au-delà, il vise à tenir les engagements pris dans le cadre du protocole de Kyoto de 1997 et de s'adapter à la prévisible raréfaction vers 2015-2020 de l'énergie à bon marché aujourd'hui disponible.

Mais cette stratégie de rupture n'est pas seulement motivée par des enjeux de nature environnementale. Elle ambitionne de favoriser l'attractivité et le développement économique de la France comme un carrefour européen non plus de simple transit – avec ses retombées économiques limitées et ses nuisances exponentielles – mais de véritables plate-formes logistiques structurées par ses métropoles régionales, ses places portuaires et un système intermodal discriminant.

Comme le précédent, ce scénario se décline donc en deux priorités d'action :

- organiser le report modal des trafics, et plus particulièrement le trafic de marchandises de longue distance (et le développement des TCU, mais l'étude comme il a été indiqué

n'avait comme objet que le domaine inter-urbain) afin de stopper la croissance du trafic routier ;

- renforcer les atouts de la France dans le secteur de la logistique en s'appuyant sur des places portuaires renforcées par l'organisation de leur hinterland et un système de transport intermodal plus discriminant.

Prenant acte des premiers succès des politiques de report modal engagés depuis plusieurs années dans le domaine des transports routiers urbains et inter-urbains de voyageurs, ce scénario vise tout particulièrement l'enjeu des marchandises en recherchant à transférer les croissances attendues dans ce domaine vers des modes alternatifs, qui sauront développer les performances du système logistique tout en réduisant les pollutions, l'insécurité et les nuisances de plus en plus mal tolérées socialement.

Ce scénario doit toutefois encore largement faire la preuve de sa pertinence, les premiers résultats constatés en matière de mise en œuvre du scénario volontariste ayant servi de base aux schémas de services collectifs étant particulièrement décevants. Plus que la rareté financière, ce scénario butte sur une absence de convictions réelles à tous les niveaux de la décision : abandon des mesures fiscales du PNLCC destinées à rétablir une vérité des coûts entre les modes ; incapacité de l'opérateur ferroviaire à rétablir la situation des comptes de sa branche fret et de donner une priorité à cette activité sur un certain nombre d'itinéraires ; difficulté de mise en œuvre des contrats de plan, lenteur de la mise en place d'un bureau de soutien au cabotage maritime ; absence du projet d'écluses de mer dans le projet port 2000... coupant le port de sa voie d'eau (!),...

Autant dire que ce scénario est bien celui de « l'heure des choix ». L'expérience ayant montré que l'aléa climatique ne pouvait constituer à lui seul un levier du changement, c'est bien en montrant le parti que la France pourrait tirer d'une refonte de sa politique des transports pour sa compétitivité en Europe, qu'un tel scénario pourra s'imposer.

En ayant à l'esprit que la grande inertie du système des transports suppose d'engager au plus vite les réformes structurelles de grande ampleur nécessaire, si l'on veut avoir transformé notre modèle de déplacement aux horizons où la France devra affronter des contraintes sociales et environnementales beaucoup plus fortes.

A - Les fondements du scénario

• L'acceptation sociale et environnementale des transports

Le socle du scénario du développement durable est l'approche de la question climatique. Le secteur des transports se retrouve aujourd'hui en situation d'accusé puisque c'est l'activité qui ne parvient pas à maîtriser ses émissions de gaz à effet de serre.

Comme on l'a vu précédemment, les émissions estimées du secteur des transports auraient atteint 140,7 millions de tonnes de CO₂ en 2001, quand l'objectif fixé au terme de la période du PNLCC est de 141,2 millions de tonnes de CO₂.

A l'intérieur de ces chiffres, les émissions de poids lourds auraient déjà dépassé les objectifs qui leur étaient assignés en fin de période.

La question de la crédibilité de la politique suivie pour lutter contre le réchauffement climatique est ainsi posée. Le second bilan annuel de mise en œuvre du PNLCC a été l'occasion d'engager son renforcement afin de « l'adapter et, sur certains points clés, de le renforcer en cohérence avec les autres initiatives nationales et les directives communautaires ».

Les premières informations dont nous disposons à ce sujet ne laissent présager aucun assouplissement. Les objectifs du protocole de Kyoto seront réaffirmés et les contributions entre grands secteurs d'activité, énergie, transport, industrie, agriculture,... ne devraient pas être modifiés. Cela signifie pour le secteur des transports, qui accuse un retard certain, un renforcement des dispositions devant lui permettre d'être au rendez-vous de 2010. On pourrait notamment dans cette perspective assister très rapidement à la mise en place des trois dispositifs fiscaux à ce jour écartés et qui concernent la réduction de l'écart de taxation entre les différents carburants, la taxation du kérosène, et l'internalisation des coûts du carbone⁷⁰.

Mais la situation des transports pourrait également nécessiter de nouvelles actions. Et c'est bien parce que l'objectif apparaît si difficile à atteindre, qu'il convient d'engager les réformes structurelles sans tarder.

L'aléa climatique n'est pas pour autant le seul fondement environnemental du scénario. La tolérance du corps social aux nuisances du système des transports s'effrite chaque jour un peu plus. Le développement non maîtrisé des transports est en effet source d'insécurité, de bruit, de pollution dont les conséquences sont supportées bien souvent par les autres usagers et les riverains des infrastructures : encombrements et coupures, accidents de la route, bruit des grandes infrastructures. En particulier, les zones urbaines ou périurbaines, les zones de corridors ou de franchissements alpins et pyrénéens, ainsi que les zones entourant les aéroports, posent des problèmes environnementaux particulièrement aigus en raison de la concentration des trafics, mais également des populations exposées.

Dans ce cadre, la médiatisation des impacts de la pollution, notamment routière, sur la santé publique dont on peut penser qu'elle ira croissante, pourrait conduire à des manifestations de rejet susceptibles d'aller bien au-delà des oppositions qui se localisent aujourd'hui dans les zones les plus exposées.

Rejets qui pourraient brutalement remettre en cause les fonctionnalités d'un système qui n'aurait pas su s'adapter aux nouvelles exigences du corps social.

- **Le pari logistique**

Nécessaire pour relever le défi environnemental, le report modal, qui impose d'organiser un service de transport ferroviaire ou fluvial performant, peut également servir à élargir le champ de l'activité logistique en France, notamment là où elle a besoin de transports massifiés.

Ainsi, l'activité logistique est intimement liée aux ports, comme le montre la prédominance belge et néerlandaise en la matière.

Avec leurs prolongements terrestres, les principales places portuaires sont l'un des atouts stratégiques à valoriser par notre pays. Porte d'entrée et de sortie d'abondants trafics de fret

⁷⁰ On devrait d'ailleurs assister à un renchérissement du coût de la tonne de carbone émise, aujourd'hui notoirement sous-évalué dans le calcul économique

intra-européens et intercontinentaux, elles font partie des grands lieux de massification de flux de marchandises. Certaines d'entre elles se sont positionnées dans les échanges de marchandises conteneurisées, marché en croissance et à forte valeur ajoutée. Elles constituent des plates-formes où se côtoient, outre des armateurs, des chargeurs, des concessionnaires et les autorités portuaires, les différents métiers de la chaîne logistique qui réclament de plus en plus de qualification : gestion de stocks entreposés, transformation ou finition sur place de produits, transbordements mécanisés de mode à mode, traitement informatisé des commandes et des suivis d'acheminement, optimisation des circuits de réception et d'expédition du fret par les différents moyens de transport, depuis ou vers les hinterlands des places portuaires, ...

Dans la concurrence que se livrent les ports maritimes européens, très inégaux en taille, en productivité et en diversification de leurs trafics, et où dominent les « géants » de la Mer du Nord, les politiques de coopération inter-portuaire (améliorer les synergies, atteindre une taille critique, renforcer la cohérence de l'offre) et intermodales (étendre l'hinterland et fluidifier les flux de fret) sont essentielles. Pour les principaux ports français, le fait de pouvoir s'appuyer sur une offre de transports terrestres capacitaire et performante ressort de plus en plus comme l'une des cartes maîtresses de la compétition en cours et à venir. Cette offre massifiée est d'abord celle que peuvent procurer des services ferroviaires et fluviaux fiables, présents dès l'intérieur du port et innervant l'hinterland à longue distance dans l'espace européen (transport ferroviaire combiné et/ou conventionnel, transport fluvial, selon les configurations géographiques).

D'autre part, l'efficacité du système logistique dans un contexte de croissance des échanges impose que des efforts soient faits en faveur de l'organisation multimodale des corridors de fret et des points nodaux de services logistiques où s'articulent les grands flux de trafic sur le sol français. S'appuyant sur cette confrontation entre les flux majeurs nationaux et de transit international de marchandises, actuels et prévisibles, et les infrastructures disponibles, linéaires et intermodales, le scénario du développement durable vise à mieux positionner chacun des modes de transport sur ses créneaux de pertinence et à les mettre en synergie.

Si la question d'un transfert modal vers le rail, pour réduire l'usage de la route, n'a guère de sens pour la grande majorité des liaisons à courte distance dans l'état actuel des technologies (les trajets courts de poids lourds relevant surtout d'une politique de réduction des nuisances et d'organisation des circulations locales), elle prend tout son sens pour les liaisons longues d'échanges de marchandises.

Les projections de trafic à l'horizon de 20 ans montrent l'importance de disposer d'un axe Nord-Sud puissant et efficace de dessertes et de traversées du territoire français, lui permettant de participer pleinement aux flux d'échanges, notamment de transport combiné rail-route avec l'Allemagne et la péninsule ibérique. L'amorce d'un sous-réseau ferré à priorité fret sur un axe majeur, empruntant des itinéraires aménagés de lignes classiques et programmant la mise en chantier de barreau(x) dédié(s), associés à des gains de productivité et à la recherche d'innovations (technologiques, de modes d'organisation), ressort comme un projet d'intérêt national et européen, dont la finalisation est engagée pour une mise en œuvre au cours des prochaines décennies

Ce scénario laisse ouverte la question du risque pour la France, aujourd'hui l'un des principaux pays émetteur et récepteur de transport routier de fret d'Europe Occidentale et l'un des principaux pays de transit, d'être marginalisée avec l'amélioration en cours des

infrastructures et des services sur des itinéraires concurrents (percées alpines suisses, alliances inter-opérateurs sur d'autres corridors) :

- D'un côté, le report de flux de transit vers les pays étrangers, comme vers le cabotage maritime, réduit les nuisances subies.
- De l'autre, la traversée de notre pays par ces flux amène des trafics utiles pour le renforcement de l'opérateur ferroviaire.

B - Les limites du scénario

• Les limites culturelles

Le renforcement des préoccupations environnementales au sein de la société, avec la montée de la sensibilité aux nuisances, le refus généralisé d'infrastructures nouvelles (NIMBY⁷¹) ou des préoccupations, s'est traduit par une évolution des esprits reflétée par les sondages d'opinion :

- Pour 79 % des européens des transferts du fret routier vers le fret ferroviaire sont nécessaires (de 67 % en Espagne à 91 % en France) ; urgents pour 66 % d'entre eux, et réalisables pour 72 %⁷²
- 93 % des leaders d'opinion français pensent que des transferts de la route sur le rail sont nécessaires et 87 % jugent ce transfert urgent, même si 74 % d'entre eux pensent que la route bénéficiera le plus à l'avenir de la croissance des transports de marchandises.

Pourtant le divorce entre les aspirations et la réalité reste fort. Il entretient du coup un scepticisme vis à vis du report modal vers les modes alternatifs à la route, scepticisme qui en apparaît comme un des freins aux ruptures qu'appelle un scénario du développement durable. A cela plusieurs explications dont les principales se résument finalement en la grande satisfaction que procure le système routier qui n'invite pas à des changements à court terme, et des piètres performances actuelles du système ferroviaire qui font douter de changements à long terme.

Un système routier qui donne satisfaction

Pour les tenants du scénario du développement durable, l'heure des choix est venue, alors que pour d'autres, elle peut être différée compte tenu :

- du réseau routier et autoroutier français parmi les plus denses et les mieux équipés d'Europe relativement aux caractéristiques du territoire, et dont la majeure partie est dite « fluide ». Malgré des congestions « localisées » qui vont croissant dans un certain nombre de zones et à certaines périodes, la situation des infrastructures routières apparaît en effet enviable par rapport aux phénomènes d'encombrements connus par certains pays sur une part plus importante de leur territoire (exemples : Angleterre, Allemagne) ;
- de son adaptation à l'organisation économique qui prévaut aujourd'hui (voir ci-dessous) ;

⁷¹ « Not in my back yard » -Pas dans mon jardin

⁷² Enquête de la SOFRES réalisée en 2000 à l'occasion des Etats généraux du fret ferroviaire.

- du développement économique et social généré par les infrastructures sur les territoires, en particulier les plus reculées, bien que les économistes soient de plus en plus nombreux à insister sur la polarisation qu'entraîne une amélioration des transports.

Sans compter sur l'importance de l'industrie automobile dans notre économie, de celle de l'industrie pétrolière et de ses dérivés, tant pour ses acteurs économiques que pour la fiscalité publique qui en découle.

La prégnance du court terme

La politique de report modal dans le domaine des transports urbains est ancienne et a été mise en œuvre progressivement. Suivant l'exemple des agglomérations de Grenoble et de Nantes, elle a d'abord consisté en une amélioration de l'offre de transports collectifs, notamment avec la création de tramways qui permettait également de requalifier l'espace urbain. A ce premier volet, sont venues s'ajouter des mesures restrictives pour les véhicules particuliers, notamment en diminuant la place qui leur est réservée dans les villes. Le volet tarifaire existe depuis longtemps à travers la politique du stationnement, elle pourrait être renforcée par l'introduction de péages urbains de zone.

La prise de conscience de la nécessité du report modal pour les transports de marchandises est plus récente. Elle tranche par rapport à l'histoire immédiate qui a prévalu avant 1995 :

- La politique d'investissement de la SNCF était tournée quasi exclusivement vers l'extension du réseau TGV, au détriment de l'amélioration de l'entretien lourd et de la modernisation du réseau classique, comme en témoignent les faibles montants consacrés au transport ferroviaire dans les contrats plan 1992-1998.
- Le débat sur le projet de canal à grand gabarit Rhin-Rhône masquait la dégradation du réseau fluvial .

Certains signaux d'un renouveau possible des modes alternatifs à la route apparaissaient cependant :

- la croissance du transport combiné de fret soulignée par les deux rapports faits à ce sujet par Monsieur Marc-Philippe Daubresse, député du Nord, même si cette croissance s'est fortement infléchi depuis 1998 ;
- l'abandon du tour de rôle et la politique de déchirage⁷³ qui ouvrait la voie de la modernisation de la profession fluviale ;
- l'ouverture du corridor Belifret qui montrait que plusieurs réseaux pouvaient se coordonner pour offrir des sillons compétitifs sur un des principaux axes européens de fret.

Portée par l'opinion publique que l'on a évoqué plus haut, l'adhésion à l'objectif de report modal pour les transports de marchandises s'est reflétée dans la forte augmentation des crédits en faveur du ferroviaire et du fluvial dans les contrats de plan 2000-2006, avec une multiplication par dix des crédits ferroviaires dans les contrats de plan.

⁷³ Politique de rénovation de la flotte par destruction des péniches les moins performantes.

Mais peu à peu, l'inertie propre au domaine des transports, que ce soit pour la réalisation de travaux, la mise en service de nouveaux matériels ou les mutations nécessaires des opérateurs, a amené un décalage entre le discours, les réalisations et les résultats.

En particulier, les schémas de services ont défini un scénario multimodal volontariste prévoyant un doublement du fret en dix ans, et son triplement en vingt ans. Pour ses concepteurs, ce scénario était d'abord la traduction chiffrée dans le domaine des transports des engagements de la France dans le cadre du PNLCC. Il visait d'abord à faire prendre conscience du fossé qui existait entre les scénarios tendanciels même les plus optimistes et nos engagements. Il a été uniquement compris comme un objectif, dont l'écart avec la réalité soulignait la vacuité.

En effet, dans le même temps, le trafic ferroviaire fret oscillait dans une fourchette comprise entre 50 et 55 milliards de t.km, creusant son déficit autour de 50 milliards de t.km, ne parvenant pas à répondre à la fiabilité de service demandée par les chargeurs autour de 55 milliards de t.km.

La mise en œuvre des premières mesures arrêtées en faveur du fret ferroviaire se font avec difficulté, comme en témoignent les exemples suivants :

- La mise en œuvre des contrats de plan a imposé une longue phase d'études compte tenu de l'augmentation du nombre de projets ferroviaires inscrits, de leur état d'impréparation – notamment comparé aux projets routiers – et de difficulté à trouver l'ensemble des capacités d'ingénierie nécessaires. La réalisation effective de ces projets se heurtent aujourd'hui aux difficultés budgétaires liées au retournement de la situation économique.
- La mise en place d'une commande centralisée des locomotives du fret et de la gestion des engins de traction à partir de trois centres pilotés par le fret, a demandé trois années à la SNCF.

Ce décalage entre d'un côté, un discours très volontariste, et de l'autre des résultats inchangés, voire en léger retrait, et les inerties rencontrées dans la mise en œuvre des premières actions décidées, conduit à la généralisation d'un doute, qui portait seulement sur le réalisme des objectifs chiffrés des schémas de transport, à la faisabilité d'un report autre que marginal et à la réelle motivation des acteurs à relever le défi du développement durable.

Faut-il dès lors, céder au pessimisme ambiant et considérer que le fret ferroviaire a déjà perdu la partie ? Pour ce faire, il faudrait que la partie ait déjà été engagée, ce que les tenants du scénario du développement durable conteste, en mettant justement en avant l'absence de réel passage à l'acte.

L'organisation d'un système de transport compatible avec les objectifs du développement durable est une œuvre de longue haleine qui doit plutôt viser les objectifs esquissés à l'horizon 2020-2030.

Il est à noter que le scénario MV (multimodal volontariste) fixait pour le mode fluvial les mêmes objectifs de doublement des trafics en 2010 et de triplement en 2020. Ces objectifs n'ont été ni contestés, ni taxés d'irréalisme. Doit-on y voir une marque de confiance dans l'avenir du fluvial étayée par la croissance de 22% obtenue ces dernières années, globalement

en phase avec l'objectif de doublement ? La réalité est sans doute tout autre : ces objectifs et résultats sont largement passés inaperçus, comme l'est désormais pour beaucoup ce mode.

- **L'évolution du marché logistique**

Une des limites du scénario du développement durablement est la capacité des modes alternatifs à la route à être suffisamment attractifs ? compte tenu des évolutions du modèle logistique imposé par l'internationalisation de l'économie. Les détracteurs du report modal estime que la « part de marché » accessible au rail sera de toute façon insuffisante pour obtenir les résultats que l'on attend de lui.

Ainsi, alors que le ferroviaire convenait parfaitement à une économie industrielle induisant des transports de matières pondéreuses, il y a eu progressivement un divorce entre les services offerts par le ferroviaire et ceux qui étaient attendus par les opérateurs dans un contexte économique en pleine évolution. Ces évolutions tiennent à la fois de l'internationalisation de l'économie, avec l'accroissement de la taille des marchés, de l'organisation industrielle avec la spécialisation d'unités de production et la diminution du temps de stockage (juste à temps), et du modèle de logistique induit où priment flexibilité et maîtrise des coûts.

Comme l'indique la note⁷⁴ établie dans le cadre de l'audit, le déclin des industries lourdes, les mutations spatiales et organisationnelles du tissu économique, tant dans le secteur de l'industrie que de la distribution, et l'internationalisation des échanges ont fortement transformé la demande de transport de marchandises. Celle-ci se caractérise par une modification des flux entre des organisations à la fois plus concentrées, spécialisées et dispersées, un allongement des distances moyennes parcourues, un allègement des produits manufacturés qui incorporent des progrès techniques de fabrication, des envois fréquents et fractionnés, destinés à minimiser les stocks sur l'ensemble des maillons de la chaîne logistique.

- Les marchandises, dont le transport se développe sont celles pour lesquelles la part du ferroviaire décroît sensiblement : produits agro-alimentaires (part de 34,3% en 1987 à 21% en 2000), produits manufacturés (de 31,6% en 1987 à 22,1 en 2000), machines (de 12,2% en 1987 à 6% en 2000), etc....
- La diminution de la taille des envois se retrouve dans la croissance de la palettisation, alors que l'unité de chargement sur le fer, wagon, container ou caisse mobile est uniformément importante. Or, la compétitivité du transport ferré repose essentiellement sur la massification, encore plus que sur la distance.
- La qualité de service du transport est essentielle dans la chaîne logistique. Deux caractéristiques sont primordiales : la régularité, dont dépend le dimensionnement des stocks, mais aussi la souplesse, car le transport est souvent le moyen le plus pertinent pour compenser les dysfonctionnements dans la chaîne. Le véhicule routier, programmé mais autonome par son chauffeur, semble plus capable de respecter ces impératifs. La congestion, tout au moins sur les trajets interurbains, pénalise peu les poids lourds.

Par contre l'allongement des distances devrait être plutôt favorable au fer, d'autant que l'ouverture de l'Union européenne vers l'Est ne peut que les accroître. Le domaine de

⁷⁴ « Logistique et fret » par Jean-Noël Chapulut

pertinence du ferroviaire reste en effet le domaine de la longue distance (plus de 500 km) et du transport massifié, ce qui justifie de concentrer les efforts sur un nombre limité d'axes.

Les services qui pourraient dès lors être offerts aux chargeurs seraient :

- D'abord, des services conventionnels reposant sur un transport de bout en bout sur voie ferrée. En effet, beaucoup de clients disposent d'installations terminales raccordées au réseau ferré national. Le transport ferroviaire pur est alors en général la solution la plus satisfaisante pour acheminer leurs marchandises à des conditions compétitives par rapport à la route. C'est par ailleurs la solution la plus efficace pour réduire le trafic routier, puisque cela permet d'éviter tout parcours routier, y compris aux extrémités. Cette offre est particulièrement adaptée aux industries qui génèrent des transports massifs (ou qui peuvent être massifiés en passant par des plates-formes logistiques). Elle est imbattable pour les marchandises pondéreuses en vrac. Mais aussi particulièrement pertinente pour les produits chimiques et plus généralement les marchandises dangereuses, qui bénéficient ainsi du haut niveau de sécurité du mode ferroviaire.
- Ensuite, du transport combiné classique, non accompagné. Assuré avec les techniques actuelles (unités de transport intermodales, chantiers équipés de moyens de levage), il permet de limiter le transport de poids mort. C'est la solution ferroviaire qui s'impose naturellement pour le trafic entrant ou sortant par conteneurs maritimes. Elle est également pertinente entre grandes régions économiques échangeant des flux importants. Le transport combiné permet d'atteindre les petites entreprises non embranchées comme les transporteurs routiers de taille suffisamment importante pour pouvoir organiser, eux-mêmes ou avec des partenaires, les parcours routiers aux deux extrémités avec des chauffeurs et des tracteurs différents. Concentré et réorganisé de manière plus industrielle, il peut absorber une part de la croissance du transport.
- Enfin, progressivement, des autoroutes ferroviaires. S'il s'agit de transporter des camions complets, y compris les tracteurs, voire les conducteurs, cette technique est surtout pertinente pour les franchissements d'obstacles naturels : la Manche, les Alpes... Dès lors qu'un camion est chargé sur un train, on peut toutefois imaginer d'allonger les parcours : lorsque la capacité de l'infrastructure le permettra, l'autoroute ferroviaire alpine pourra par exemple partir de la région lyonnaise ; la traversée de la Manche pourrait de même se prolonger vers les agglomérations de Paris et de Londres. Des systèmes d'autoroutes ferroviaires de plaine seraient également concevables sur plus longues distances, quand les flux sont importants, comme dans la vallée du Rhône ou l'axe atlantique. L'efficacité économique optimale s'obtient en ne transportant sur wagon, que des remorques seules – l'avantage par rapport au combiné classique étant de pouvoir charger des véhicules standard – mais la technique de l'autoroute ferroviaire, dont l'expérimentation va débiter avec les wagons Modalohr, permet aussi de transporter des ensembles routiers complets, accompagnés par leurs chauffeurs, ce qui élargit le marché en direction des petites entreprises routières et des utilisateurs plus occasionnels. Cela peut s'avérer attractif en particulier quand la durée de trajet envisageable correspond au temps de repos d'un conducteur. On peut également envisager un service nouveau dans le monde routier avec des entreprises sous-traitantes qui se spécialiseraient dans la mise à disposition de tracteurs et de conducteurs pour les utilisateurs de l'Autoroute Ferroviaire facilitant ainsi des acheminements " pré et/ou post AF " de leurs remorques. Pour atteindre leur plein effet, des services de ce type nécessitent des départs cadencés et rapprochés : ils présupposent l'achèvement des travaux de désaturation, l'idéal étant de disposer à terme,

d'infrastructures quasiment dédiées. Mais une montée en charge progressive est possible, en utilisant les capacités existantes et celles qui se dégageront à mesure de la réalisation des investissements.

C - Les ajustements possibles

• Les opérateurs

L'objectif étant de disposer dans les années 2020-2030 d'un service ferroviaire fret fiable, on pourrait ne s'attacher qu'à la mise en place d'un réseau d'infrastructures performant en laissant au marché le soin de définir celui ou ceux qui l'exploiteront.

Deux considérations principales amènent à ne pas adopter une telle position :

- d'abord, une incapacité du système à court terme risque de le condamner à long terme, par un basculement définitif des chargeurs vers d'autres modes qui appelleraient alors de nouveaux investissements ;
- ensuite, l'opérateur historique a investi des segments de marché qui pourraient ne jamais présenter de rentabilité suffisante pour un opérateur privé, même s'ils sont utiles pour la collectivité, comme le maintien de certains chantiers rail-route secondaires. On retrouve ici le dilemme désormais classique qui accompagne le processus de libéralisation. De tels enjeux ne doivent être ni surestimés, ni sous-estimés.

La SNCF a déjà lancé un plan de redressement économique en 4 ans (2002-2005) de son activité fret : des mesures de réorganisation de la gestion des sillons, de la massification des trains de marchandises et de la relation commerciale avec les grands clients ont été mises en place, des gains de productivité à effectif constant ont été fixés parallèlement aux premières livraisons de locomotives neuves et de wagons rénovés, nécessaires à l'amélioration des performances. Elle s'est montrée active dans des coopérations réussies avec des pays voisins pour améliorer la rapidité des passages aux frontières et l'interopérabilité de circulations internationales de fret (Belifret, liaison Woippy-Mannheim, etc).

Mais les mesures prises et les premières améliorations observées de la qualité de service paraissent actuellement insuffisantes, qui plus est, dans une conjoncture économique ralentie, pour assurer une relance des trafics et lever la défiance des chargeurs.

L'action de redressement de la SNCF doit donc se poursuivre. Un rapport récent des sénateurs Gerbaud et Haenel formule une série de propositions que nous faisons nôtre ici :

- L'activité fret doit être placée à égalité avec les activités voyageurs, vis à vis des activités des fournisseurs de prestations, afin de ne pas subir de discrimination.
- L'activité fret doit organiser sa production en fonction de la demande et reconquérir une culture du client. Pour cela, elle doit faire en sorte que les activités productives de train et les activités commerciales travaillent étroitement ensemble.

Pour atteindre ces objectifs, l'activité fret doit être identifiée dans l'entreprise, sous une forme qu'il appartient à l'entreprise de décider : moyens dédiés, affectation des moyens, autonomisation du fret, plus grande indépendance de l'activité, « verticalisation » de

l'entreprise, filialisation. Une telle identification doit permettre de la responsabiliser, tant en termes de succès que d'échec, quant aux choix qu'elle fait et aux transformations qu'elle mène. Cette identification est également nécessaire pour justifier des aides dont pourrait bénéficier le fret et mettre en place une forme d'organisation qui ne prête pas le flanc aux critiques de la Commission européenne.

La dimension européenne ne doit pas être oubliée dans cette réorganisation. Elle tient de l'internationalisation des trafics fret qui va croissante. On l'a déjà dit des coopérations qui pourront s'établir entre la SNCF et DB Cargo, là encore sous une forme qu'il appartient à l'opérateur de déterminer, ou de leur indifférence, dépendra en partie le sort du fret ferroviaire.

- **L'harmonisation sociale du transport routier**

L'intérêt de l'harmonisation sociale, sous-entendu par le haut, au niveau européen résulte de deux démarches dont la convergence n'est toutefois pas assurée :

- le souhait d'une hausse des coûts du transport routier de marchandises (TRM), afin de modifier les termes de la concurrence dans un sens plus favorable au fret ferroviaire et autres modes alternatifs à la route ;
- la défense du pavillon français qui perd régulièrement des parts de marché, et va devoir subir le choc de l'ouverture de l'Union européenne au PECO.

Une question importante est de déterminer le niveau optimal d'harmonisation sociale et des coûts qui en résultent. L'intérêt des modes alternatifs est que le coût du TRM augmente, qu'il soit français ou étranger, l'intérêt du pavillon français est que le coût du TRM étranger augmente, ce qui n'est pas forcément synonyme.

Ainsi, l'adoption en 2002 d'une directive visant à harmoniser le temps de travail des conducteurs routiers en Europe et son application en 2005 (voire 2009 pour les salariés indépendants) est considérée par nombre de routiers étrangers comme un accroissement des contraintes réglementaires et donc un handicap dans leur développement. Pour les routiers français, ce texte a peu d'impact.

Cette démarche d'harmonisation sociale n'aura toutefois d'effet que si les règles ainsi définies sont effectivement respectées, ce qui impose une vigilance et une répression renforcées.

Il convient également de noter que le coût du TRM n'est qu'un élément de la concurrence qui existe au sein du mode routier, comme le montre l'exemple de la part prise par le transport routier néerlandais, malgré le niveau élevé de ses coûts.

- **La gestion de l'existant**

Comme le scénario au fil de l'eau, le scénario du développement durable voit dans une meilleure gestion de l'existant explorée au chapitre II-1, une source de profit. Il en exploite toutes les facettes et en particulier il n'hésite pas à utiliser pour ce faire, des mesures de réduction des vitesses routières.

Il prend acte de la dynamique routière, l'enjeu étant plutôt pour les modes alternatifs à la route de capter la croissance des transports de marchandises. Une meilleure gestion des réseaux

routiers existants permettra donc de différer des investissements et d'orienter les ressources ainsi préservées vers l'amélioration des infrastructures ferroviaires et fluviales.

Une meilleure gestion des réseaux ferroviaires, en particulier pour l'allocation de meilleurs sillons pour le fret est également un enjeu primordial pour offrir un service de qualité, en attendant l'amélioration d'infrastructures qui ne peut intervenir qu'à moyen ou long terme.

- **La tarification**

Les objectifs d'une tarification d'usage des infrastructures peuvent être de nature diverse : mieux gérer le réseau existant, gérer les situations de contraintes ou de rareté, orienter le choix modal, contribuer à l'harmonisation des transports à l'échelle européenne...

Dans un scénario du développement durable, la couverture des coûts externes par les transports routiers apparaît comme un objectif minimum. Ce scénario s'autorise de plus un dépassement de la simple couverture des coûts, notamment dans l'objectif de dégager des ressources pour la réalisation d'infrastructures (ferroviaires ou fluviales) supplémentaires et de favoriser le report modal par un renchérissement des coûts routiers. L'impact d'un tel renchérissement des coûts fait débat, puisque son effet dépend de sa répercussion dans les prix du transport qui peut être limité dans un secteur où la concurrence est exacerbée.

Dans ce cadre, parmi les mesures envisagées au chapitre I-3, les péages autoroutiers et **la création d'une redevance domaniale, payée par les poids lourds sur les réseaux structurants non concédés** apparaissent comme des outils particulièrement intéressants :

- Ils sont payés par l'ensemble des poids-lourds français et étrangers - l'introduction d'une redevance domaniale pourrait d'ailleurs s'accompagner d'une rénovation du système de taxation des transports routiers – .
- Ils pourraient être modulés sur le territoire, par exemple **en étant plus élevés sur les itinéraires les plus chargés**, pour lesquels il existe des alternatives ferroviaires ou fluviales de qualité.
- Ils provoqueraient un rééquilibrage des coûts non négligeables. Ainsi, suite à l'instauration de la taxe de circulation, les transporteurs routiers allemands estiment que le prix de leurs prestations devraient augmenter d'environ 15 %. En Suisse, l'instauration de la "Redevance Poids Lourds liée aux Prestations" a induit, pour les routiers, des surcoûts de l'ordre de 5 % à 10 %.

Si apparaît logique de fixer le niveau moyen de la redevance domaniale en comparaison avec les péages autoroutiers existants, on peut s'interroger sur le niveau des péages effectivement acquittés par les poids lourds sur les autoroutes aujourd'hui (sans toutefois faire nôtres, les conclusions de l'encart suivant concernant la dégradation des chaussées par les véhicules qui paraissent quelque peu disproportionnées).

Pour les autoroutes et les routes en général, l'infrastructure une fois construite sera utilisée par des véhicules légers et des véhicules lourds, alors que dans la réalité elle a été construite pour des véhicules lourds.

En effet, les caractéristiques du tracé (pentes, rayons de courbure, dévers) ont été, dans tous les cas, adaptées à des véhicules lourds, c'est-à-dire avec des rampes et des pentes plus faibles, des rayons de courbures plus grands, etc., que s'il s'agissait de voitures seulement. Il en est de même pour les ouvrages d'art (résistance des ponts (passages supérieurs), gabarit des tunnels, hauteur des ponts (passages inférieurs) et la signalisation). Enfin, les épaisseurs de la couche de fondation, des sous-couches et des couches de base ont été dimensionnés pour des trafics de poids lourds (11,5 tonnes par essieu).

A titre anecdotique, signalons que des chercheurs anglais ont évalué que le coût d'une autoroute dédiée exclusivement aux voitures coûterait environ **six fois moins chère qu'une autoroute** destinée aux camions et voitures.

Passons maintenant à la question de l'entretien de cette infrastructure. Depuis de nombreuses années, notamment grâce aux travaux des Américains, on a établi une relation entre la charge par essieu des véhicules et la dégradation des chaussées. Celle-ci varie proportionnellement à la puissance 4 de la charge par essieu. Ce qui veut dire, par exemple, qu'un camion de trois essieux, d'une masse totale de 30 tonnes, dégrade la chaussée autant que 240 000 voitures d'une tonne.

Que constatons-nous au niveau des péages dans les pays qui le pratiquent ? A titre d'exemple, entre Lille et Paris sur l'autoroute à péage A1, une voiture paye 11,74 € alors qu'un camion en paye 32,01 € *soit seulement 2,72 fois plus*. On trouverait dans la plupart des pays européens qui appliquent des péages une relativité de prix comparable entre camions et voitures. On est infiniment loin des écarts de prix que les critères de tonnages par essieu nous indiquent.

Dit d'une autre façon, dans les pays de péages, **c'est la voiture particulière qui paye la part la plus importante des frais de construction et d'entretien, subventionnant ainsi le camion**, alors que l'infrastructure a été dimensionnée pour celui-ci.

Extrait de «Tarification de l'usage des infrastructures et internationalisation des coûts externes dans les transports » par Jean Hourcade – Transports, n° 415, septembre-octobre 2002

- **La réorientation des choix d'investissements**

Dans la logique du schéma du développement durable, ce sont les investissements réalisés pour le transport de marchandises par les modes alternatifs à la route qui deviennent prépondérants. Cela ne signifie pas que les investissements doivent être laissés de côté dans les autres secteurs. Bien au contraire, le scénario du développement durable, met aussi – et peut-être plus que le scénario au fil de l'eau – l'accent sur **le développement des transports collectifs urbains et du réseau TGV, en donnant une priorité aux lignes à grande vitesse qui permettent de libérer des sillons ferroviaires** en adéquation avec les objectifs territoriaux de développement du fret ferroviaire. Les investissements routiers sont, quant à eux, plus circonscrits.

Les investissements en matière ferroviaire doivent être ciblés sur **les axes de massification où le développement a le plus de chance de s'imposer, à savoir les grands corridors multimodaux et les débouchés des ports**. Faut-il traiter l'ensemble de ces axes ou concentrer encore les investissements sur un ou deux d'entre eux pour montrer que le fret ferroviaire peut être efficace, dès lors qu'on lui en donne les moyens ? Cette piste nous semble à explorer.

Même si cet objectif semble plus idéal qu'atteignable aux yeux de beaucoup, la plupart des experts estime que le succès du scénario du développement durable passe par la constitution d'un réseau dédié ou à très forte priorité fret, tel qu'il est esquissé par la ligne de la rive droite du Rhône, la ligne Toul – Athus en cours de modernisation en Lorraine, ou les projets de contournement de Montpellier, Nîmes, Lyon et Dijon. S'appuyant sur des itinéraires alternatifs souvent délaissés, la constitution d'un tel réseau ne semble pas financièrement inaccessible.

Dans le domaine fluvial, les investissements doivent à coup sûr concerner **la réhabilitation du réseau à grand gabarit et l'aménagement des interfaces portuaires**. La question des liaisons inter-bassins ne doit pas être regardée du simple point de vue de la rentabilité socio-économique du tronçon concerné, mais également du dynamisme que leur réalisation peut induire pour l'ensemble du trafic fluvial.

Les investissements routiers sont beaucoup plus circonscrits. Examinant les situations au cas par cas, le scénario du développement durable a pour ligne directrice de ne pas se laisser enfermer dans une logique de réponse uniquement infrastructurelle à des congestions actuelles ou projetées, qui tend à relancer les trafics routiers et/ou à favoriser l'étalement urbain, comme beaucoup de contournements d'agglomération et qui réduit les chances d'une amélioration du partage modal. Il privilégie l'aménagement des grandes liaisons interrégionales qui peuvent être utiles au système logistique, notamment au débouché des ports.

L'équité territoriale qui s'exprimait dans le scénario au fil de l'eau par la poursuite du maillage fin des infrastructures, s'incarne ici davantage dans une équité sociale avec le traitement d'enjeux généraux, concernant tout le corps social (amélioration de la sécurité des déplacements privés et professionnels, réduction des nuisances et de leurs effets sur la santé publique, anticipation et gestion des risques environnementaux, rationalisation et coordination des choix d'investissement). Elle s'exprime aussi dans les efforts accrus vis à vis des territoires où s'observent les principales difficultés et menaces liées à l'excès de pratiques routières. Le scénario de report modal comprend un volet développement des transports collectifs dans les grandes aires urbaines.

Il tient un raisonnement non moins rigoureux vis à vis de certaines demandes d'investissements ferroviaires, fluviaux, portuaires, ou de chantiers de combiné, quand une meilleure gestion de l'existant ressort comme la véritable clé du problème posé. Cependant, il prend en compte le rattrapage nécessaire d'infrastructures qui sont loin d'avoir connu une modernisation comparable à celles des routes pour soutenir leurs trafics.

- **Le cabotage maritime**

A la différence du fret ferroviaire pour lequel les analyses se multiplient, le cabotage maritime, régulièrement évoqué comme une alternative particulièrement intéressante pour les flux internationaux, apparaît comme particulièrement délaissé.

Pourtant, en tonnes.km, le cabotage assure 38 % des transports intra-européens, à peu près au niveau que la route qui en totalise 41 %. De fait la géographie propre au continent européen avec ses côtes découpées, traversées par des bras de mer est particulièrement favorable au développement de ce mode.

Le maintien ou l'augmentation de ses parts de marché est un enjeu primordial de la question des franchissements des massifs montagneux.

Malgré la longueur de ses côtes, la France apparaît en retrait par rapport à ses voisins européens, alors qu'elle est tout autant intéressée par le développement du cabotage maritime qui la contourne, par exemple sur ses trajets entre l'Espagne et l'Italie ou l'Espagne et l'Allemagne, que par du cabotage maritime issu de ses propres ports.

Le développement du cabotage impose de l'avis des experts des aides publiques au moins au démarrage des lignes, mais aussi qu'un certain nombre de conditions soient remplies comme l'assurance d'un fond de cale minimal par accord avec les chargeurs ou une offre suffisamment riche en fréquences ou en destinations, pour ne plus apparaître anecdotique.

*
* *

Nous l'avons dit, ces scénarios sont des images et par conséquent ne peuvent être assimilés, ni à des avenir possibles, ni à des avenir souhaitables.

Que faut-il en attendre ?

- Un tronc commun d'actions, apparaissant judicieuses quelque soient, au fond, les choix à venir : une meilleur gestion du réseau, le développement du progrès technologique afin de réduire les émissions de polluants et les consommations des véhicules ; le développement des transports collectifs partout où ils peuvent être massifiés, dans les agglomérations d'une part, mais également avec le développement du réseaux TGV d'autre part, les mesures de taxation de l'usagers,...

Toutefois, ces actions ne seront pas conduites avec la même intensité ou sur les mêmes fondements selon les options qui pourraient être privilégiées. Ainsi la tarification poids-lourds apparaît d'abord comme un moyen de se doter de ressources supplémentaires dans le premier scénario ; elle est surtout un levier du report modal dans le second scénario.

- L'explicitation des choix auxquels la politique des transports est désormais soumise : l'attitude face aux changements climatiques, et en particulier, le niveau d'effort que le système de transport devra réaliser pour satisfaire aux engagements internationaux de la France ; la priorité donnée au report modal et la crédibilité des actions le permettant ; les modalités d'expression de la solidarité nationale.

C'est avec cette grille qu'il faut lire les propositions territoriales qui suivent.