

Etude prospective  
de la Datar

# La France en Europe :

Quelle ambition  
pour la politique  
des transports ?



## SOMMAIRE

### SYNTHESE

#### Première partie : LA FRANCE DANS L'EUROPE

- I.1 – Un système de transport de plus en plus européen
  - A – Principales caractéristiques du système de transport
  - B – Des acteurs eux-mêmes de plus en plus européens
  - C – Un cadre communautaire qui s'affirme
  - D – Situation des principaux partenaires de la France
- I.2 – Un niveau d'équipement qui permet désormais de préparer l'avenir
  - A – Un niveau d'équipement supérieur à la moyenne européenne
  - B – Des problèmes de congestion limités et largement inférieurs à nos principaux voisins
- I.3 – Le cadre contraint du financement
  - A – L'impasse de l'endettement
  - B – Des besoins nouveaux
  - C – Des dépenses sous-estimées qu'il va falloir réévaluer
  - D – Les perspectives en termes de ressources nouvelles

#### Deuxième partie : DETERMINER NOTRE AVENIR

- II.1 – Incertitudes, contraintes et marges
  - II.1.1. Croissance des mobilités, le pire est-il certain ?
    - A – Les prévisions de croissance dans les schémas de services de transport
    - B – Le taux moyen retenu pour la croissance économique et le paramètre le plus déterminant
    - C – Les prémices d'une croissance économique moins riche en transports
    - D – La mobilité des personnes n'est pas infinie
    - E – Des questions plus ouvertes pour le fret
    - F – Les perspectives du découplage
  - II.1.2. Il est possible de concilier transport et enjeux environnementaux
    - A – Enjeux globaux : effets de serre et dépendance énergétique
    - B – Enjeux locaux : sécurité, pollution, nuisances

### II.1.3. Mieux utiliser nos infrastructures

A – Nouvelle gestion des circulations

B – L'optimisation du système des transports

## II.2 – Deux scénarios pour l'ambition européenne de la politique des transports

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

A – Les fondements du scénario

B – Les limites du scénario

C – Les ajustements possibles du scénario

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

A – Les fondements du scénario

B – Les limites du scénario

C – Les ajustements possibles du scénario

## Troisième partie : UNE POLITIQUE DE TRANSPORT AMBITIEUSE POUR DEVELOPPER LA COMPETITIVITE DE LA FRANCE

### III.1 – Renforcer l'efficacité du système logistique

A – Le transport maritime, les places portuaires et leurs prolongements terrestres

B – Les corridors européens

C – La localisation et l'organisation des plates-formes logistiques

### III.2 – L'ouverture de la France sur le monde : la performance des portes intercontinentales

A – Un hub parisien plus puissant et moins contraint que ses homologues européens

B – Propositions d'actions en faveur des aéroports parisiens

### III.3 – Développer l'accessibilité des régions métropoles

A – L'enjeu des régions métropoles

B – L'accessibilité des métropoles régionales

C – Le rôle de l'Etat en faveur de l'accessibilité des métropoles régionales

D – Projets d'infrastructures concernés par l'amélioration de l'accessibilité des régions métropoles

### III.4 – Améliorer la desserte des régions enclavées ou périphériques

A – L'accessibilité globale du territoire

B – L'accès à Paris : une condition nécessaire

C – Mais une condition non suffisante en raison du besoin accru d'accès aux autres régions françaises ou européennes

D- Améliorer la desserte du territoire

EN GUISE DE CONCLUSION

---

# Synthèse



*« Il s'agit moins de décrire le futur que de le construire,  
moins de prévoir l'avenir probable que de  
préparer l'avenir souhaitable »*

Pierre Massé

Les transports occupent une place originale parmi les activités économiques. Ils participent à la vie quotidienne de l'ensemble de la population et irriguent l'ensemble des secteurs économiques. Les transports – activité spatiale par excellence – sont présents dans tous les territoires, à toutes les échelles, et ont pu, à ce titre, être considérés comme structurant. Les effets externes des transports sur leur environnement économique et social, positifs et négatifs, s'ajoutent à leurs effets directs.

L'évolution du système de transport semble aujourd'hui rendue à un point critique : **on ne peut pas prolonger les tendances** qui ont prévalu jusqu'alors, sauf à aboutir à des blocages ou des situations intolérables.

L'époque actuelle est marquée par une contradiction forte. D'une part, l'évolution des comportements de mobilité et l'aspiration des citoyens à une gestion différente de celles-ci, engendrent une demande d'équipements et de services nouveaux pour assurer à la fois la fluidité de flux croissants et leur meilleure « acceptabilité » environnementale et sociale. D'autre part, le ralentissement de la croissance et la pression de la concurrence internationale mettent en tension les finances publiques et, si de nouveaux modes de financement ne sont pas identifiés et mis en œuvre, ils réduiront les capacités d'intervention de la puissance publique.

La politique des transports ne se réduit pas à une offre infrastructurelle. Elle est de plus en plus affaire de qualité de services qui s'expriment dans un marché lui-même concurrentiel. Dès lors, l'action publique, si elle reste essentielle pour orienter les choix de long terme, ne peut pas ne pas en tenir compte.

Commandée par le Gouvernement, cette étude<sup>1</sup> doit, avec l'audit sur les infrastructures de transports réalisé par le Conseil général des ponts et chaussées et l'Inspection générale des finances, contribuer aux débats parlementaires sur les transports, prévus à la mi-mai 2003.

- **Le niveau d'équipement de la France lui permet d'orienter sa politique des transports vers la préparation de l'avenir**

L'importance des réseaux de transport reflète la taille des pays et leur densité de population. Elle est aussi le fruit d'une histoire assez longue. Comparée aux autres pays européens, **la France apparaît comme un pays bien équipé qui a rattrapé les retards qu'il pouvait encore avoir il y a quelques décennies.**

---

<sup>1</sup> L'étude réalisée par la DATAR ne porte que sur la France métropolitaine. La spécificité des DOM, les travaux législatifs en cours les concernant ont conduit à ne pas en traiter ici.

Quelques chiffres suffisent à s'en convaincre. En 1970, le réseau autoroutier français était quatre fois moins développé que le réseau allemand (1 500 km contre 6 000 km). Il est aujourd'hui comparable (11 000 km contre 11 700 km). Partie la première, la France détient près de la moitié des lignes ferroviaires à grande vitesse européennes.

**L'encombrement du trafic est plus limité sur nos réseaux que chez nos voisins de l'Europe.** La densité plus élevée et le caractère plus urbain de l'Europe du Nord peut l'expliquer en partie, mais c'est également vrai par rapport à l'Italie ou l'Espagne. Il ne faut pourtant pas nier la congestion qui concerne en France un certain nombre de points particuliers, l'Ile de France qui connaît 80% des problèmes d'encombres nationaux, et plus généralement les grandes agglomérations, ainsi que quelques corridors affectés par les circulations touristiques ou de week-end.

**Ces bons résultats ne doivent pas conduire à un relâchement de l'effort** d'autant que la croissance des trafics devrait se poursuivre, en particulier avec l'ouverture de l'Europe vers l'Est, ce qui conduira à une augmentation des congestions qui pourrait nuire à la performance du système logistique.

Mais ils justifient que la politique française d'investissements en matière d'infrastructures nouvelles de transport doive plus se préoccuper des enjeux économiques ou environnementaux à long terme que de retards à combler.

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<sup>2</sup>.

Pour autant, puisque la problématique des transports ne devrait plus être abordée sous l'angle de « l'ardente obligation » de rattraper le retard où se trouvait la France mais dans la perspective économique de préparer l'avenir, les mécanismes de marché doivent retrouver tous leurs rôles dans le champ des décisions publiques.

La demande n'étant plus infinie, le coût de l'offre d'équipement est également un prix de marché. Cette évolution justifie à la fois la nécessité de réintroduire l'appréciation de la demande d'équipement par rapport à un prix d'usage et l'apparition d'investisseurs privés dans le champ des services publics.

- **L'entretien des infrastructures existantes nécessite par contre un plus grand effort de la Nation ; une meilleure gestion permettrait par ailleurs d'en tirer un meilleur profit**

La dégradation des infrastructures existantes (routes, voies ferrées, canaux) impose que des moyens supplémentaires soient consacrés à leur entretien. Les signaux d'alarme se sont multipliés ces dernières années. Un rapport de la Cour des comptes a dénoncé le manque d'entretien des routes nationales. RFF a été obligé d'engager un programme d'entretien lourd des voies ferrées, qui avait été quelque peu délaissé au maximum de l'extension du réseau

---

<sup>2</sup> Le taux d'actualisation pratiqué aujourd'hui en Belgique est de 4%. Il est de 5% en Grande-Bretagne...

TGV. Encore, sa santé financière ne permet-elle pas à l'établissement public d'y consacrer les moyens qu'il faudrait, notamment pour le réseau qui irrigue finement le territoire.

**Il reste encore d'importantes marges de progrès à attendre d'une meilleure utilisation des réseaux existants** en combinant notamment un meilleur taux d'occupation des véhicules particuliers, des camions ou des trains, et une gestion plus efficace de leur circulation. Ces mesures devraient notamment concerner les secteurs où se rencontrent, dans les différents modes, les plus fortes concentrations de trafic. Elles supposent d'agir à la fois sur l'aménagement des infrastructures, la gestion des réseaux, la technologie... et la demande de mobilité en utilisant des instruments, comme une politique tarifaire, permettant de mieux orienter les comportements. Elles ne concernent pas le seul champ des politiques de transports. Au contraire les nouveaux modes de vie (temps partiel, RTT...) apparaissent comme un levier puissant pour l'étalement des trafics.

C'est une réponse, au moins partielle, à la question de la ressource financière limitée puisqu'elle permet de retarder l'instant où l'investissement en infrastructures supplémentaires devient nécessaire pour lutter contre la congestion. Beaucoup plus facile à mettre en œuvre que la création d'infrastructures, cette meilleure utilisation des réseaux constitue un moyen de gérer l'incertitude sur la réalité des croissances de trafics à attendre.

Cela devient également aujourd'hui une nécessité sociale. Ainsi, l'image du « mur de camions » renvoie tout autant à un sentiment d'insécurité qu'à une impression de paralysie que les résultats chiffrés sont loin de toujours déceler. **Le développement du trafic n'est donc pas seulement une question de capacité des infrastructures, mais aussi une question de « savoir vivre » l'infrastructure.**

- **Les perspectives de croissance des trafics pourraient être en retrait des prévisions des modèles , mais il convient de garder une certaine prudence en la matière**

Tous les experts sont d'accord sur une perspective : la croissance des trafics va se poursuivre, mais selon un rythme moins fort que ces vingt dernières années. L'évolution démographique de notre pays, comme celle de toute l'Europe, joue en ce sens tout comme des perspectives de croissance économique plus faibles, dont on connaît le lien étroit avec la croissance des transports.

Les transports croîtront-ils toujours sur un rythme plus rapide que l'économie, ou peut-on espérer, voire agir, pour réduire la croissance de la demande de transports sans affecter le développement économique ?

On peut s'attendre à un certain ralentissement de la croissance des déplacements individuels. Le temps de la forte croissance de la population française est derrière nous. Certains scénarios prédisent même une diminution de la population après 2025. Cette décroissance est certaine chez nos grands voisins. Plusieurs signes de maturité se font sentir : le nombre de détenteurs du permis de conduire ne devrait plus tellement augmenter ; le taux d'équipement automobile est élevé. L'évolution démographique devrait également modifier le comportement de nos concitoyens. Même si elles disposent de plus de temps, les personnes plus âgées circulent moins que les plus jeunes. La diminution de la population active devrait mettre un frein à l'accroissement du temps libre générateur de déplacement. Par contre, l'augmentation du nombre de visiteurs accueillis, qui fait déjà de la France le pays le plus récepteur en matière de tourisme, pourrait encore augmenter avec les besoins de transport correspondants.

L'activité des transports de marchandises dépend quant à elle non seulement de la croissance, mais aussi de l'internationalisation de l'économie et de l'organisation du système productif, y compris au sein du territoire français. Or, c'est la disparition des frontières, la multiplication des échanges et l'ouverture de nos économies qui fondent aujourd'hui la croissance économique de l'Europe. L'élargissement de l'Europe aux pays d'Europe centrale ne peut qu'amplifier ce phénomène. A contrario, les grands groupes commencent à s'interroger sur les limites de leurs schémas logistiques actuels qui pourraient par ailleurs être fortement infléchis par l'introduction prévue en 2005 d'un régime de permis d'émission pour les industriels incluant l'activité transport. Face à ces incertitudes, il serait hasardeux de fonder une politique sur l'espérance d'une croissance économique beaucoup moins consommatrice de transports, et donc moins préjudiciable pour l'environnement. Malgré les avancées que l'on peut attendre du progrès technique et de l'innovation, **une politique de report modal efficace présente donc un intérêt décisif pour répondre au défi du développement durable.**

- **La politique des transports doit désormais concilier trois objectifs d'égale importance : le développement économique, l'attractivité du territoire aux différentes échelles et la prise en compte des enjeux environnementaux globaux et locaux<sup>3</sup>**

On ne peut concevoir un système de transport à long terme en ignorant les enjeux de développement durable, alors que le secteur des transports est un émetteur croissant de gaz à effet de serre. La question du réchauffement climatique est aujourd'hui, par les risques qu'il est susceptible de générer et par les coûts exorbitants qu'il pourrait entraîner, appelée à s'imposer aux politiques publiques, beaucoup plus nettement que ce ne fut le cas jusqu'à aujourd'hui. Au-delà des engagements pris dans le cadre du protocole de Kyoto, l'ambition est de diviser par deux les émissions planétaires d'ici 2050, ce qui pour les pays industrialisés comme la France, signifie un gain d'efficacité énergétique d'environ 3 % par an.

En matière de transport, une stratégie de développement durable ne sera possible que si elle favorise la compétitivité et l'attractivité de la France comme carrefour européen, véritable plate-forme logistique structurée par ses ports et un système intermodal discriminant et non comme simple pays de transit avec des retombées économiques limitées et des nuisances croissantes.

Pour l'Etat, cette ambition économique se conjugue à partir de trois enjeux stratégiques majeurs :

- l'inscription du territoire dans les flux mondiaux avec la question de la performance de ses portes d'entrée mondiales, ports et aéroports ;
- le développement d'un système logistique (corridors européens, plates-formes logistiques) qui assure la compétitivité de la France en Europe et dans le monde ;
- la qualité de l'accessibilité des métropoles françaises à vocation internationale.

---

<sup>3</sup> L'éclairage particulier donné ici et justifié par l'enjeu d'aménagement du territoire qui sous-tend ce rapport, ne remet pas en cause l'enjeu plus global fixée par la LOTI à la politique des transports qui doit bien évidemment « satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques, sociales et environnementales les plus avantageuses pour la collectivité ».

Cela ne signifie pas que l'Etat doive se désengager de la poursuite de la **desserte fine du territoire par les réseaux rapides**, mais que, dans un contexte d'approfondissement de la décentralisation, ce seront sans doute les collectivités locales qui joueront un rôle moteur en la matière. **Pour autant, l'Etat devra encore veiller aux réseaux structurants des territoires à l'écart, enclavés ou périphériques.**

De telles orientations invitent alors à revisiter les priorités d'une politique des transports renouvelée, plus en adéquation avec cette ambition européenne de la France.

**L'enjeu prioritaire est l'organisation du système de transport de marchandises, et plus particulièrement du report vers les modes alternatifs à la route**, qu'il s'agisse du ferroviaire, du cabotage maritime ou du transport fluvial.

En particulier, on ne saurait déduire des difficultés de ces dernières années que le fret ferroviaire n'a plus aucun avenir, alors que les annonces en faveur des modes alternatifs à la route restent largement à traduire en actes.

La construction d'un système de transports durable sera une œuvre de longue haleine qui suppose des mesures tarifaires et réglementaires, des adaptations ou créations d'infrastructures, mais aussi l'émergence d'opérateurs performants, qu'il s'agisse de l'opérateur historique (cf. rapport Haenel - Gerbaud) ou de nouveaux entrants.

L'extension du réseau TGV doit être également poursuivie afin de bénéficier à l'ensemble de nos métropoles.

La priorité donnée au transport de marchandises pourrait dès lors conduire à privilégier :

- la constitution de quelques axes ferroviaires dédiés, ou à forte priorité fret, où seraient concentrés les investissements, au débouché des ports ou dans les grands corridors de transit, avec l'objectif d'y développer un système de navettes ;
- la connexion de ce réseau avec ceux des pays voisins notamment par des mesures visant la compatibilité technique entre réseaux ;
- le développement du cabotage maritime où les parts de la France ne sont pas à la hauteur de sa position ;
- le développement du transport fluvial par des interconnexions pertinentes de réseaux.

La mise en cohérence des principales zones logistiques et la rationalisation des choix en la matière justifieraient la mise en place d'un schéma national.

L'accessibilité des métropoles à vocation internationale dépend d'abord de leur accessibilité aérienne et des services ferroviaires à grande vitesse.

- Dans le domaine aérien, devraient être privilégiées les mesures aptes à préserver la performance des aéroports parisiens (CDG express, Jonction Est-Ouest, intermodalité) et à permettre un plus large développement des aéroports régionaux. En particulier, la réalisation ou la recherche de nouveaux sites aéroportuaires devraient viser à faire de véritables pôles multimodaux par la connexion avec des services ferroviaires rapides.
- En complément du schéma en étoile qui a présidé au développement du TGV et dont l'achèvement doit être accéléré, l'extension à venir du réseau grande vitesse devrait aussi

s'attacher à l'irrigation des espaces transfrontaliers de coopération que sont les « petites Europe ».

La priorité au fret devrait également guider le choix de certaines lignes ferroviaires à grande vitesse dont la réalisation permet de dégager des sillons en faveur du fret sur des itinéraires intéressants.

Pour l'essentiel, la politique routière devrait rester fondée sur la poursuite de l'aménagement progressif des grands axes interrégionaux dans le cadre des contrats de plan.

En revanche, certains tronçons ou contournements urbains dans les corridors européens nécessiteront des investissements autoroutiers particuliers, lorsque le développement des modes alternatifs ne sera pas suffisant. Il en est de même pour certaines liaisons interrégionales d'aménagement du territoire, notamment Est-Ouest, dont la réalisation devra être accélérée par la concentration de moyens financiers.

- **Des marges de manœuvres financières peuvent être reconstruites**

Les ressources financières qui pourront être consacrées à cette politique apparaissent contraintes.

Quelles que soient les options retenues, la question du désendettement du système ferroviaire, l'amélioration des ressources consacrées à l'entretien et à la réhabilitation des réseaux devront être mieux prises 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 supporté 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.

L'Europe devrait également prendre la mesure du défi à relever et accroître les ressources qu'elle entend consacrer à l'organisation d'un système de transport performant.

Mais, c'est principalement vers l'utilisateur qu'il conviendra de se retourner, tout en utilisant le prix comme un signal pour faire davantage payer les nuisances occasionnées ou la qualité des services rendus.

Pourraient ainsi être examinés :

- la création de **taxe sur les poids lourds, dans les zones particulièrement sensibles et congestionnés** (par exemple au franchissements alpins et pyrénéen) dont l'objet serait de favoriser le développement de l'intermodalité, à l'instar de ce qui est mis en place par la Suisse pour les transits alpins.

- 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 enjeux d'aménagement du territoire.
- la **possibilité donnée aux collectivités d'instaurer des péages urbains**.
- le **rapprochement de la TIPP du gazole de celle de l'essence** pour les véhicules légers, 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.
- un **relèvement des tarifs de l'infrastructure ferroviaire**<sup>4</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, mais aussi pour les transports régionaux (TER). 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).

La ressource nouvelle ainsi dégagée devrait être clairement affectée à la politique des transports, ce qui suppose que **les modalités de gestion soient en elles-mêmes une garantie de pérennité de l'usage qui en sera fait**.

Bien sûr, les tendances générales à l'augmentation de la mobilité des personnes et du transport des marchandises se retrouvent partout en Europe. Bien sûr, observe-t-on partout l'usage de plus en plus intense des transports routiers – et des transports aériens pour les déplacements de personnes à moyenne et longue distance – pour y répondre, avec la montée des inquiétudes correspondantes. Mais cette uniformité se dissipe dès que l'on envisage les choses de façon plus détaillée. Qu'il s'agisse des personnes ou des marchandises, la quantité de transport produite et consommée, la mobilité, diffèrent profondément d'un pays à l'autre.

Cette diversité n'est pas un fait de nature. Non seulement, elle atteste du caractère encore essentiellement national des politiques de transport mais elle montre surtout que **le transport demeure un champ où s'exerce pleinement la volonté politique**.

---

<sup>4</sup> A cette occasion, la création d'un observatoire européen des péages mériterait d'être encouragée.