

Remise en cause certains choix stratégiques concernant les infrastructures de communication

M. Jean FRANÇOIS-PONCET et M. Gérard LARCHER

Rapport de commission d'enquête 479 - 1997 / 1998

Table des matières

- [RÉSUMÉ DU RAPPORT](#)
- [INTRODUCTION](#)
- [PREMIÈRE PARTIE -](#)

[LAISSONS UNE CHANCE À LA VOIE D'EAU](#)

- [I. LE PROJET DE LIAISON " SAÔNE-RHIN " A-T-IL ÉTÉ VICTIME D'UNE COALITION ?](#)
 - [A. L'HOSTILITÉ DES ÉCOLOGISTES](#)
 - [B. LES APPROXIMATIONS DES EXPERTS](#)
 - [1. Les prévisions de trafic](#)
 - [2. Les prévisions de coût](#)
 - [C. LES RÉTICENCES DES ADMINISTRATIONS ET DES ORGANISMES PUBLICS](#)
 - [D. UN PROJET QUI A MAL VIEILLI](#)
 - [1. Un projet trop ancien](#)
 - [2. Une concertation trop tardive et des procédures mal maîtrisées](#)
 - [3. Un soutien politique " à éclipse "](#)
- [II. TRANSPORT FLUVIAL, TRANSPORT D'AVENIR ?](#)
 - [A. LA VOIE FLUVIALE, " CENDRILLON DU TRANSPORT "...](#)
 - [1. Le transport fluvial subit un handicap en termes de " masse critique "](#)
 - [2. Le transport fluvial a souffert d'une organisation administrée et quelque peu archaïque](#)
 - [3. Le transport fluvial est inégalement présent sur le territoire](#)
 - [a\) Situation des divers bassins fluviaux](#)
 - [b\) Evolution des trafics](#)
 - [B. DONT LE TRAFIC EST APPELÉ A CROÎTRE](#)
 - [1. Les avantages de la voie d'eau](#)
 - [2. La voie d'eau s'adapte au marché](#)
 - [a\) Elle enregistre une croissance en valeur absolue au niveau de l'Union européenne](#)
 - [b\) Elle fait l'objet d'un schéma directeur européen](#)
- [III. QUELLE POLITIQUE FLUVIALE ET QUELLES RÉALISATIONS ?](#)
 - [A. UN PRÉ-REQUIS : SOUTENIR ET ACHEVER LA RÉORGANISATION](#)

DE LA BATELLERIE FRANÇAISE

- 1. La politique conduite ces dernières années a principalement consisté à gérer la récession
 - 2. Soutenir le développement d'une batellerie artisanale concurrentielle analogue à celle de nos concurrents
 - B. DEUX PRIORITÉS A COURT TERME : ACHEVER DE METTRE LE RÉSEAU EXISTANT À NIVEAU ASSURER LA DESSERTE PORTUAIRE
 - 1. Mettre le réseau existant à niveau
 - 2. Assurer la desserte des ports
 - C. UN PARI À MOYEN TERME : LA LIAISON FLUVIALE SEINE-NORD
- DEUXIÈME PARTIE -

TIRONS PARTI DE NOTRE RÉSEAU FERROVIAIRE EN VUE D'UNE OUVERTURE SUR L'EUROPE

- I. UNE PROGRAMMATION DES INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES DÉFAILLANTE
 - A. UN SCHÉMA AMBITIEUX
 - 1. Un schéma conçu dans une période poussant à la surenchère
 - 2. Un schéma ambitieux
 - 3. Un schéma qui a été intégré dans une perspective européenne
 - B. UN SCHÉMA À LA VALEUR INCERTAINE
 - 1. Un schéma qui n'est pas un document de programmation
 - 2. Des choix lourds de conséquence : un schéma doté d'une grande force d'inertie
 - C. UN SCHÉMA QUI S'EST RÉVÉLÉ IRRÉALISTE
 - 1. Le réexamen à la baisse de la rentabilité des projets de lignes nouvelles
 - 2. L'aggravation de la situation financière de la SNCF
 - D. LE BILAN MITIGÉ DU SCHÉMA DIRECTEUR DES LIGNES À GRANDE VITESSE
 - 1. Des réalisations partielles
 - 2. Le déséquilibre des investissements au profit du TGV
 - 3. La contribution du TGV à la politique d'aménagement du territoire
 - 4. Le TGV comme instrument de reconquête de la clientèle
- II. LES INCERTITUDES NE SONT PAS LEVÉES
 - A. LE NOUVEAU CONTEXTE DE LA POLITIQUE FERROVIAIRE
 - 1. L'abandon du " tout-TGV "
 - 2. La réforme institutionnelle : une clarification des responsabilités
 - 3. L'affirmation de la contrainte financière
 - B. LES PROJETS DE LIGNES NOUVELLES ANNONCÉS PAR LE GOUVERNEMENT : LES INCERTITUDES DEMEURENT
 - 1. Des décisions qui laissent subsister de nombreuses incertitudes sur la réalisation de nouvelles infrastructures ferroviaires
 - a) Le TGV Rhin-Rhône : un projet qui présente des avantages mais qui ne sera pas réalisé avant de nombreuses années
 - b) Le TGV-Est : une réalisation coûteuse et encore incertaine
 - 2. Les conséquences de la réalisation du TGV-Est sur les capacités de financement de l'Etat en matière de grandes infrastructures de transport

- a) L'augmentation des recettes du FITTVN profite essentiellement aux investisseurs ferroviaires
 - b) Des perspectives d'investissements limitées pour le secteur ferroviaire
 - C. UNE ABSENCE D'ORIENTATIONS CLAIRES CONCERNANT LE DÉVELOPPEMENT DES LIGNES CLASSIQUES
- III. LA NÉCESSAIRE RÉORIENTATION DE LA POLITIQUE FERROVIAIRE
 - A. LA POURSUITE DE LA POLITIQUE DE MODERNISATION DU RÉSEAU FERROVIAIRE S'IMPOSE
 - 1. La légitimité d'une politique d'investissement ferroviaire.
 - a) Le déclin du chemin de fer
 - b) des atouts incontestables
 - c) Un renouveau attesté par des exemples étrangers
 - 2. Les conséquences de la construction européenne
 - a) De nouvelles possibilités de développement
 - b) Un nouveau cadre réglementaire : la remise en cause de l'illusion du " monopole perpétuel "
 - c) Une volonté réaffirmée de libéralisation
 - B. LE TRAFIC DE VOYAGEURS : DES SOLUTIONS POUR AMÉLIORER LA DESSERTE DU TERRITOIRE
 - 1. Poursuivre le développement des lignes à grande vitesse dans une perspective européenne
 - 2. Le pendulaire comme alternative au TGV
 - a) Une solution pertinente pour remplacer ou compléter le TGV ?
 - b) Un moyen d'améliorer les relations interurbaines régionales ?
 - 3. Une meilleure prise en compte des besoins des usagers
 - C. DÉVELOPPER UNE POLITIQUE DE FRET FERROVIAIRE
 - 1. Un recul global recouvrant des évolutions contrastées
 - 2. Le fret ferroviaire : une possibilité de développement longtemps méprisée.
 - 3. Quelles possibilités de développement pour le fret ferroviaire ?
 - 4. Les moyens à mettre en oeuvre
- TROISIÈME PARTIE -

ACHEVONS ET MAINTENONS UN RÉSEAU AUTOROUTIER DE QUALITÉ DANS UNE PERSPECTIVE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

- I. LA REMISE EN CAUSE DE LA PRÉFÉRENCE FRANÇAISE POUR LA ROUTE
 - A. L'AMBITION DU SCHÉMA DIRECTEUR ROUTIER NATIONAL DE 1992
 - 1. Le SDRN de 1992 renforce la place de l'autoroute dans le réseau français
 - 2. Les objectifs du schéma directeur de 1992
 - a) Les objectifs affichés
 - b) Des objectifs compatibles avec ceux du réseau transeuropéen de transport
 - 3. L'accélération de 1993-95
 - a) L'accélération de 1993 et ses conséquences sur l'organisation

- b) Trois sociétés en difficulté
 - 3. Des dysfonctionnements manifestes
 - a) Une politique tarifaire longtemps inadaptée
 - b) L'accumulation des prélèvements de toute nature
 - c) Le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables, ou le piège de la débudgétisation
 - d) Un processus de décision opaque fondé sur des critères non rationnels
- C. LES OBLIGATIONS EUROPÉENNES : PRÉTEXTE OU INCOHÉRENCE
 - 1. Les conséquences de la directive " marchés publics de travaux "
 - a) L'obligation de mise en concurrence, conséquence certaine de la directive, n'a pas été appliquée dans les délais prescrits
 - b) La suppression du mécanisme de l'adossement n'apparaît nullement comme une conséquence certaine
 - c) Deux discours contradictoires
 - 2. La directive sur l'utilisation des péages d'infrastructures
 - 3. La sixième directive de coordination de la taxe sur la valeur ajoutée
- III. LES PROPOSITIONS : ACHEVER ET PERENNISER UN RESEAU AUTOROUTIER PERFORMANT
 - A. UNE VERITABLE PROCEDURE DE PROGRAMMATION
 - 1. Réaffirmer l'utilité d'un schéma autoroutier
 - 2. Créer un cadre de décision
 - a) Un processus clair et opératoire au niveau national
 - b) Une association des parlements nationaux aux décisions européennes
 - B. DÉVELOPPER DES " OBJETS AUTOROUTIERS ALLÉGÉS " POUR RÉDUIRE LES COÛTS DE CONSTRUCTION DES AUTOROUTES
 - C. RÉNOVER EN PROFONDEUR LE SYSTÈME DE FINANCEMENT
 - 1. Etablir le principe de l'autoroute à péages
 - 2. Poursuivre le regroupement de sociétés d'économie mixte
 - 3. Rechercher des outils de financement adaptés
 - 4. Modifier les ressources et les dépenses du FITTVN
 - 5. Améliorer la contractualisation
 - a) Contractualiser l'entretien (Etat/régions)
 - b) Encourager une contractualisation entre les sociétés autoroutières et les collectivités locales
 - D. APPLIQUER LES DIRECTIVES EUROPEENNES COMME ELLES DOIVENT L'ÊTRE
 - 1. Appliquer la directive sur les péages
 - 2. Appliquer la sixième directive TVA
 - 3. Appliquer la directive sur les marchés publics de travaux en défendant l'adossement
- CONCLUSIONS GÉNÉRALES
- EXPLICATION DE VOTE DES COMMISSAIRES APPARTENANT AU GROUPE SOCIALISTE
- CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN À LA COMMISSION D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE CHARGÉE D'EXAMINER LE DEVENIR DES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES TERRESTRES

D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DANS UNE PERSPECTIVE DE DÉVELOPPEMENT ET D'INSERTION DANS L'UNION EUROPÉENNE

- ANNEXE N° 1 -

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES MENTIONNÉES AU JOURNAL OFFICIEL

- ANNEXE N° 2 -

LE CANAL MAIN-DANUBE

- A. LES STATISTIQUES CONCERNANT LE TRAFIC SUR LE CANAL FONT L'OBJET D'APPRÉCIATIONS CONTROVERSÉES
 - 1. Le point de vue des partisans : une véritable réussite
 - 2. Le point de vue des opposants : un échec patent
 - 3. La question de la concurrence des bateliers étrangers
- B. L'ÉVOLUTION DU TRAFIC
 - 1. Un trafic essentiellement composé de pondéreux et de marchandises en vrac
 - 2. Un développement du trafic touristique
- C. DES TRAVAUX D'AMÉLIORATION DOIVENT ENCORE ÊTRE RÉALISÉS NOTAMMENT SUR LE DANUBE
 - 1. Les travaux nécessaires en Allemagne
 - 2. Les travaux souhaitables sur le Danube, en aval de la frontière allemande
- ANNEXE N° 3 -

INTERMODALITÉ ET TRANSPORTS AÉRIENS

- ANNEXE N° 4 -

SCHÉMA DU RESEAU TRANSEUROPEEN DE TRANSPORT, SECTION VOIES NAVIGABLES (HORIZON 2010)

- ANNEXE N° 7 -

AUDITION DE MME DOMINIQUE VOYNET,
MINISTRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
ET DE L'ENVIRONNEMENT,
LE 6 MAI 1998

- ANNEXE N° 8 -

L'ÉVOLUTION DU TRAFIC SUR LA VOIE FLUVIALE RHIN-MAIN-DANUBE APRÈS L'ACHÈVEMENT DU CANAL
DU MAIN AU DANUBE EN 1992

- ANNEXE N° 9 -

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
LORS DES DÉPLACEMENTS À L'ÉTRANGER

- ANNEXE N° 10 -

COMMUNIQUÉ DE LA RÉUNION INTERMINISTÉRIELLE DU 4 FÉVRIER 1998

- ANNEXE N° 13 -

DESSERTE DU TERRITOIRE
PAR LA TÉLÉPHONIE MOBILE

N° 479

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1997-1998

Rapport remis à Monsieur le Président du Sénat le 4 juin 1998

Dépôt publié au Journal officiel du 5 juin 1998

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 juin 1998

RAPPORT

de la commission d'enquête (1) chargée d'examiner les conditions dans lesquelles semblent aujourd'hui remis en cause certains choix stratégiques concernant les **infrastructures de communication, et les incidences qu'une telle remise en cause pourrait avoir sur l'aménagement et le développement du territoire français, notamment du point de vue de son insertion dans l'Union européenne, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 11 décembre 1997,**

Président

M. Jean FRANÇOIS-PONCET,

Rapporteur

M. Gérard LARCHER,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : Mme Janine Bardou, MM. Jacques Bellanger, Claude Belot, Roger Besse, Jean Clouet, Jean-Paul Emorine, Léon Fatous, Jean François-Poncet, Aubert Garcia, Alain Gérard, François Gerbaud, Francis Grignon, Georges Guillot, Jean Grandon, Jean Huchon, Gérard Larcher, Michel Mercier, Jacques Oudin, Daniel Percheron, Roger Rinchet, Mme Odette Terrade.

Voir les numéros :

Sénat : 61, 107, 101 et T.A. 51 (1997-1998).

Aménagement du territoire.

RÉSUMÉ DU RAPPORT

PRINCIPALES PROPOSITIONS

La politique des transports terrestres doit s'appuyer sur la combinaison de la route, du rail et de la voie d'eau. Compte tenu des spécificités françaises en termes de superficie, de densité, de géographie et de la nécessité de faire de notre pays l'une des " plaques tournantes " du transport en Europe, la commission d'enquête propose de :

RÉSEAU FLUVIAL

- soutenir et achever la réorganisation et la modernisation de la batellerie française, ainsi que le développement d'une batellerie artisanale compétitive ;
- achever la réfection du réseau existant -spécialement celle du réseau à grand gabarit- ;
- améliorer la desserte fluviale du Port du Havre
- choisir rapidement le tracé du canal Seine-Nord afin de lancer les études d'avant projet et de ne pas retarder sa construction.

RÉSEAU FERROVIAIRE

- poursuivre la réalisation d'un réseau à grande vitesse dans une perspective européenne grâce à un phasage des investissements privilégiant les projets les plus rentables ;
- accroître les capacités du transport ferroviaire de marchandises en adoptant des conditions d'exploitation du réseau plus favorables au fret et en réalisant des investissements destinés à remédier à la saturation de l'infrastructure sur certains noeuds ferroviaires stratégiques ;
- établir des liaisons dédiées au transport de fret sur l'axe Nord-Sud afin de créer un " Rhin-Rhône d'acier " et sur l'axe Est-Ouest, notamment dans la perspective d'une amélioration des dessertes des ports français ;
- définir une logique nationale de développement du transport combiné et remédier à la saturation des équipements existants.

RÉSEAU AUTOROUTIER

- Instaurer une véritable procédure de programmation autoroutière, décidée et revue tous les cinq ans par le Parlement et comprenant les trois éléments nécessaires à sa réalisation : une définition des travaux (construction, réhabilitation), un échéancier, des enveloppes d'investissement assorties de modalités de financement.
- Définir un concept d'autoroute évolutive à coût réduit (autoroute allégée), initialement à deux fois une voie, adapté à une intensité kilométrique inférieure ou égale à 10.000 véhicules/jour.
- Réformer en profondeur le système de financement des autoroutes en établissant le principe (et non plus l'exception) de l'autoroute à péage, en transformant les sociétés d'autoroutes en deux véritables entreprises publiques concessionnaires, en adaptant la durée des financements à la durée de vie des infrastructures, en faisant du Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables l'instrument privilégié de l'action de l'Etat sur le réseau non concédé (construction et entretien) par une réforme de ses recettes (remplacement de la taxe d'aménagement du territoire par un autre prélèvement) et de ses dépenses (remplacement des dépenses autoroutières par des dépenses routières et d'entretien).
- Appliquer les directives européennes comme elles doivent l'être en matière de péage, de TVA et de mise en concurrence régulière des concessions (déjà octroyées ou à venir), en défendant toutefois le principe indispensable de la péréquation, au sein du réseau concédé, entre liaisons réalisées et liaisons à construire.

INTRODUCTION

Depuis plus de trente ans, beaucoup a été fait, en France, en matière d'infrastructures de transports terrestres. Pour autant, les pouvoirs publics peuvent-ils considérer que les plus " rentables " des liaisons terrestres ayant été réalisées, seules compteraient désormais les liaisons locales et les services de proximité ? Le Sénat s'est interrogé à ce sujet. Il a ainsi décidé de créer, le 11 décembre 1997, une commission d'enquête chargée d'examiner le devenir des grands projets d'infrastructures terrestres d'aménagement du territoire dans une perspective de développement et d'insertion dans l'Union européenne.

Aussi, l'annonce par le Gouvernement, au Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 15 décembre 1997, d'une révision de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, et celle de l'élaboration de plusieurs " schémas de services collectifs " fixant les orientations de l'Etat, notamment en matière de politique des transports, n'ont fait que renforcer les interrogations de la Haute Assemblée par rapport à ce qui pouvait apparaître comme une remise en cause des principes qui avaient, jusqu'à présent, inspiré la politique d'aménagement du territoire.

Toutes les études prospectives montrent que dans les années à venir la demande de transports se développera. Le marché unique et l'intégration progressive des économies européennes favoriseront la progression des échanges. Ce mouvement concernera tant les trafics vers l'Europe centrale que vers la Méditerranée, qu'il s'agisse de la Péninsule ibérique ou, plus largement, de l'ensemble du bassin méditerranéen. Il est donc vital de placer la France au centre du réseau européen de transports.

Notre pays est susceptible de devenir la " plaque tournante " des échanges entre l'Europe du nord et l'arc Méditerranéen. Mais il pourrait tout aussi bien être marginalisé, contourné, se retrouver en dehors d'une Europe de plus en plus continentale, s'il devait continuer à être frileux ou incapable de stabilité dans ses décisions.

Compte tenu des efforts déjà réalisés, de la rareté des ressources et de la persistance de disparités régionales, les objectifs de la politique des transports peuvent entrer en conflit avec ceux de l'aménagement du territoire : *" les premiers conduisent à orienter les investissements là où les besoins sont les plus forts, c'est à dire là où ils sont induits par un développement déjà vigoureux, et par conséquent sur les axes sur lesquels les flux sont déjà massifiés. Ainsi se trouve entretenu un " cercle vertueux ", dans la mesure où le développement en cours se trouve à son tour favorisé par une meilleure accessibilité. La politique des transports favorise ainsi un effet d'accompagnement qui bénéficie aux régions dynamiques. Mais si l'on prend en considération les problèmes d'aménagement du territoire, cette concentration des moyens sur les axes lourds provoque une diminution de fait de l'accessibilité relative dont bénéficient les régions peu développées ou moins peuplées [...]. Ainsi se trouvent aggravées les inégalités de développement à mesure que se développent les investissements d'infrastructure les plus rentables [...]. "*^{1(*)}

Bien qu'elle soit une condition nécessaire, la création d'infrastructures n'est cependant nullement en soi suffisante. Elle ne contribue au développement économique qu'accompagnée de financements et d'autres politiques sectorielles (formation des hommes, développement de la recherche). C'est pourquoi la loi d'orientation et la loi de finances pour 1995 ont créé divers fonds concourant à l'aménagement du territoire.

Certains feront valoir le risque de voir des villes moyennes affaiblies par l'existence de grandes liaisons à l'instar des villes du bassin parisien qui gravitent dans l'orbite de Paris. Pour autant, le " laisser faire " en la matière constituerait un choix : celui de la stratégie du déclin. Si, à l'évidence,

la politique des transports ne peut s'affranchir des contraintes économiques, elle ne doit pas davantage manquer d'ambition.

La conception dynamique et ambitieuse de l'aménagement du territoire qu'a toujours défendue le Sénat ne fait cependant pas l'unanimité. Elle semble actuellement mise en question par une nouvelle politique qui invoque pêle mêle le respect de l'environnement, le " développement durable ", le recours aux nouvelles technologies de communication, et la situation des finances publiques...

Aucun des membres de votre commission d'enquête ne conteste au Gouvernement le droit de choisir une autre politique que celle qui a été conduite jusqu'à présent. Encore faut-il que les raisons qu'il invoque soient conformes à la réalité des choix qu'il effectue et des objectifs qu'il poursuit.

La loi n°95-115 du 4 février 1995 tendait à assurer à chaque citoyen l'égalité des chances et l'égal accès au savoir en compensant les handicaps territoriaux par des dispositions dérogatoires. Elle proclamait le caractère d'intérêt général de la politique d'aménagement et de développement du territoire qui concourt à l'unité et à la solidarité nationales.

Ce texte, traduisant une prise de conscience et une volonté politique sans équivalent depuis le " premier choc pétrolier ", reposait sur l'idée qu'il n'existe pas d'aménagement du territoire sans infrastructures, qu'il s'agisse d'infrastructures financières (système approprié de péréquation des ressources), de communication (acheminement des hommes et des marchandises) ou intellectuelles (universités et centres de recherche).

Partant de l'idée que les infrastructures de communication sont l'un des piliers de la politique d'aménagement du territoire, la loi d'orientation du 4 février 1995 disposait que le schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT) " établit les principes régissant la localisation des grandes infrastructures de transport [...] ".

Le SNADT devait être approuvé par le Parlement après consultation des régions, des départements et des principales organisations représentatives des communes urbaines et rurales et des groupements de communes.

Des schémas sectoriels, pris par décret, auraient précisé les orientations générales fixées par le schéma national. L'article 17 de la loi d'orientation, consacré aux schémas des infrastructures de transport fixait, tout d'abord, un objectif : " en 2015, aucune partie du territoire français métropolitain continental ne sera située à plus de 50 kilomètres ou de 45 minutes d'automobile d'une autoroute ou d'une route express à deux fois deux voies en continuité avec le réseau national, soit d'une gare desservie par le réseau ferroviaire à grande vitesse ". Le même texte prévoyait la révision du schéma directeur routier national et du schéma directeur des voies navigables jusqu'en 2015 ainsi que l'établissement à la même échéance, d'un schéma du réseau ferroviaire, d'un schéma des ports maritimes et d'un schéma des infrastructures aéroportuaires.

Afin d'échapper à la seule logique de rentabilité financière, l'article 17 énonçait aussi que les schémas prendraient en compte les orientations nationales de développement du territoire -les trafics constatés n'étant pas le seul critère de choix- ainsi que les orientations des schémas européens à travers le territoire français.

Chacun des cinq schémas sectoriels était explicitement visé par l'article 18 de la loi d'orientation précitée.

Le schéma directeur routier national devait définir les grands axes des réseaux routiers et autoroutiers dans une perspective de desserte équilibrée et de désenclavement, quels que soient les

trafics constatés.

Au schéma directeur des voies navigables revenait de préciser les axes reliant les bassins économiques pour favoriser le report du trafic des marchandises sur la voie d'eau, ainsi que la mise en réseau des voies fluviales à grand gabarit et leur raccordement aux grands sites portuaires français.

Le schéma du réseau ferroviaire révisait et prolongeait le schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse, les liaisons ferrées de transports d'intérêt national, les " autoroutes ferroviaires " et les liaisons régionales afin que soient assurées la continuité et la complémentarité des réseaux pour les personnes et les marchandises.

La loi confiait au schéma des ports maritimes le soin de définir les grandes orientations de l'organisation portuaire.

Enfin le schéma des infrastructures aéroportuaires prévoyait le développement international des aéroports situés en dehors de la région Ile-de-France, ainsi que l'adaptation des aéroports commerciaux installés dans cette région aux évolutions du trafic aérien civil.

Les nouvelles orientations de la politique des transports du Gouvernement ont, par leur ambiguïté, suscité un certain trouble dans l'opinion en général et dans la Haute Assemblée, en particulier.

Dans le domaine routier, un certain nombre de liaisons autoroutières prévues au schéma directeur ont été remises en cause.

En matière de transports ferroviaires, les grands projets de création de lignes à grande vitesse (achèvement du TGV Méditerranée, du TGV Rhin-Rhône, et du TGV Atlantique) n'ont fait l'objet d'aucun engagement chiffré ni d'aucun calendrier précis. Quant au TGV Est, dont la construction a été annoncée par le Gouvernement à grand renfort de publicité, il semble que le problème de son financement soit toujours en suspens.

Dans le domaine fluvial, l'abandon du canal Rhin-Rhône, décidé sans que soit modifiée la loi d'orientation du 4 février 1995 qui disposait que ce projet devait être réalisé en 2010, a pu traduire, aux yeux de certains, une forme de mépris à l'égard de la loi et de la représentation nationale.

Le respect de l'environnement, le développement durable, l'utilisation des nouvelles techniques de communication et l'intermodalité -souvent présentée comme une innovation majeure- sont périodiquement évoqués par le Gouvernement pour justifier la réorientation de la politique des infrastructures de transport.

A y regarder de plus près, le Gouvernement ne fait, en la matière, pas preuve d'autant d'imagination qu'il y paraît. Des préoccupations strictement analogues figuraient explicitement dans le texte de la loi d'orientation.

C'est ainsi que le respect de l'environnement et du développement durable constituait l'un des objectifs du schéma national d'aménagement et de développement du territoire (article 2 de la loi d'orientation). Quant à la nécessité d'une approche intermodale, elle était explicitement formulée par le dernier alinéa du même article qui disposait que les schémas sectoriels : *" comporteront une approche multimodale intégrant le mode étudié dans une chaîne de transport et prenant en compte les capacités retenues pour les autres modes de transport "*.

N'est-ce donc pas avec une certaine exagération que l'on présente aujourd'hui ces concepts -somme

toute bien connus des spécialistes- comme l'alpha et l'oméga de la nouvelle politique des transports ?

Enfin, l'idée que les nouvelles techniques de communication pourraient se substituer -au moins en partie- aux infrastructures classiques a été également souvent formulée.

Cette affirmation méritait un examen. La mission d'information du Sénat sur l'aménagement du territoire avait, certes, déjà jugé que : "*les télécommunications joueront dans l'avenir pour l'aménagement du territoire un rôle aussi important que les infrastructures de transport*"^{2(*)}. Mais peut-on considérer que le développement de ces nouveaux instruments soit, à lui seul, susceptible de pallier la carence des infrastructures de transport terrestre ?

PREMIÈRE PARTIE -

LAISSONS UNE CHANCE À LA VOIE D'EAU

Dans le cadre des engagements pris lors de la campagne électorale du printemps 1997, au travers de l'accord politique avec les Verts, le Premier Ministre a abrogé, le 30 octobre dernier, la déclaration d'utilité publique (DUP) de la liaison fluviale " Saône-Rhin " entre Laperrière (Côte d'Or) et le grand canal d'Alsace à Niffer (Haut-Rhin). Cette DUP, signée en 1978 et renouvelée dix ans plus tard, venait à échéance le 30 juin 1998.

L'abandon du projet de ce qu'il est convenu d'appeler le " canal Rhin-Rhône " pose avec acuité le problème des relations commerciales entre bassin rhénan, couloir rhodanien et Méditerranée occidentale. En effet, depuis l'achèvement des travaux de mise à grand gabarit du Rhône et de la Saône, la France dispose d'un axe fluvial continu de près de 520 kilomètres, accessible aux navires de 1.500 tonnes entre Marseille et la Bourgogne. Cet axe est interrompu au confluent de la Saône et du Doubs à la hauteur de Laperrière-sur-Saône. A cet endroit, les plus gros navires ne peuvent emprunter en direction du nord-est ni le Doubs ni le canal Freycinet dont le gabarit ne dépasse pas 649 tonnes (classe 1 et 2). L'aménagement de 169 kilomètres de rivières entre Laperrière et Niffer aurait permis d'établir une communication directe, accessible aux plus grands des navires actuellement en circulation entre le Rhône et le Rhin.

Afin de franchir le relief qui sépare l'Alsace de la Franche-Comté (la ligne de partage des eaux culmine au nord de Montbéliard), d'importants travaux de terrassement étaient nécessaires. Pour compenser la dénivellation (106 mètres sur le versant alsacien et 158 mètres sur le versant franc-comtois), il fallait créer 23 biefs séparés par 24 écluses d'une longueur de 190 mètres et d'une hauteur maximale de chute de 24 mètres. La gestion du débit des eaux nécessitait, en outre, la construction de 15 barrages tandis que le franchissement de l'ouvrage par les piétons, les voitures et les trains supposait l'édification de plus de 100 ponts et passerelles. Au total, 75 millions de tonnes de matériaux auraient été extraites du chantier en une quinzaine d'années.

La liaison aurait eu un impact majeur sur l'environnement et le cadre de vie car elle empruntait la vallée du Doubs, traversait les agglomérations de Mulhouse, Montbéliard, Besançon et Dôle, passait à proximité de 33 sites classés ou inscrits, 36 monuments historiques et 196 sites archéologiques.

Une fois en service, la voie d'eau à grand gabarit aurait permis à des navires automoteurs de

2.000 tonnes et à des convois poussés de 4.400 tonnes de se rendre en quatre jours de Niffer, sur le grand canal d'Alsace, à Port-Saint-Louis, au débouché du delta du Rhône.

Si l'essentiel des études préalables au projet de voie d'eau à grand gabarit ont été réalisées par la Compagnie nationale du Rhône, sa construction fut confiée à la Société pour la Réalisation de la liaison fluviale Saône-Rhin.

Depuis sa création, **la Compagnie nationale du Rhône (CNR) est le concessionnaire des travaux d'aménagement du fleuve** (production d'électricité, navigation et agriculture^{3(*)}). La loi n° 80-3 du 3 janvier 1980 lui a expressément confié, outre la construction de la liaison Saône-Rhin à grand gabarit, l'exploitation et l'entretien de l'ensemble de la liaison fluviale du Rhône au Rhin.

La **Société pour la Réalisation de la liaison fluviale Saône-Rhin ou SORELIF**^{4(*)} a, quant à elle, reçu aux termes de l'article 35 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, la délégation de la maîtrise d'ouvrage des travaux. A ce titre, **elle était chargée de la construction de l'ouvrage**, ultérieurement exploité par la CNR.

L'article 36 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation précitée a prévu que le **financement des travaux de construction** effectués par la SORELIF **serait** principalement **assuré par EDF**, au titre de la mise à disposition de l'énergie produite par les installations hydroélectriques situées sur le Rhône. Le système de financement choisi par le législateur ne grevait donc pas le budget de l'Etat. Le même texte -toujours en vigueur- prévoit également que l'ensemble des travaux devait être achevé au plus tard en 2010.

La décision d'abandonner le projet Rhin-Rhône est intervenue au moment où celui-ci était en passe de débiter, malgré les oppositions dont il faisait l'objet. Peu de projets d'infrastructure ont suscité autant de polémiques à cause des transformations écologiques -réelles ou supposées- qu'ils étaient susceptibles d'entraîner. " Maillon manquant " entre la mer du Nord et la Méditerranée pour les uns, " projet pharaonique " et gouffre financier pour les autres, ce dossier mérite d'être réouvert. Nul n'a examiné les conséquences de son abandon sur le moyen terme, dans la perspective de l'unification européenne.

En effet, actuellement plusieurs de nos voisins européens misent sur le développement de la voie d'eau.

L'Allemagne qui a d'ores et déjà mis en service le canal Main Danube auquel est consacrée une annexe du présent rapport, va réaliser d'importants investissements sur le Mittellandkanal qui traverse le pays d'Ouest en Est et permet de relier Hanovre et Berlin à la Pologne. Le coût total des travaux réalisés sur les 283 kilomètres de voies navigables avoisine 15 milliards de francs. La réalisation de telles infrastructures ne peut laisser indifférent à l'heure où certains prédisent l'inéluctable déclin de la voie fluviale.

Lors d'une mission à Bruxelles, les membres de votre commission d'enquête ont été frappés de constater que les services de la Commission européenne prévoyaient un développement du transport fluvial en Europe dans les années à venir !

D'un point de vue plus général, l'abandon de la liaison Saône-Rhin pose le problème du développement du transport fluvial dans notre pays, à l'heure où l'on poursuit des études sur les canaux " Seine-Nord " et " Seine-Est ". Quels enseignements la politique fluviale française peut-elle tirer de l'échec du projet de liaison Rhin-Rhône ?

*

* *

I. LE PROJET DE LIAISON " SAÔNE-RHIN " A-T-IL ÉTÉ VICTIME D'UNE COALITION ?

En apparence, le projet " Saône-Rhin " a été victime de l'hostilité des mouvements écologistes. Or, à y regarder de plus près il s'est heurté à de nombreuses autres oppositions plus discrètes mais tout aussi tenaces.

La liaison Saône-Rhin a-t-elle fait les frais d'un manque de préparation ? A-t-elle subi le contrecoup des transformations de l'environnement économique ? Est-elle victime d'une coalition hétéroclite d'adversaires incapables de proposer une solution alternative aux problèmes de transports entre bassin rhénan et Méditerranée ?

Telles sont les questions que l'on se propose d'examiner, en première analyse.

A. L'HOSTILITÉ DES ÉCOLOGISTES

Pour les associations écologistes réunies au sein du collectif " Saône et Doubs vivants ", le projet de liaison à grand gabarit occasionnait une **perte patrimoniale irréparable**, et causait des **dommages aux hydrosystèmes** sans commune mesure avec son intérêt économique.

Selon le Comité de liaison pour les alternatives aux canaux interbassins (CLAC), qui appartient au collectif précité : " *le transport fluvial ne représente pas systématiquement le mode de transport le plus respectueux de l'environnement* " car s'il " *consomme moins d'énergie à la tonne-kilomètre en plaine et sur parcours dénué d'obstacle que le camion ou même que le fer, ce n'est pas vrai en zone de relief : le train qui n'est pas stoppé par les écluses reprend l'avantage, sa vitesse est également supérieure* ".

Pour le CLAC, l'idée que le transport par voie d'eau est écologique est " *totalelement inexacte dès lors que l'on considère les impacts sur les milieux naturels* " liés à la réalisation d'une infrastructure à grand gabarit.

Dès lors, la construction d'une liaison interbassin à grand gabarit empruntant le Doubs entre l'Alsace et la Franche-Comté aurait entraîné des conséquences dommageables, voire irréparables, car :

L'approvisionnement en eau du canal n'aurait pas été correctement assuré, le déficit annuel de l'écluse de Besançon pouvant ainsi atteindre de 5 millions de m³ en année moyenne à 30 millions de m³ en année sèche.

Une désorganisation du système hydraulique serait survenue entre Montbéliard et Besançon, région karstique où l'imperméabilisation de certains tronçons du cours du Doubs aurait pu rompre l'équilibre entre eaux superficielles et eaux souterraines.

La liaison aurait eu un impact sur **l'approvisionnement en eau potable** et menacé 35 des 77 puits existants.

Une **augmentation des risques d'inondation** aurait été causée par la suppression des méandres du Doubs et l'accélération du flux des crues qui auraient augmenté le risque de conjonction des crues du Doubs et de la Saône (d'autant que l'endiguement du canal aurait limité l'expansion de la rivière en crue).

Une **dégradation de la qualité des eaux** serait apparue car le canal aurait exacerbé l'effet des effluents présents dans l'eau en ralentissant le courant sur le Doubs à l'étiage et en empêchant la rivière de jouer son rôle de " station d'épuration naturelle " (dû à la présence de micro-organismes qui décomposent et synthétisent la matière organique excédentaire).

L'ouvrage aurait causé une **perte patrimoniale irréparable** du fait de la **disparition d'espèces piscicoles** (perte de près de 170 frayères) et de **zones humides particulièrement riches en faune et en flore** et, d'un point de vue global, de la transformation d'une rivière méandrée en voie canalisée.

Les critiques émises par les écologistes ont eu d'autant plus d'impact dans l'opinion publique que le projet lui-même a souffert, à l'origine, des approximations des experts.

B. LES APPROXIMATIONS DES EXPERTS

Peu de projets d'infrastructures ont fait l'objet d'évaluations aussi controversées que la liaison " Saône-Rhin ". Depuis 1987, les expertises et les contre-expertises se sont succédées quasiment sans interruption. Nous ne citerons, parmi les **estimations de trafic**, de **rentabilité** et de **coût du projet**, que les principales, notamment :

- l'étude du projet Rhin-Rhône élaborée par l'Observatoire économique et statistique des transports en 1987 ;

- l'étude des prévisions de trafic de la liaison fluviale à grand gabarit entre le Rhône et le Rhin réalisée par le cabinet néerlandais NEA, en 1993, pour la CNR ;

- le rapport " Seligmann " du Conseil général des Ponts et Chaussées (CGPC) sur les études économiques des liaisons fluviales à grand gabarit Seine-Nord et Saône-Rhin, de 1994 ;

- enfin, le rapport de la mission d'expertise de l'Inspection générale des Finances (IGF) et du CGPC sur le projet de liaison Saône-Rhin dit " Renié-Wallon " de 1996.

Force est de constater, avant d'examiner chacune de ces études plus en détail, la **fragilité des évaluations de trafic**. En effet, la France ne dispose pas d'un véritable réseau fluvial à grand gabarit. Les dernières réalisations sont anciennes (elles remontent à la mise à grand gabarit du Canal du Nord), et les simulations restent, par conséquent, délicates. Comme l'observait une personnalité auditionnée par votre commission d'enquête " *Pouvait-on prévoir le trafic du canal de Suez en observant le trafic sur le dos des chameaux ?* "

Une remarque récemment formulée par le sénateur Philippe Marini sur la difficulté de calculer la rentabilité des investissements portuaires s'applique également aux liaisons fluviales. Notre collègue note que : " *la question de fond reste de savoir si l'investissement doit être calibré pour le trafic existant ou pour le trafic prévisible. Pour rompre ce cercle vicieux, il faudrait disposer d'études de rentabilité qui font défaut aussi bien a priori qu'a posteriori* " ^{5(*)}.

C'est donc sous le bénéfice de ces observations liminaires que doivent être examinées des prévisions de trafic, fort dissemblables au demeurant.

1. Les prévisions de trafic

L'analyse de l'OEST réalisée en 1987

Dans une note publiée en 1987, l'Observatoire économique et statistique des transports a présenté

une critique des prévisions élaborées par la CNR. Pour le service du Ministère de l'Équipement, la liaison Saône-Rhin était : " *Un projet trop coûteux au regard des alternatives d'investissements possibles à long terme* ". Il concurrençait les réseaux existants " *sans que les transferts modaux soient assurés, ni que ces transferts conduisent réellement à une réduction des coûts globaux d'acheminement pour la collectivité* ". Il " *ne bénéficiait pas aux agents nationaux même à terme, et constituait un transfert net vers des pays limitrophes sans que sa rentabilité soit elle-même garantie sur le plan communautaire* ".

Tout en soulignant que son appréciation " *découlait essentiellement du constat de non-rentabilité économique du projet Rhin-Rhône compris comme une opération isolée et ne préjugait pas celle de la création d'un réseau national à grand gabarit* ", l'étude de l'OEST évaluait le transfert de trafic à moins de 3 milliards de tonnes/kilomètres dont 2 milliards provenant du rail.

En valorisant, sur la base d'un taux d'actualisation de 8 % les avantages liés à ce transfert, compte tenu d'un investissement total alors estimé à 9,3 milliards de francs, l'étude estimait le déficit global de l'opération entre 6,6 et 8 milliards de francs selon que l'on examinait cette perte au niveau de la France seule ou à l'échelon européen.

Pour la France, la perte avoisinait 8 milliards de francs. Le gain pour les Etats voisins étant estimé à 1,3 milliard de francs, le déficit total de l'opération approchait 6,6 milliards de francs pour tous les pays concernés.

Ces estimations sont reproduites dans le tableau ci-dessous.

SOLDES DES GAINS ET PERTES PAR ACTEURS

en millions de francs 1987

ACTEURS	FRANCE	ÉTRANGER	TOTAL TOUS PAYS (1 + 2)
	(1)	(2)	
Chargeurs/consommateurs	996	996	1.992
Compagnies de navigation/Bateliers	586	586	1.172
Chemins de fer	- 290	- 290	- 580
Transporteurs routiers	- 23	- 23	- 46
État	80	80	160
CNR	- 9.320	0	- 9.320
Compagnies routières	- 26	0	- 26
TOTAL	- 7.996	1.349	- 6.647

Source : Ministère de l'Équipement, OEST.

L'OEST expliquait ce résultat par l'existence d'importants coûts fixes sur les réseaux concurrents qui

" ne permettait pas d'espérer une réduction des coûts globaux d'acheminement sur la liaison ". En clair : le projet bénéficiait aux Etats voisins, et concurrençait le rail.

L'étude NEA de 1993 et les critiques émises à son encontre par le Conseil général des Ponts et Chaussées

A la demande de la CNR, le bureau d'études néerlandais NEA a réalisé, en 1993, une volumineuse étude^{6(*)} dont il ressort qu'en tablant sur un doublement du gisement du trafic entre 1990 et 2010 de 100 à 200 millions de tonnes, la circulation sur la liaison Saône-Rhin pourrait atteindre en 2010 :

- de 11 à 13 millions de tonnes ;

- de 7,1 à 8,6 millions de tonnes/kilomètre.

Comme le souligne le rapport rédigé pour la 4e section du Conseil général des Ponts et Chaussées (CGPC) à la demande du directeur des transports terrestres, les prévisions de NEA reprises par la CNR dépassent très largement celles élaborées par l'OEST sept ans plus tôt. Ce service du ministère des transports chiffrait, en effet, entre 2,2 et 3,2 milliards de tonnes/kilomètre le trafic fluvial à l'ouverture de la liaison Saône-Rhin, alors prévue pour 2005.

Le même rapport du CGPC rappelait, en outre, que sur le Rhône et la Saône à grand gabarit le trafic fluvial ne dépassait pas 1,4 million de tonnes depuis 1980 ce qui rendait peu vraisemblable l'estimation avancée par NEA.

Aussi le CGPC estimait que les évaluations du cabinet néerlandais étaient à la fois " *incertaines, extrêmement optimistes et aléatoires* ". Il soulignait que le modèle utilisé par NEA fonctionnait comme une " boîte noire " du fait d'un " *cheminement des calculs obscur* " et de la fixation de certains paramètres de façon arbitraire. Il relevait également que les hypothèses de croissance s'avéraient trop optimistes car elles tablaient sur un quadruplement du trafic fluvial, ce dont on pouvait douter s'agissant d'un flux principalement constitué de pondéreux.

Le CGPC exprimait des réserves sur la substituabilité des modes de transport. Il notait que : " *le report de trafic de la route ou du fer à la voie d'eau n'est pas automatique : il suppose que soient surmontés les principaux handicaps du transport fluvial, ce qui implique toute une série de mesures sur lesquelles l'étude NEA renchérit sans pour autant conclure sur les dispositions à prendre.* " Il soulignait enfin que le taux de rentabilité économique et social évalué entre 10,4 et 11,1 % pour " Rhin-Rhône " " *ne pouvait être sérieusement pris en considération en raison des imperfections de la méthodologie, de la surestimation du coût des transports routiers qui faussent considérablement l'évaluation de l'avantage apporté par la voie d'eau et de la surestimation du trafic attendu [...]* particulièrement sensible pour Rhin-Rhône ". Il estimait enfin que l'impact du canal sur la congestion routière serait " très limité ".

Le coût prévisionnel du canal fit également l'objet d'évaluations divergentes.

2. Les prévisions de coût

L'évaluation du coût de l'ouvrage lui-même donna lieu à autant de controverses que l'estimation de la rentabilité du projet en termes de résultat d'exploitation.

Le coût de l'ouvrage

Selon les estimations de la CNR le projet coûtait, en juillet 1993, 17,3 milliards de francs hors TVA. Les principaux postes concernaient les écluses et stations de pompage (31 %), le chenal navigable et

le tunnel (26 %), l'environnement et la dépollution (12 %), les ponts et routes (10 %). L'acquisition de terrains ne représentait que 6 % du coût total.

Pour l'IGF et l'IGPC^{7(*)}, chargées d'examiner la validité de ces évaluations, l'estimation avait été sérieusement effectuée au plan technique et ne comportait pas de sous-évaluation grossière. Les inspections considéraient cependant que le coût du projet initial était d'environ 19,3 milliards de francs, soit 10 % de plus que l'estimation de la CNR. **Elles suggéraient** également diverses adaptations au projet et notamment **des améliorations** :

- **techniques** (mise du tirant d'air à la norme de 7 mètres pour le transport de conteneurs et construction d'écluses en nacelle pour le passage de petits bateaux) ;
- **patrimoniales** (conservation de sections du canal Freycinet, protection des sites archéologiques et amélioration de la traversée de Dôle) ;
- **hydrauliques** (amélioration des étiages et meilleure protection contre les crues).

Au total, la mission de l'IGF et de l'IGPC chiffrait à 2,5 milliards de francs les surcoûts liés à l'adaptation du projet^{8(*)}.

C'est ainsi que le **coût total hors taxe en valeur 1993 était évalué à 22,087 milliards de francs**, soit 23,275 milliards de francs hors taxe en 1995. Encore fallait-il ajouter à ce montant la TVA, ce qui avait pour effet de porter **le coût toutes taxes comprises de l'investissement à 27,885 milliards de francs**.

Le même rapport observait que le **coût des ressources immobilisées par EDF** pendant les travaux correspondants aux " intérêts intercalaires " actualisés au taux de 8 % compte tenu de l'échéancier des dépenses, **représentait 21,5 milliards de francs**.

Le coût total de l'ouvrage en valeur 1995 était par conséquent estimé à 49,4 milliards de francs.

La même mission présenta également une évaluation du résultat d'exploitation de l'ouvrage.

Le résultat d'exploitation prévisionnel

Selon les calculs de la mission " Regnié-Wallon ", **les recettes tirées de l'exploitation n'auraient pas permis d'équilibrer les dépenses d'exploitation hors charge d'amortissement**.

Avec un trafic de 2,5 millions de tonnes en 2010 et de 13 millions de tonnes en 2030, le déficit d'exploitation aurait été de 108 millions de francs tant en 2010 qu'en 2030. Ainsi, comme l'observent les auteurs du rapport précité, " *le résultat d'exploitation aurait été relativement indifférent au niveau effectif de trafic ou au rythme de montée en puissance de la liaison* ".

Si le trafic avait atteint 13 millions de tonnes, il aurait malgré tout été nécessaire de fixer le péage à 6 centimes la tonne kilomètre pour que le résultat d'exploitation soit équilibré. Or, ce montant se serait avéré prohibitif, aussi bien par rapport aux péages pratiqués sur les autres réseaux fluviaux européens que comparé à celui fixé sur les autoroutes (en moyenne 5 centimes par tonne/kilomètre).

Dans ces conditions la mission d'inspection estimait que **l'attribution d'une subvention d'équilibre était indispensable**. Restait à savoir si celle-ci devait provenir d'EDF, de l'Etat, de VNF

ou de la CNR.

Il va sans dire que compte tenu de l'importance des sommes en jeu, des opinions contrastées se firent jour au sein de l'Etat sur l'opportunité de construire le canal.

C. LES RÉTICENCES DES ADMINISTRATIONS ET DES ORGANISMES PUBLICS

Rares sont les projets d'infrastructures qui ont encouru autant de critiques de la part des services de l'Etat que la liaison Saône-Rhin. Les ministères, les corps d'inspections, et de grands établissements publics ont clairement fait connaître leur hostilité à son sujet.

Tout se passe d'ailleurs comme si le transport fluvial faisait l'objet d'une indifférence voire d'une méfiance de la part de certaines administrations françaises. Comme le souligne un géographe, on se heurte en la matière, au conservatisme des mentalités :

" Pour changer d'état d'esprit, il faudrait réformer de " nobles institutions ", changer la mentalité des hauts fonctionnaires plus ou moins acquis pour diverses raisons à d'autres intérêts, encourageant ainsi le transport routier et défendant, malgré ses contre-performances, le chemin de fer dont les structures demandent à être repensées, mais dont l'évolution semble paralysée comme celle des ports maritimes l'est et le fut par la toute-puissance d'un syndicalisme conservateur. Ils vivent encore à l'heure de la concurrence, alors que celle de la complémentarité, à travers l'intermodal, à déjà sonné depuis dix ans "9().*

Parmi les critiques, celles du **Ministère des finances** ne furent pas les moindres. Dans une note " confidentielle " rédigée en mai 1996 puis remise au comité de liaison anti-canal, -dix huit mois après l'arbitrage du Premier Ministre et un an après le vote des articles 35 et 36 de la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire- le Ministère des finances critiquait l'étude CNR-NEA de 1993. Il estimait qu'elle reposait sur des hypothèses de trafic beaucoup trop favorables et sur un modèle statistique qui n'avait fait l'objet d'aucun calage à partir de données observées.

Après avoir contredit les éléments retenus par NEA pour mesurer les avantages économiques du projet (surestimation du gain de temps des chargeurs, majoration de l'effet de décongestion de la voie routière, de l'incidence positive sur le port de Marseille et des avantages en termes d'économie d'énergie), la note révisait les prévisions de rentabilité interne du projet de façon drastique.

Elle évaluait la **perte nette en valeur 1993 dans une fourchette de - 8,3 à - 11,1 milliards de francs soit, en valeur actualisée 2011** (date prévue pour la mise en service de l'ouvrage) - **33,2 à - 44,4 milliards de francs.**

Quelles qu'aient été les imprécisions de l'étude NEA il est loisible de s'interroger sur les raisons qui poussaient les services du Ministère des finances à critiquer un projet dont la mise en oeuvre, décidée vingt ans plus tôt, venait d'être confirmée par le Premier Ministre en fonction et dont le législateur avait récemment déterminé les modalités de financement au moyen de la " rente du Rhône ". Peut être cette manne financière suscitait-elle certaines convoitises du côté du Quai de Bercy ?

Le doublement du prélèvement sur les ouvrages hydroélectriques immédiatement opéré au profit du FITTVN^{10(*)}, par la loi de finances pour 1998, après l'abandon de " Rhin-Rhône ", tendrait à confirmer cette analyse, d'autant que d'autres grands projets dont le financement n'est pas assuré ont vu le jour.

Comme l'indiquait M. Raymond Barre devant votre Commission d'enquête : " *Le TGV-Est, ce sont 38 milliards de financement et c'est parce que l'on en cherche le financement que la rente du Rhône est aujourd'hui en l'air [...] c'est la Direction du Budget qui veut mettre la main là-dessus. C'est clair. Je les comprends, ils ont suffisamment de problèmes. Mais la captation des rentes ne devrait pas se substituer à la vision des intérêts stratégiques d'un pays* ".

S'agissant des critiques adressées à " Rhin-Rhône ", le **Ministère de l'environnement** n'était pas en reste !

Un rapport publié en juillet 1995 par sa cellule de prospective et de stratégie exprimait des réserves sur le projet. Ses auteurs estimaient que " *la forte controverse économique sur la rentabilité du canal Rhin-Rhône sur de nombreux éléments du schéma autoroutier, sur certains tronçons du TGV montr[ait] l'existence d'incertitudes beaucoup trop importantes au regard de l'irréversibilité certaine des conséquences environnementales. [...] la percée difficile d'un canal de montagne en zone de forte valeur écologique n'ét[ait] pas forcément une solution correcte au plan de l'environnement, ni au plan du montant des fonds publics ainsi mobilisés au regard de l'intérêt économique global du projet. En ce qui concern[ait] plus précisément la liaison Rhin-Rhône, l'option ferroviaire sembl[ait] nettement préférable aux plans financiers (car l'usage permettrait dans ce cas de payer les travaux), économique global (éventail plus large des produits intéressés) et environnemental* "

Le ministère se déclarait hostile à l'idée que les infrastructures favorisent le développement qu'il qualifiait de " *mythe du développement socio-économique par les infrastructures* " en estimant " *qu'il n'était pas prouvé que la traversée d'un territoire par des services, a fortiori par des infrastructures de transport soit garante de son développement [...] "* ^{11(*)}.

L'opposition des ministères s'est également fondée sur les analyses techniques élaborées par les grands corps de l'Etat.

Selon de hautes personnalités entendues par votre commission d'enquête, certains **grands corps de l'Etat** se sont incontestablement montrés plus " réceptifs " au discours des promoteurs des transports routiers ou ferroviaires qu'à celui des transporteurs fluviaux.

Ceci explique peut-être, par exemple, qu'un rapport de l'IGF et du CGPC relève que " *la réalisation de la liaison Saône-Rhin a fait l'objet d'une **décision politique** au regard des enjeux d'aménagement du territoire et d'organisation à long terme du système de transport* " ^{12(*)}. Une telle formule n'est pas sans susciter d'interrogations. En effet, quelle décision relative à un grand projet d'infrastructure ne peut être qualifiée de politique ? On peut ici se demander si l'expression " décision politique " ne tend pas à opposer le " parti pris " supposé du " politique " au " détachement " présumé des grands corps de l'Etat.

Chacun appréciera la justesse de cette expression !

Outre l'Etat, d'autres personnes publiques ont également pris parti contre la liaison Saône-Rhin.

Le projet s'est notamment heurté à l'hostilité d'**Électricité de France** et de la **Société nationale des Chemins de Fer Français**.

Selon une haute personnalité entendue par votre commission d'enquête et qui livrait sa conviction personnelle : " *on n'aurait jamais trouvé ce projet rentable si EDF ne devait pas tout payer* ". Cette opinion était d'ailleurs partagée par les défenseurs des intérêts financiers d'**EDF**.

Comme l'ont montré les débats du Conseil supérieur de l'Électricité et du gaz (CSEG) du 25 juin 1995, les critiques des syndicats du personnel d'EDF portaient principalement sur l'article 36 de la loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, qui instituait un prélèvement sur le producteur d'électricité pour financer Rhin-Rhône.

Un intervenant estima devant le CSEG que l'article 36 précité " *institutionnalisait un détournement de fonds publics produits par l'exploitation de l'énergie électrique à des fins étrangères à cet objet* ". Pour les opposants au prélèvement sur EDF, celui-ci n'était pas justifié car le coût apparemment bas du kilowattheure produit sur le Rhône résultait de l'amortissement accéléré des barrages (en quinze ans environ) auquel EDF avait procédé antérieurement. Dès lors, les usagers avaient " payé d'avance " une partie du coût de l'électricité du Rhône en remboursant la construction des usines à un rythme accéléré.

De son côté, la SNCF voyait d'un mauvais oeil la construction d'un ouvrage dont elle aurait nécessairement subi la concurrence. Elle soulignait d'ailleurs, au début des années 1990, l'existence de réserves de capacité ferroviaires sur l'axe Rhin-Rhône. Elle estimait également que le rail constituait la solution la plus simple, la plus rapidement opérationnelle et la moins coûteuse pour lutter contre la saturation progressive du sillon rhodanien.

Comme l'observait une personnalité auditionnée par votre commission d'enquête " *la SNCF expliqu[ait] qu'elle avait la capacité de réaliser ce que pouvait faire le canal sur Rhin-Rhône. D'ailleurs, quand il s'agissait de Rhin-Rhône, elle disait " parlez plutôt de Seine-Nord ", et alors que cette liaison devient d'actualité, son attitude est plutôt favorable à Seine-Est* ".

Un tel comportement, consistant à considérer que le " bon " canal est celui que l'on ne réalise pas a d'ailleurs été observé chez plusieurs opposants au développement de la voie fluviale qui se sont exprimés devant votre Commission d'enquête.

Au total, et bien qu'il soit difficile d'en démonter tous les ressorts, le projet de liaison à grand gabarit a fait l'objet d'une opposition souvent feutrée mais générale des administrations. En dehors du soutien de quelques hautes personnalités il n'a reçu aucun appui des services de l'Etat qui se sont, au contraire, employés à en souligner les imperfections, alors même qu'il eût été souhaitable de s'employer à y remédier.

Encore aurait-il fallu pour cela que le projet élaboré de 1978 à 1995 fût exempt de tout reproche.

D. UN PROJET QUI A MAL VIEILLI

Projet trop ancien, élaboré dans un esprit qui a réduit la concertation à la portion congrue, le projet de canal n'a pas reçu tous les soutiens que ses promoteurs espéraient trouver lors de sa déclaration d'utilité publique.

1. Un projet trop ancien

Aux dires de nombreuses personnalités auditionnées par votre commission d'enquête, la lenteur avec laquelle le dossier Rhin-Rhône a été géré explique son échec : plus de vingt ans séparent les procédures préalables à la déclaration d'utilité publique et l'abrogation de cette dernière.

Tel qu'il était conçu, le projet de canal correspondait, grosso modo, aux besoins du système de transport fluvial du début des années 1970. Il s'ensuit que les options choisies à cette époque ne répondaient plus aux évolutions du marché du transport fluvial du XXI^e siècle.

La perte de part de marché subie par le transport fluvial entre la fin des années 1970 et la fin

des années 1990 **a considérablement diminué la rentabilité prévisionnelle du projet de liaison à grand gabarit.**

En 1980, la part de marché du transport fluvial par rapport au rail et à la route (ou " part modale ") était légèrement inférieure à 5 %. La rentabilité du projet Rhin-Rhône s'avérait par conséquent nettement plus élevée qu'en 1997. A cette date, la part modale du transport fluvial a presque diminué de moitié par rapport à 1978 et reste légèrement inférieure à 3 %.

Sans nul doute, la régression tendancielle du transport par voie d'eau fut accentuée par l'existence d'un " maillon manquant " entre Rhin et Rhône. Réciproquement, la rentabilité prévisionnelle de la voie fluviale à grand gabarit calculée au début des années 1990 souffrait de l'affaiblissement du transport fluvial par rapport aux autres modes. Le temps a travaillé pour les adversaires de Rhin-Rhône : plus il passait moins la liaison était rentable.

Les caractéristiques techniques du projet initial répondaient aux besoins du début des années 1970. Or, le transport fluvial avait évolué depuis cette époque. Tel qu'il résultait des travaux menés par la Compagnie Nationale du Rhône (CNR) entre 1980 et 1993, le projet s'avérait inadapté pour trois raisons principales :

- sa conception répondait aux nécessités du transport de **matériaux pondéreux**, et ne prenait pas assez en compte le développement prévisible du transport de **conteneurs** (qui nécessite un tirant d'air plus élevé) ;
- il n'accordait pas une place suffisante aux exigences de la **navigation de plaisance** car il était avant tout conçu pour le **trafic commercial** ;
- il ne prenait pas en considération la meilleure connaissance des systèmes hydrauliques et la nécessité d'une **meilleure gestion des crues et de l'étiage.**

Evoquée dans le rapport " Renié-Wallon ", présenté en 1996 par l'Inspection générale des finances et le Conseil général des Ponts et Chaussées, la question de la gestion des eaux, avait fait l'objet d'études approfondies qui soulignaient les limites du projet élaboré par la CNR.

Examinant le projet de liaison à grand gabarit en 1995, le **Conseil scientifique du Comité de bassin Rhône-Méditerranée-Corse** estimait souhaitable de **compléter les études sur l'état initial de l'environnement par une approche plus qualitative** afin de **mieux définir les mesures compensatoires.**

S'agissant du fonctionnement hydraulique de la région empruntée par la liaison Saône-Rhin, le Conseil scientifique considérait que l'étude du système hydraulique antérieur à la réalisation du projet et l'impact de ce dernier laissaient à désirer, s'agissant en particulier de :

- l'incidence des crues concomitantes du Doubs, de la Loue et de la Saône ;
- la gestion des débits d'étiage en cas de sécheresse ;
- l'impact du projet sur l'équilibre entre eaux de surface et eaux souterraines ;
- la gestion des crues inondantes.

Un rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées publié en avril 1996, présentant des **éléments préliminaires d'évaluation de l'incidence de la liaison fluviale Saône-Rhin au regard des**

enjeux de la loi sur l'eau, formulait trois réserves vis-à-vis du projet, dans le droit fil des analyses du Conseil scientifique du Comité de bassin précité.

Il soulignait, en premier lieu, que la liaison se traduisait par une " **perte écosystémique et patrimoniale** " en ce qui concernait les **écosystèmes aquatiques**. Cette perte **-non compensable-** provenait du bouleversement occasionné par l'aménagement d'une rivière rapide qui limitait la diversité des biocénoses^{13(*)} aquatiques, et conduisait à une " **banalisation du patrimoine hydrographique initial** ".

Il considérait, en second lieu, que loin de garantir contre toute pollution, le projet " *constituait, par sa conception, un risque d'aggravation des manifestations de la pollution par l'eutrophisation*^{14(*)} *et les toxiques* ".

Il jugeait enfin que l'ouvrage était susceptible **d'aggraver les conséquences des inondations** dans tout le secteur du Doubs aval, de la Saône amont, ainsi qu'en aval de leur confluence. Il recommandait, en conséquence, " *l'examen de scénarios diversifiés de genèse et de transfert des crues de la Saône, du Doubs et de la Loue* ", ainsi que " *la formulation de règles de gestion des crues* ".

Au total, le rapport préconisait une " **remise à plat généralisée du projet** ".

2. Une concertation trop tardive et des procédures mal maîtrisées

Parmi les critiques auxquelles la gestion du dossier Rhin-Rhône a prêté le flanc, le **manque de concertation** est sans doute l'une des plus graves. Une haute personnalité estimait d'ailleurs devant votre commission d'enquête qu'à tort ou à raison le projet de liaison à grand gabarit était apparu aux citoyens comme " *un travail d'ingénieurs qui n'ouvraient pas leurs dossiers à la consultation locale* ".

Deux périodes ont marqué l'évolution du dossier : durant la première (1978-1995) celui-ci a été géré par la CNR. Au cours de la seconde (1996-1997) il a été confié à la SORELIF.

Au **début 1996**, -dix huit ans après la déclaration d'utilité publique des travaux- la SORELIF, qui venait d'être constituée, ne disposait que d'un **avant-projet sommaire**. Ce document devait faire l'objet d'une concertation avec les services de l'Etat et avec les acteurs locaux (collectivités locales et population). Ainsi, **à moins de deux ans de la fin de la validité de la déclaration d'utilité publique** (le 30 juin 1998) qui permettait de procéder aux expropriations, **un très important travail de consultation et de concertation restait sur le métier**.

L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, prenant acte de la situation qui perdurait avait d'ailleurs, dès 1993, recommandé l'ouverture d'un débat démocratique et d'un suivi indépendant^{15(*)}.

C'est dans ce contexte que le Premier Ministre décida de lancer, au début 1996, " *une consultation à l'occasion de laquelle les habitants des départements concernés par le projet pourraient s'exprimer* " ^{16(*)} ; afin de compenser le déficit de concertation qui grevait le dossier depuis l'origine. Cette **consultation se déroula du 30 mai au 15 septembre 1996** dans le Haut-Rhin, le Territoire de Belfort, le Doubs, le Jura et la Côte d'Or. 180.000 documents d'information furent déposés au domicile des riverains. Au total, 7.000 personnes participèrent à 35 réunions et plus de 1.500 livrets-réponses contenant des observations furent adressés à la boîte postale créée à cette fin.

La consultation marqua une inflexion dans la politique de communication menée au sujet de la

liaison. Le préfet de la région Franche-Comté ne relevait-il pas, dans la synthèse publiée en octobre 1996, que " *l'évolution positive dans la façon dont le maître d'ouvrage aborde ses relations avec les acteurs locaux : particuliers, élus, administrations, dans le cadre d'une concertation plus ouverte ne sera pas le moindre des mérites de cette consultation et facilitera son action* "17(*) ?

La procédure choisie avait cependant pour inconvénient de retarder le début des travaux. Le Gouvernement souhaita, en effet, que durant les quatre mois nécessaires à la consultation, les enquêtes parcellaires préalables aux expropriations soient bloquées. Elles ne recommencèrent qu'en octobre 1996, alors que toutes les formalités d'expropriation devaient être réalisées avant le 30 juin 1998, soit moins de 2 ans plus tard !

Parallèlement à la consultation décidée par le Gouvernement, deux enquêtes publiques devaient être conduites pour l'application de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement dite " loi Bouchardeau " et de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

Afin de clarifier les conditions dans lesquelles ces deux enquêtes publiques se dérouleraient, le Gouvernement décida que l'enquête " Bouchardeau " précéderait l'enquête " loi sur l'eau ". Comme l'indiquait le Ministre de l'Environnement dans une lettre adressée au Préfet de la Région Franche-Comté le 23 juillet 1996 :

" *Les deux procédures ne peuvent être confondues :*

- *la première doit couvrir l'ensemble des questions d'environnement (eau, risques, déblais, paysages, nuisances, etc...) et leurs liens réciproques afin de recueillir, grâce à l'enquête " Bouchardeau ", les avis et suggestions des populations concernées ;*

- *la seconde permettra aux riverains et aux ayants-droits de prendre une connaissance précise des conséquences concrètes pour leurs biens de la réalisation du projet en termes d'hydraulique, de crues, d'approvisionnement en eau.*

Pour informer au mieux les populations et assurer au maître de l'ouvrage la plus grande sécurité juridique possible, les résultats de l'enquête " Bouchardeau ", en particulier hydrauliques, devront être intégrés à l'étude sur l'eau. Aussi les deux procédures doivent se dérouler successivement.

Le déroulement des procédures d'enquête publique " Bouchardeau " et " loi sur l'eau " était incontournable. Un jugement du tribunal administratif de Dijon du 14 décembre 1993 et un arrêt du Conseil d'Etat du 25 mai 1994 portant annulation des autorisations de dragage sur la Saône pour non-respect de la procédure " Bouchardeau " ne laissaient subsister aucun doute sur ce point.

Le maître d'ouvrage délégué fut contraint de préparer, dans un délai record, des consultations dont l'enchevêtrement n'était pas loin de s'apparenter à un imbroglio juridique !

Fallait-il dès lors " repartir de zéro " et lancer une nouvelle procédure de déclaration d'utilité publique qui aurait momentanément relâché la pression pesant sur le maître d'ouvrage ? Sans répondre à cette question, **votre commission d'enquête s'étonne que l'on n'ait pas pris, entre 1980 et 1995, de mesures pour engager une véritable concertation, avec les populations, les élus et l'Etat et pour respecter les dispositions de la loi Bouchardeau et de la loi sur l'eau.**

Les errements de la gestion administrative du dossier ont, en effet, affaibli la position occupée par les promoteurs du projet.

3. Un soutien politique " à éclipse "

Au cours des années qui ont précédé l'abrogation de la DUP, le projet de canal Rhin-Rhône a, malgré le soutien public de personnalités éminentes, souffert, d'un relatif désintérêt de la part d'un bon nombre de ceux qui l'avaient défendu.

Dès l'origine, le projet reçut l'appui de **plusieurs personnalités éminentes**. En 1962, les partisans du canal créèrent l'association Mer du Nord-Méditerranée à la présidence de laquelle se succédèrent notamment MM. Wilfried Baumgartner, Pierre Sudreau, Edgar Faure, Louis Mermaz et Raymond Barre. Du côté des pouvoirs publics, les plus hautes autorités de l'Etat se déclarèrent favorables à la réalisation de la liaison, à l'exemple du Général de Gaulle (on se souvient de son célèbre discours de Lyon sur la régionalisation du 24 mars 1968), de M. Pompidou alors Premier ministre, ou encore de M. Jacques Chirac, également Premier ministre, en 1974.

Parmi les élus, le groupe des partisans de la liaison à grand gabarit a réuni des **hommes de sensibilités fort différentes**. M. Raymond Barre a déclaré devant votre commission d'enquête que, dans le cadre de son action en faveur de Rhin-Rhône, il avait reçu " *un soutien unanime, quels que soient les partis politiques depuis Strasbourg en passant par Mulhouse, Vienne, Arles et Marseille* " et que " *les réunions qui ont eu lieu sur le sujet n'avaient pas de plus fervents supporters que les élus appartenant au parti socialiste* ".

Lors d'un colloque tenu à Strasbourg le 22 octobre 1991, Madame Elisabeth Guigou, alors ministre délégué chargé des affaires européennes déclarait : " *La France ne doit pas rester à l'écart de l'Europe fluviale. Il y va du salut du port de Marseille qui ne peut imaginer drainer de nouveaux flux de marchandises sans l'existence d'un canal à grand gabarit liant le Rhin au Rhône. Il y va du salut de Strasbourg qui serait ainsi confortée dans son rôle de capitale européenne. Il y va enfin de l'intégration de l'économie française dans la nouvelle économie en gestation de l'Europe centrale* "18(*).

L'alliance scellée en faveur d'une grande infrastructure d'aménagement du territoire n'a pas résisté à une opportunité électorale. Comme le soulignait également M. Raymond Barre devant votre commission d'enquête : " *Ce qui m'attriste dans cette affaire, c'est que pour un accord électoral, un grand parti, en dépit de la position de ses grands hiérarques, car je peux porter témoignage que j'ai eu leur soutien, a renoncé à un grand projet qui, certes, était coûteux, mais qui a été systématiquement traité de projet pharaonique en vue de sa destruction* ".

Il aurait été souhaitable que le projet de liaison soit jusqu'au dernier moment, fermement soutenu par tous les organes de l'Etat.

Or, un certain " flottement " s'est manifesté, malgré le vote de la loi d'orientation n° 95-115, comme l'indiquait l'ancien directeur adjoint du cabinet de Mme Corinne Lepage, alors ministre de l'environnement.

" [...] *En apparence, jusqu'en juin 1997, le projet de canal Rhin-Rhône était à l'ordre du jour et semblait soutenu officiellement. En réalité, depuis 1995, les signes clairs et progressifs d'un abandon programmé du projet n'avaient pas manqué. La mise en place officielle d'un groupe d'experts (parmi lesquels figuraient, des opposants notoires au projet), chargé d'organiser tout au long du tracé la consultation des populations, avait permis de mettre en relief ces oppositions. Les nominations à la Commission nationale du débat public n'avaient échappé à personne : un des experts nommés au titre des associations, opposé à cette réalisation, et le sénateur-maire de Montbéliard, nommé au titre des maires, juste après qu'il ait fait connaître son opposition au projet. Il en était de même pour l'opposition constante, quoique feutrée, des ministères de l'Economie et de*

l'Industrie. L'intransigeance de l'ancienne ministre de l'environnement sur la nécessité d'une étude d'impact et d'une étude au titre de la loi sur l'eau, que le maître d'ouvrage n'avait probablement pas les capacités d'accomplir dans des conditions satisfaisantes avant l'expiration de la DUP, était un obstacle majeur. Enfin, le refus de Corinne Lepage de signer la DUP autorisant les travaux d'élargissement de la Saône, partie du futur canal, rendait impossibles ces travaux avant l'expiration de la DUP Rhin-Rhône, puisque de tels travaux ne peuvent s'effectuer qu'en été (c'est-à-dire durant l'été 1997) "19()*.

Rien de surprenant, dans ces conditions, à ce que le signal adressé par le Gouvernement aux responsables du dossier ait été jugé comme " *complexe* " par ceux-ci.

Malgré le retentissement médiatique des manifestations publiques organisées par les opposants au projet, telles que celle qui réunit 10.000 personnes à Montbéliard en avril 1997, il s'avère qu'une **bonne partie de l'opinion publique était sensible aux arguments en faveur de la voie fluviale.**

Comme l'a relevé une personnalité auditionnée :

" [...] la consultation des populations a bien montré que derrière une couche extrêmement visible de passions et de débats idéologiques, on rencontrait une majorité de représentants élus et d'industriels qui souhaitaient discuter des modalités, et qu'il existait un réel gisement d'amélioration du projet que la concertation pouvait exploiter ".

Plus nuancé, le préfet de la région Franche-Comté soulignait dans la synthèse de la consultation de 1996, à côté de l'inquiétude profonde des particuliers qui s'étaient exprimés, et de la ferme hostilité des associations de défense de l'environnement, " *une attitude relevant plutôt de l'indifférence attentiste de la part du reste de la population* ".

Les deux jugements conduisent à **nuancer fortement l'opposition des populations** souvent dépeinte comme unanime par les adversaires de la liaison Saône-Rhin.

Compte tenu de la chronologie des événements et du nombre de ses détracteurs, la réalisation du projet " Rhin-Rhône " aurait été, en définitive, plus surprenante que la décision d'abandon. La remarque d'un haut fonctionnaire qui déclara à votre commission d'enquête qu'au cours de sa carrière professionnelle il n'avait " *jamais vu un dossier qui présentait autant de caractéristiques pour être tiré vers le fond* " est d'ailleurs emblématique du cas-limite que constitue le dossier Rhin-Rhône dans les annales françaises.

Pour autant, l'abandon du projet ne règle pas les questions que posent le transit des marchandises entre bassin rhénan et sillon rhodanien, la desserte du port de Marseille et l'utilisation optimale du Rhône à grand gabarit. Comme l'observait une haute personnalité entendue par votre commission d'enquête : " *La plupart du temps, on a tendance, lorsqu'on présente un projet d'investissement qui aura des effets à très long terme, à comparer ce qui va se passer à ce qui se passerait si l'on ne faisait rien. Or, la plupart du temps, il est invraisemblable que l'on ne fasse rien [...].* "

Le rapport du préfet coordinateur sur le TGV Rhin-Rhône l'a montré : la saturation progressive du réseau routier rend indispensable un développement du chemin de fer et de la voie d'eau sur cet axe. Faute d'une liaison à grand gabarit entre Niffer et Laperrière-sur-Saône, il reste désormais à trouver des solutions alternatives qui permettront d'utiliser l'extrémité des deux voies fluviales, ainsi que la plate-forme de Pagny.

Le développement du transport fluvial sur le Rhône est également souhaitable vu la capacité disponible sur le fleuve.

On estime que le Rhône pourrait acheminer 20 millions de tonnes de fret contre 5 millions de tonnes actuellement.

Dans le cadre du " **Plan-Rhône** ", lancé en 1994-1995, VNF a prévu :

- d'achever les dragages de la Saône ;
- d'améliorer la gestion du réseau en temps réel (fourniture quotidienne aux armateurs d'information sur les disponibilités du réseau, en particulier les tirant d'eau et tirant d'air) notamment pour la traversée de Lyon ;
- d'apporter une aide aux lancements d'un service de transport de conteneurs et à la politique commerciale de la profession ;
- de favoriser la modernisation de la flotte ;
- d'aider à l'équipement des ports fluviaux dans le cadre d'un schéma directeur.

Le plan Rhône a d'ores et déjà donné de premiers résultats : le trafic de fret sur le Rhône a augmenté de 12 % en tonnes-kilomètres au cours du dernier trimestre 1996. Pour l'ensemble de 1997, le trafic fluvial a crû de près de 6 % en tonnes-kilomètres.

Il convient également de renforcer la liaison fluviale avec le port de Marseille : un premier pas a été franchi en 1998 avec l'ouverture à Fos de la plate-forme interface des Tellines dont la capacité est de 500 000 tonnes par an.

Tous ces éléments amènent à conclure qu'il n'est pas possible d'exclure de façon définitive une liaison historiquement nécessaire pour relier le bassin méditerranéen, à l'Europe centrale et à la mer du Nord et l'un des éléments essentiels, tout comme Seine-Nord et Seine-Est, pour réaliser un maillage du réseau fluvial français au réseau européen.

II. TRANSPORT FLUVIAL, TRANSPORT D'AVENIR ?

L'abandon du projet de liaison fluviale à grand gabarit par la vallée du Doubs rend une réflexion globale sur la place de la voie d'eau en France plus que jamais nécessaire.

A trop considérer les faiblesses du transport fluvial que ses concurrents se plaisent à rappeler avec complaisance, on risque d'en oublier les atouts. L'évolution du marché national du transport et les risques d'embolie qui menacent certains points névralgiques impliquent tout au contraire que les pouvoirs publics s'interrogent sur l'opportunité de favoriser son développement.

A. LA VOIE FLUVIALE, " CENDRILLON DU TRANSPORT " ...

A la fin du dix-neuvième siècle, la France disposait de l'un des premiers réseaux fluviaux d'Europe. Elle n'a cependant pas poursuivi l'effort de modernisation de l'infrastructure et d'adaptation de la batellerie susceptible de maintenir la part modale de la voie d'eau. Du fait de l'apathie des pouvoirs publics et du conservatisme de certains professionnels, le transport fluvial subit aujourd'hui un handicap en termes de " masse critique ". Pourtant, malgré une organisation longtemps archaïque, en cours de modernisation, la voie d'eau conserve une part modale non négligeable dans certaines régions françaises.

Réseau routier	22,7	24,6	26,3	27,4	27,7	30,1	33,9	36,4	44,1	45,9	48,4	51,3	53,8	55,2	57,3	56,3	5
Réseau principal SNCF	6,7	8,3	8,5	8,5	7,7	8,1	10,1	9,7	9,0	9,5	15,2	19,2	18,3	13,5	9,9	9,8	1
TCU de province, RATP, banlieue SNCF	4,3	4,2	5,7	6,5	5,7	8,1	6,1	5,7	5,6	4,8	5,4	7,0	8,1	10,5	9,8	10,0	8
Ports maritimes	1,7	1,5	1,6	1,2	1,0	1,0	1,0	0,9	1,1	1,3	1,6	1,7	1,7	1,5	1,7	1,5	1
Aéroports	1,0	1,1	1,1	1,0	0,9	1,0	1,3	1,6	1,8	1,9	2,8	3,6	4,6	4,1	3,3	3,7	4
Voies navigables (% du total)	0,81	0,99	0,91	0,88	0,69	0,61	1,13	0,91	0,8	0,75	0,8	0,83	0,8	0,93	0,96	0,97	1
Ensemble	36,7	40,1	43,5	45,0	43,3	48,6	53,0	54,9	62,0	64,0	74,1	83,6	87,3	85,6	82,9	82,1	8

Sources : Les comptes des transports en 1996, juin 1997

Les concurrents de la voie d'eau soulignent l'importance relative des investissements fluviaux par rapport à la part modale du transport par voie d'eau. C'est ainsi, par exemple, qu'en 1996 le transport fluvial acheminait 2,8 % du transport de marchandises et recevait 1,15 % des investissements.

Il n'en reste pas moins **qu'en valeur absolue, la part des investissements consacrés à la voie d'eau reste très inférieure à celle de la route et du fer.**

C'est ainsi qu'en **1996 les investissements en matière de transport routier étaient soixante fois plus élevés, ceux réalisés pour le rail (réseau SNCF et réseau urbain) vingt fois plus importants que ceux effectués en faveur des voies navigables.**

Une politique de développement de la part de marché de la batellerie passerait nécessairement par un accroissement des investissements en sa faveur.

Le transport fluvial subit également un handicap en termes de réseau

Les grandes régions dans lesquelles le transport par voie d'eau est très développé tel que les Pays-Bas ou la vallée du Rhin jouissent d'un avantage comparatif en termes géographiques dont ne dispose pas notre pays.

Du fait de la géographie, seuls 34 départements français sont parcourus par des voies navigables. Aussi, une appréciation globale de la part de marché nationale de la voie d'eau mérite d'être

complétée par une approche régionale qui met en valeur les points forts du réseau fluvial.

En apparence celui-ci est très étendu, comme le montre le tableau ci-dessous :

RÉSEAU FRANÇAIS DES VOIES NAVIGABLES

(situation au 31 décembre 1995)

en kilomètres		(248)	(248)	(249)	(249)	(209)	(226)	2,91
	tonnes dont longueur fréquentée							
VI	De 3.000 tonnes et plus (2) dont longueur fréquentée	1.664 (1.650)	1.647 (1.588)	1.647 (1.540)	1.647 (1.494)	1.682 (1.512)	1.686 (1.511)	19,83
	TOTAL dont longueur fréquentée	8.568 (6.568)	8.500 (6.324)	8.500 (6.197)	8.500 (5.703)	8.500 (5.962)	8.500 (5.678)	100

Source : *Voies Navigables de France et Mémento statistique des Transports, 1995.*

(1) Classes des voies navigables définies par l'Office Statistique des Communautés européennes.

(2) Y compris 43 kilomètres de sections maritimes.

Le réseau fluvial français comprend **8.500 kilomètres de voies navigables dont 1.686 à grand gabarit**, soit environ 20 %.

Selon les services du ministère de l'Équipement, **le trafic fluvial se concentre à 80 % sur le réseau à grand gabarit**. Seule une faible partie du réseau " Freycinet " reçoit un trafic significatif. Au total, **environ un tiers de l'ensemble du réseau est utilisé pour le transport de fret, 1 500 autres kilomètres de voies fluviales sont parcourues par des bateaux de plaisance. Le reste du réseau n'est plus utilisé pour la navigation.**

Les quatre principales voies d'eau à grand gabarit : bassin de la Seine, canal du Nord, Moselle et Rhin, Saône et Rhône ne sont cependant pas reliées entre elles et, hormis la Moselle et le Rhin, ne sont pas connectées au réseau fluvial européen. Comme l'observe un géographe, ces quatre réseaux " en cul de sac " voient, de ce fait, leur potentialités commerciales fortement limitées. L'appréciation portée sur le réseau français, en 1988, dans un rapport remis à MM. Georges Sarre et Michel Rocard, par Mme Chassagne selon laquelle les autoroutes fluviales françaises sont reliées entre elles par des " chemins de traverse " reste donc pleinement d'actualité.

Cette situation pénalise le transport fluvial. Comme l'observait une personnalité auditionnée par votre commission d'enquête, en prenant l'exemple de l'axe Nord-Sud : *" on s'imagine mal la possibilité de faire Lille-Paris en TGV ou en autoroute ensuite un Paris-Lyon avec une voie départementale pour la voie routière et un omnibus pour le fer avant de reprendre l'autoroute pour aller jusqu'à Marseille "*.

L'intensité du trafic observé fait les frais de l'absence d'un réseau fluvial national à grand gabarit.

Selon Mme Marie-Madeleine Damien, seul le réseau rhénan qui appartient à la classe VI, accessible aux navires de 1500 tonnes bénéficie d'une bonne interconnexion avec le reste de l'Europe. De ce fait, la densité du trafic qui y est observée est 31 fois supérieure à celle d'une voie fluviale de même gabarit isolée.

Plusieurs personnalités auditionnées par votre commission d'enquête ont souligné **l'influence positive que l'existence d'un réseau relié au réseau européen** aurait sur le trafic fluvial français. Il permettrait en effet de **maximiser la rentabilité des navires en favorisant l'apparition d'un système de " cabotage interne "**.

Le transport fluvial subit enfin un **handicap en termes démographiques**.

Alors que la population employée dans le secteur des transports s'est globalement accrue de 4,3 % entre 1990 et 1996, les effectifs employés dans le transport maritime et fluvial se sont réduits de 23,5 % durant la même période. Désormais, les **effectifs de la batellerie et du transport maritime, avoisinent 16.000 personnes. Ils sont seize fois moins importants que ceux de la SNCF et dix-sept fois plus faibles que ceux employés dans le transport routier de marchandises.**

Il va sans dire que le poids du " lobby " fluvial se trouve considérablement affaibli par cette situation, résumée dans le tableau ci-dessous :

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS SALARIÉS ET NON SALARIÉS DANS LES TRANSPORTS

en milliers

	1990	1996	Variation
1. Salariés	877,1	908,3	+ 3,5 %
dont SNCF	282,1	257,5	- 8,8 %
dont transport routier de marchandises	242,8	269,3	+ 11,1 %
dont transports maritimes et fluviaux	20,8	15,9	- 23,5 %
2. Non salariés	57,5	66,0	- 0,2 %
TOTAL	934,6	974,3	+ 4,3 %

Source : *Les comptes des transports 1996, juin 1997.*

Le transport fluvial est mal connu

En France, le transport fluvial souffre d'un déficit de notoriété. Pour la plupart de nos compatriotes, la batellerie vit à l'heure de " *L'Homme du Picardie* ". Cette situation tranche par rapport au prestige dont est revêtue la batellerie aux Pays-Bas et, dans une moindre mesure en Belgique, voire même par rapport au poids économique qu'elle représente en Allemagne.

Le " lobby " de la voie d'eau est trop faible pour avoir l'oreille des pouvoirs publics. Comme le soulignait un intervenant à la Semaine internationale du transport et de la logistique 1998 : " *Le problème de la voie d'eau est sa confidentialité par rapport aux autres modes de transport. Nous l'observons très bien au niveau européen. Le lobby voie d'eau n'est pas organisé de manière forte auprès de la Commission européenne, alors que le lobby chemin de fer l'est très bien et que le lobby routier est très puissant. C'est un point important, en effet, de savoir parler de la voie d'eau, non pas seulement entre nous mais aussi auprès des citoyens européens qui, justement, prennent conscience progressivement de la nécessité d'utiliser un mode alternatif qui ne se substituera pas aux autres modes, c'est clair, mais qui en tout cas, offre de sérieux avantages* ".

Toutes choses égales par ailleurs, cette appréciation portée sur l'influence du " lobby fluvial " à Bruxelles vaut pour la France : un effort quasiment pédagogique doit être entrepris pour sensibiliser l'opinion publique, peu au fait des questions de transport de marchandises, aux avantages de la voie d'eau.

Le transport fluvial est par conséquent pris dans un " **cercle vicieux dépressif** " où l'absence d'investissement accélère la réduction de la part modale relative et celle de la population employée. Dès lors, rien ne pousse les pouvoirs publics à s'intéresser à la situation de la batellerie autrement qu'en gérant les conséquences sociales de sa récession.

2. Le transport fluvial a souffert d'une organisation administrée et quelque peu archaïque

L'organisation traditionnelle de la batellerie reposait sur le régime du " tour de rôle ", déjà en vigueur avant qu'une loi du 22 mars 1941 n'en formalise les principes.

Dans ce système, les relations commerciales entre transporteurs et chargeurs n'étaient pas libres. Un artisan désireux de recevoir un chargement devait se présenter à une bourse d'affrètement et

s'inscrire sur une liste. De leur côté, les chargeurs proposaient leurs offres de trafic. Puis, à tour de rôle, les artisans acceptaient ou non les offres en fonction de tarifs administrés par l'Etat.

Comme l'ont souligné plusieurs personnalités devant votre commission d'enquête, les bateliers ont eu trop tendance à penser que le " tour de rôle " était la " garantie de leur survie ". De leur côté, les armements et les flottes industrielles se sont plaints de l'insécurité juridique qui planait sur les contrats passés avec les chargeurs car tout accord était susceptible d'être " ristourné " au tour de rôle.

Il est probable que la persistance d'un système archaïque jusqu'à l'adoption de la **loi n° 94-576 du 12 juillet 1994 relative à l'exploitation commerciale des voies navigables** a favorisé le déclin de la batellerie française artisanale^{20(*)}. Une personnalité auditionnée par votre commission d'enquête insistait sur ce point : " *Un peu comme les dockers, la batellerie française, notamment artisanale, a vécu à l'abri d'une espèce de marché protégé, mais largement au-dessous du SMIC d'où une répartition de pénurie dans des conditions parfois très misérables* ".

La loi du 12 juillet 1994 précitée a posé les bases d'une plus grande compétitivité du transport fluvial en prévoyant :

- une réforme progressive du tour de rôle pendant une période de six ans au cours de laquelle la compétitivité des bateliers français pourrait s'améliorer ;
- un assouplissement du régime des contrats de transport facilitant leur libre négociation.

Dans le même esprit, une **directive n° 96/75/CE du Conseil de l'Union européenne du 19 novembre 1996 relative aux modalités d'affrètement et de formation des prix des transports de marchandises par voies navigables** a, quant à elle, prévu les modalités d'une **libéralisation de l'affrètement** fluvial. Ce texte comporte deux dispositions essentielles.

En premier lieu, il dispose que dans le domaine des transports nationaux et internationaux de marchandises par voie navigable dans la Communauté, **les contrats sont librement conclus entre les parties concernées et les prix librement négociés.**

Il prévoit, en second lieu, que **les Etats peuvent, pendant une période transitoire** qui expire le 1er janvier 2000, **maintenir un régime de tarifs minimaux obligatoires** ainsi que des systèmes d'affrètement à tour de rôle dans certaines conditions, sauf pour les marchandises qui en sont de toutes façons dispensées (hydrocarbures, liquides et marchandises pulvérulentes en vrac notamment).

Il ressort des auditions que votre rapporteur a effectuées aux Pays-Bas, que la batellerie néerlandaise souhaite devancer la date de la libéralisation de l'affrètement afin d'accroître sa compétitivité.

Comme on le constate, les transporteurs fluviaux français sont, peu à peu, amenés à sortir du système administré pour adopter une démarche commerciale, à l'instar de leurs concurrents néerlandais.

3. Le transport fluvial est inégalement présent sur le territoire

Une appréciation trop globale qui ne considère que sa faible part de marché, ne permet pas de mesurer les points forts du transport fluvial tant dans certains bassins que sur des marchés spécifiques.

a) Situation des divers bassins fluviaux

Comme le fait observer Voies Navigables de France dans une étude relative à la part de marché de la voie d'eau, l'interprétation des statistiques globales relatives au partage modal du transport de marchandise est un exercice délicat.

En effet, seuls 34 départements sont desservis par la voie d'eau. La part modale du transport fluvial dans l'ensemble des départements " mouillés " est très supérieure à la moyenne nationale. Or les statistiques de VNF ne prennent pas en compte les marchandises qui ne font que transiter par les ports étrangers après ou avant d'avoir cheminé par une voie d'eau française. La part de marché du transport fluvial dans les transports avec l'étranger est donc nettement plus élevée que celle considérée par rapport aux transports domestiques.

L'analyse du trafic fluvial par bassins conduit également à majorer sa part de marché.

Rappelons que 93 % du trafic fluvial domestique s'effectue sur les 5 segments à grand gabarit (Seine, Rhin, Moselle, Rhône-Saône, Nord-Pas-de-Calais). Or, la part du transport fluvial s'élève à environ 15 % du transport de marchandises dans le bassin de la Seine et elle varie entre 15 % et 25 % dans celui de la Moselle et le Rhin. En revanche, elle est très faible dans les régions dotées d'un réseau au gabarit Freycinet. C'est ainsi qu'elle ne s'élève qu'à environ 1,5 % en Champagne-Ardenne et à 4 % en Bourgogne.

Cependant, comme le souligne VNF, si l'existence d'une voie d'eau à grand gabarit est une condition nécessaire à l'existence d'un transport fluvial actif, elle n'est pas suffisante. La voie d'eau ne représente que 6 % du transport de marchandises en Nord-Pas-de-Calais et 4 % sur le segment Saône-Rhône.

La situation du transport fluvial de marchandises est donc contrastée. Absent à l'ouest de la ligne Le Havre-Sète (où la voie d'eau est principalement utilisée pour le tourisme) il est faible sur des liaisons qui disposent de capacités inemployées (telles que la Saône et le Rhône). En revanche, la Moselle est saturée avec un trafic de 15 millions de tonnes à cause de l'accroissement du trafic provoqué par la canalisation de la Sarre (1987).

Comme le souligne VNF, la situation des bassins fluviaux ouverts (Rhin et Moselle) tranche tant par rapport à celle des bassins fermés " longs " (Rhône, Seine) que vis-à-vis de celle des bassins fermés " courts " (Loire et Gironde).

Le réseau Rhénan (qui mesure au total 7.200 km) a connu une croissance moyenne de 2,3 % depuis 1987. Le Rhône et la Seine dont les bassins accessibles sont d'environ 500 kilomètres ont perdu en moyenne 2,1 % de trafic par an, la Loire et la Gironde subissent pour leur part, une perte de trafic moyenne annuelle de 12 % sur la même période.

b) Evolution des trafics

Le trafic de la navigation intérieure était de 5,6 milliards de tonnes-kilomètres en 1997 contre 5,7 milliards de tonnes-kilomètre en 1996, soit une réduction de -1,09 %. Cette évolution globale masque les taux de croissance très variables qui affectent chacun des marchés du transport fluvial, comme le montre le tableau ci-après :

STATISTIQUES DE LA NAVIGATION INTÉRIEURE 1997

(Cumul douze premiers mois)

Chapitres NST de	TONNES	TONNES-KILOMÈTRES
------------------	--------	-------------------

marchandises	1997	Variation/1996	1997	%	variation/1996
Produits agricoles	6.162.905	- 3,16 %	1.042.023.771	18,34	10,80 %
Denrées alimentaires, fourrages	2.894.204	15,97 %	377.118.003	6,63	14,10 %
Combustibles minéraux	3.473.466	- 12,05 %	405.442.227	7,13	- 15,92 %
Produits pétroliers	5.506.316	- 5,38 %	718.924.532	12,64	- 3,22 %
Minerais, déchets pour la métallurgie	3.320.312	5,40 %	238.572.752	4,19	11,45 %
Produits métallurgiques	1.651.397	5,53 %	272.583.353	4,78	5,93 %
Minéraux bruts, matériaux de construction	22.804.430	- 3,57 %	2.095.653.257	36,88	- 5,34 %
Engrais	1.036.826	- 1,32 %	147.012.529	2,58	- 3,17 %
Produits chimiques	1.747.126	- 0,49 %	245.916.701	4,31	- 8,75 %
Machines, véhicules, transactions	886.232	1,55 %	138.690.522	2,42	- 2,41 %
TOTAL	49.483.214	- 2,35 %	5.681.937.647	100	- 1,09 %

Source : VNF

La réduction en volume du trafic fluvial est plus importante exprimée en tonnes (-2,35 %) qu'en tonnes-kilomètres (-1,09 %). Il s'ensuit que la diminution du poids des marchandises transportées est compensée par un accroissement de la longueur des trajets. Mais cette évolution est mal prise en compte, du fait d'un biais statistique observé dans le décompte des relations avec l'étranger.

Comme le relève VNF dans une étude rétrospective sur l'évolution des trafics de marchandises par voie fluviale depuis 1970 :

" La progression de l'activité se faisant sur la variable " distance " et non pas sur celle des tonnages, la mesure statistique du transport par voie navigable implique un biais, conséquence directe de la géographie du réseau. Les seuls bassins autorisant une progression substantielle du parcours moyen sont ceux qui s'ouvrent vers l'extérieur. Dès lors, le caractère frontalier des points de génération du trafic ne permet pas de constater un développement de l'activité mesurée en tkm, puisque l'évolution du parcours ne peut se mesurer que sur la partie internationale du voyage " .

L'analyse du trafic par type de marchandises transportées met en évidence quatre évolutions majeures :

- une **faible régression** sur certains petits marchés tels que les **engrais, les machines, véhicules et transactions** ;
- une **baisse sensible sur des marchés traditionnels** : **produits pétroliers** (-3,2 %) ; **combustibles minéraux** (-16 %) ; **minéraux bruts et matériaux de construction** (- 5 %) qui représentent, à eux seuls, plus du tiers du trafic fluvial exprimé en tkm ;
- une **forte hausse** (+ 11 %) du transport des **produits agricoles** (20 % du trafic) et du transport de **denrées alimentaires et fourrages** (+ 14 %) ;
- un **développement** dans le domaine des **produits métallurgiques** élaborés qui, s'ils ne représentent que 5 % de l'activité totale, voient leur part s'accroître de près de 6 %.

Les données globales sont largement tributaires de deux facteurs majeurs : **la réduction de la part des matériaux de construction et le gel survenu en 1997**. Abstraction faite de l'effet négatif de la diminution du transport de matériaux de constructions, le trafic fluvial augmente de 1,6 %. Hors effet de gel (qui a touché les canaux du nord et de l'est en 1997), le trafic fluvialisé enregistre une progression de 2,02 %.

Le développement du transport par conteneurs sur la ligne LOGISEINE au départ du Havre, mérite d'être souligné. 5.000 Equivalents vingt pieds (EVP) ont été acheminés en 1995, 12.000 EVP en 1996 et 18.000 EVP en 1997, soit une progression de 50 % la dernière année.

B. DONT LE TRAFIC EST APPELÉ A CROÎTRE

1. Les avantages de la voie d'eau

De l'avis unanime des experts consultés par votre commission d'enquête, la voie d'eau jouit d'un avantage comparatif en termes de sécurité, de gabarit, de consommation d'énergie et, par conséquent, de respect de l'environnement.

Le transport fluvial est particulièrement sûr

Les accidents y sont relativement rares et leur gravité est limitée^{21(*)}.

Une personnalité entendue par votre commission d'enquête rappelait qu'en Allemagne, plus de 45 % des **transports d'hydrocarbures** étaient assurés par la voie d'eau, parce que la navigation intérieure offrait des conditions de meilleure sécurité. D'ailleurs, selon la même source, "*les bateaux citernes sont de plus en plus à double coque [...] Ils sont lents : en cas d'accident, les conséquences sont toujours beaucoup moins graves*".

Le même interlocuteur soulignait également le **recours fréquent des entreprises de chimie à la batellerie**, pour l'acheminement de **matières dangereuses**. Sur le Rhône, Elf Atochem a récemment décidé de transporter chaque année par bateau 400.000 tonnes de chlorure de vinyle monomère.

Le gabarit important de la voie d'eau lui permet également de transporter des **objets de dimensions exceptionnelles**, tels que des pièces lourdes destinées à des projets d'implantation d'usine, ou encore les éléments de la fusée Ariane.

Tout comme le chemin de fer, le **transport fluvial consomme peu d'énergie et pollue peu par rapport au transport routier.**

Selon une étude réalisée par l'Institut national de la santé et de l'environnement des Pays-Bas en 1997, **la consommation d'énergie** du chemin de fer et celle de la voie d'eau étaient évaluées à 0,60 mégajoules par tonne-kilomètres, tandis que celle du transport par semi-remorques était d'environ 1,2 mégajoule par tkm, soit le double.

De même, les **émissions polluantes** du chemin de fer et de la voie d'eau étaient beaucoup plus faibles que celles du transport routier de marchandises. Elles variaient du simple au double pour les émissions de dioxyde de carbone et le dioxyde de soufre. Elles étaient neuf fois plus faibles pour l'oxyde de carbone. Ces éléments sont présentés dans le tableau ci-dessous :

CONSOMMATION D'ÉNERGIE ET FACTEURS D'ÉMISSION DANS LE TRANSPORT DE MARCHANDISES EN 1995

(y compris les carburants et la production électrique)

	Semi-remorque	Train	Voie d'eau
Énergie en mégajoules par tonne-kilomètre	1,2	0,61	0,60
Émissions en grammes par tonne-kilomètre :	88	44	44
- CO2	0,36	0,02	0,04
- CO	0,11	0,02	0,06
- SO2			

Source : Institut national de la santé publique des Pays-Bas

Les valeurs tutélaires relatives à la pollution atmosphérique des divers modes de transport destinées aux évaluations des projets fixées par la circulaire du 13 octobre 1995 relative aux méthodes d'évaluation économique des grands projets d'infrastructure de transport concordent avec les données précitées. Dans le cas le plus favorable à la route (rase campagne) **le transport fluvial est considéré comme de 4 à 7 fois moins polluant** (selon la taille des navires) **que le transport routier.** Les valeurs tutélaires retenues en Allemagne pour procéder à des calculs analogues sont d'ailleurs comparables à celles utilisées en France, comme le montre le tableau ci-dessous :

VALEURS TUTÉLAIRES RELATIVES À LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE

	Valeurs tutélaires françaises (cts/tkm)		Valeurs tutélaires allemandes
	rase campagne	milieu urbain	
Route	7,6	9,6	8,3
Rail dont :	0,1	0,1	1,15

- Électrique	0,94	1,14	
- Diesel			
Voie navigable	1,77	2,17	1,19
dont :	1,39	1,69	
- 350 T	1,07	1,27	
- 750 T	1,07	1,27	
- 1.350 T			
- > 2.000 T			

L'avantage comparatif détenu par la voie d'eau en termes de consommation d'énergie est d'ailleurs souligné par les personnalités entendues par votre commission d'enquête au titre des associations écologistes. Ces dernières ne le contestent que pour le trafic réalisé sur les voies fluviales interbassins dotées de nombreuses écluses, comme on l'a vu au I, A du présent chapitre.

La voie d'eau stimule la concurrence et concourt à faire baisser les prix des autres modes de transport.

Transport économique, la voie d'eau à grand gabarit offre une alternative peu coûteuse pour l'acheminement de frets massifiés. Ainsi, comme le faisait observer M. Raphaël Walewski, le Directeur général de Touax, société de transport et de location de matériel de transport fluvial, lors de la semaine internationale du transport et de la logistique 1998, la massification des flux au moyen de grands bateaux permet d'abaisser considérablement le coût unitaire de la tonne transportée.

Alors que le prix moyen de la tonne-kilomètre sur le réseau Freycinet -estimé à 30 centimes- n'est pas compétitif, le transit de convois poussés de 5.000 tonnes sur 200 à 500 km sur les réseaux de la Seine et du Rhône, permet d'atteindre un prix de 10 à 15 centimes par tonne-kilomètre. Sur le Rhin et le Danube, le prix de la tonne-kilomètre avoisine 5 centimes pour des convois de 12.000 tonnes. Aux États-Unis, entre la Nouvelle-Orléans et Saint-Louis, ce prix peut atteindre 1 centime pour des convois de plus de 40.000 tonnes.

Alors que le transport d'un conteneur de 40 pieds de Rotterdam à Berne est facturé 7 500 francs environ par la route, un acheminement par voie fluviale (avec délivrance par la route au client final) coûtera environ 4 500 francs, soit 40 % de moins.

Il ressort des informations communiquées à votre commission d'enquête qu'en Europe la création des voies fluviales à grand gabarit les plus récentes a été systématiquement suivie d'une baisse des tarifs ferroviaires, d'environ 30 %. Il en fut ainsi en 1964, après la canalisation de la Moselle et en 1975 à l'occasion de l'ouverture du canal latéral à l'Elbe destiné à désenclaver Hambourg. On a observé le même phénomène en 1988 après la canalisation de la Sarre et en 1992 à la suite de la mise en service de la liaison Rhin-Main-Danube.

La voie d'eau française est sous-utilisée

A la différence du rail et de la route qui sont confrontés à des problèmes d'engorgement, de concurrence entre les trafics voyageurs et marchandises voire même d'interdiction de circuler certains jours de la semaine pour des raisons de sécurité, la voie d'eau à grand gabarit dispose de capacités disponibles.

A l'exception de la Moselle dont on a évoqué la saturation de la partie allemande, les voies d'eau françaises sont notablement sous exploitées. Alors que le sillon rhodanien est, en plusieurs noeuds routiers et ferroviaires, menacé d'embolie, **le Rhône pourrait accueillir un trafic cinq fois supérieur à celui qui le traverse actuellement** ! La flotte publique n'y dépasse d'ailleurs pas une centaine de navires !

Une personnalité entendue par votre commission d'enquête estimait que **la Seine n'était plus utilisée qu'à 25 % de sa capacité** compte tenu de la baisse du trafic observée ces dernières années.

L'engorgement progressif du sillon rhodanien conduira nécessairement les pouvoirs publics à s'interroger sur le développement de la voie d'eau. Comme le déclarait M. Raymond Barre devant votre commission d'enquête : *" Dans dix ans, nous verrons les mêmes problèmes de saturation que ceux que l'on a observés en Autriche ou en Suisse. La SNCF tire argument de cela pour dire : on fera du ferroutage. Mais les autoroutiers se heurteront aussi à l'opposition systématique des Verts sur les parcours. Donc ils auraient eu de bonnes raisons de voir l'intérêt de Rhin-Rhône, d'autant plus qu'aux divers ports, ils auraient pu organiser la répartition pour les transports routiers "*.

Ce jugement formulé au sujet du couloir rhodanien vaut aussi pour d'autres liaisons telles que Paris-Lille.

L'accroissement des exigences de l'opinion publique en termes de sécurité routière et de respect de l'environnement conduit à s'interroger sur l'utilisation des capacités fluviales disponibles et le cas échéant, sur leur extension.

La voie d'eau permet une gestion des livraisons en " juste à temps "

La lenteur du transport par voie d'eau est son principal handicap concurrentiel. Il est souvent présenté comme radicalement incompatible avec les nécessités du transport moderne en termes de gestion des stocks et de fiabilité.

Une telle approche est singulièrement réductrice ! Comme le soulignait une personnalité auditionnée par votre commission d'enquête, **la relative lenteur de la voie d'eau est parfaitement compatible avec la livraison " juste à temps "**. Le même intervenant ajoutait : *" On peut très bien concevoir une politique d'optimisation des stocks qui permet d'entreposer sur le bateau pendant qu'il se déplace. Les experts ne sont pas assez rigoureux en n'ayant pas une approche globale de la systématique logistique et en ne s'interrogeant pas sur les lieux de stockage. Le bateau fait aussi du juste à temps, et comme il est moins cher, il y a un optimum à trouver "*.

L'analyse des flux internationaux de marchandises débarquées dans les ports français conduit aussi à nuancer la " lenteur " du transport fluvial. L'acheminement en Europe d'un conteneur nécessite huit jours de mer à partir de la côte Est des États-Unis, et 21 jours au départ de l'Extrême-Orient. Dès lors, le transporteur n'est pas nécessairement sensible à l'accroissement du délai de livraison de quelques heures qu'impose le transport fluvial en Europe, tant par rapport au rail que vis-à-vis de la route.

2. La voie d'eau s'adapte au marché

Parallèlement aux transports de matières pondéreuses qui ont toujours constitué son principal fonds de clientèle, la voie d'eau s'est adaptée au cours de ces dernières années à l'apparition de nouveaux frets.

La voie d'eau conserve un avantage sur ses marchés traditionnels

La voie fluviale a toujours été le mode de transport d'élection de pondéreux en vrac, qu'ils soient solides ou liquides. Si certains secteurs comme le Bâtiment et les travaux publics ont subi une récession qui s'est répercutée sur la batellerie, le secteur énergétique est, en revanche, susceptible d'y recourir dans les années à venir, de même que la sidérurgie :

" La fermeture des mines en France et en Allemagne aura un effet favorable sur la demande de transports " déclarait une personnalité devant votre commission d'enquête avant d'ajouter : " aux charbons européens seront substitués des charbons d'importation, par les grands ports de la Mer du Nord de Rotterdam et Anvers. Pour alimenter les centrales thermiques du sud de l'Allemagne, il y aura des distances plus longues qu'à partir des mines de la Ruhr. Les prévisionnistes pensent que l'évolution du secteur charbonnier va conduire à une augmentation de la demande de transport fluvial sur le Rhin. De même, la fermeture des mines de Lorraine avait eu pour effet d'entraîner une apparition de trafic inexistant auparavant. Maintenant la sidérurgie locale fonctionne à 100 % avec des minerais d'importation, du Brésil, de la Mauritanie, de l'Australie ".

Il est vraisemblable que les réticences des mouvements écologistes face à **l'énergie nucléaire** auront pour conséquence d'accroître le recours au charbon et, par conséquent, augmenteront la demande de transport des frets pondéreux fluvialisables.

La voie d'eau permet l'acheminement de trafics conteneurisés

Pour le transport de denrées périssables ou de produits qui nécessitent une livraison très rapide la voie d'eau n'offre pas d'alternative au transport routier. En revanche, elle permet une massification de certains flux grâce au transport par **conteneur**. Les caisses qui servent d'emballage aux marchandises depuis leur départ du lieu de production sont empilées sur plusieurs couches dans les navires, ce qui permet un abaissement considérable du coût unitaire par tonne. Grâce à leur standardisation, ces " boîtes " permettent d'atteindre des frais de manutention peu élevés quelle que soit la marchandise.

Apparue au début des années 1970 dans le transport maritime, la conteneurisation s'est, peu à peu, étendue aux transports intérieurs.

En 1995, le Rhin a acheminé 770.000 équivalents vingt pieds (dits aussi " EVP ", unité de compte normalisée des conteneurs, 2 EVP équivalent au chargement d'un gros camion en termes d'encombrement).

La conteneurisation permet d'accroître la valeur ajoutée des produits transportés par bateaux. Des marchandises nobles telles que des composants électroniques ou des eaux de vie fines d'Alsace destinées au sud-est asiatique transitent désormais par le Rhin.

Le développement du transport fluvial conteneurisé dans les années à venir devrait se poursuivre. L'Inspection générale des finances avait d'ailleurs recommandé (rapport Renié Wallon de 1996) que des travaux supplémentaires (estimés à 300 millions de francs hors taxes en 1993) soient réalisés sur la liaison Rhin-Rhône afin de faciliter le transit des conteneurs.

Le transport fluvial s'intéresse également à de nouveaux débouchés. C'est ainsi que **le transport d'ordures ménagères** peut, dans certaines conditions, lui être confié.

Depuis dix ans à Liège, 80 000 tonnes d'ordures, antérieurement transportées par camions, sont acheminées par barges couvertes entre le Nord et le Sud de l'agglomération.

A la suite de la décision de la Communauté urbaine de Lille de fermer trois usines d'incinération, il est prévu de confier à la voie d'eau le transport de 300 tonnes d'ordures par jour.

a) Elle enregistre une croissance en valeur absolue au niveau de l'Union européenne

Une augmentation en valeur absolue

En 1995, le transport fluvial acheminait 116 milliards de tonnes kilomètres dans l'ensemble des pays " mouillés " de l'Union européenne. Par rapport à 1980, il enregistrait une hausse de plus de 3 milliards de tonnes kilomètre, en valeur absolue.

Cette évolution se caractérisait par une augmentation des flux tant aux Pays-Bas (+ 3%) qu'en Allemagne où le volume transporté par la voie d'eau croît de près de 13 milliards de tonnes entre 1980 et 1995, soit (+24%).

Ces éléments sont reproduits dans le tableau suivant :

EVOLUTION DU TRAFIC FLUVIAL

DANS LES ETATS D'EUROPE DOTÉS DE VOIES FLUVIALES 1980-1995

(en milliards de tonnes/kilomètre)

	1980	1995
Pays-Bas	33,5	34,5
Belgique	5,9	5,6
Allemagne	51,4	64
France	12,2	5,9
TOTAL	112,8	116

Source : VNF

Une meilleure résistance que le rail à la concurrence de la route

Comme le montre le tableau suivant, l'évolution relative des parts du marché des transports est plus favorable, au niveau européen, à la voie d'eau qu'au rail.

Même si la part modale du transport fluvial diminue de deux points de pourcentage dans les quatre principaux Etats " fluvialisés " de l'Union européenne entre 1980 et 1995 (de 9,8 à 7,6 %) il

enregistre une croissance en valeur absolue. En revanche, le rail subit une perte tant en valeur absolue (de 286,9 à 220,1 mdtk) qu'en valeur relative (de 25 % à 14 %) au cours de la même période.

RÉPARTITION MODALE DANS LES PRINCIPAUX ETATS EUROPÉENS DOTÉS DE VOIES FLUVIALES

(en milliards de tonnes/kilomètre)

	RAIL		ROUTE		VOIES NAVIGABLES		OLÉODUCS		TOTAL	
	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
Pays-Bas	3,4	3,1	17,7	27,1	33,5	34,5	5,0	5,3	59,6	70,0
Belgique	8,0	7,3	18,3	42,6	5,9	5,6	1,8	1,4	34	56,9
Allemagne	64,9	69,8	124,4	271,1	51,4	64,0	13,1	16,1	253,8	421,0
France	66,4	47,9	97,4	132,0	12,2	5,9	34,7	22,4	210,7	208,2
TOTAL	286,9	220,1	661,4	1102,6	112,8	116	91,7	85,6	1152,8	1524,3

Source : VNF

Au total, le transport routier est le grand bénéficiaire de cette évolution puisque sa part modale passe de 661,4 mtk en 1980 à 1102,6 mtk en 1995 soit + 67% pour les quatre Etats où le transport fluvial représente une part significative.

b) Elle fait l'objet d'un schéma directeur européen

Avec près de 23 000 kilomètres de long, le réseau fluvial européen offre de remarquables possibilités de développement.

Les autorités de Bruxelles ont d'ailleurs manifesté leur volonté de favoriser l'utilisation optimale des capacités existantes et l'intégration de tous les réseaux, y compris la navigation intérieure, en définissant en 1993, un **schéma directeur transeuropéen des voies navigables** et en dressant la **liste de neuf projets prioritaires** d'intérêt communautaire.

Le schéma directeur des voies navigables

La décision n°93-630-CEE du 29 octobre 1993 concernant le développement du réseau transeuropéen de voies navigables a, tout d'abord établi la carte qui figure en annexe au présent rapport.

Les voies d'eau figurant au schéma directeur sont de classe IV (accessible aux bateaux et convois poussés de 80 à 85 m de long et de 9,5 mètres de largeur). Leur modernisation doit permettre d'atteindre la classe Va/Vb (bateaux de 110 à 185 mètres de long et 11,4 mètres de large).

Le schéma transeuropéen a un caractère indicatif. Il vise, comme le précise la décision du Conseil du 29 octobre 1993 précitée à " *encourager les actions des Etats membres et, le cas échéant, de la Communauté qui visent à réaliser des projets faisant partie du réseau afin d'assurer*

sa cohérence et son interopérabilité ".

Les projets prioritaires d'intérêt communautaire

La décision du Conseil du 29 octobre 1993, range parmi les neufs projets prioritaires d'intérêt communautaire :

- l'amélioration du Mittellandkanal et le franchissement de l'Elbe à Magdebourg ;
- l'amélioration de la navigabilité de l'Elbe entre Magdebourg et la frontière tchèque ;
- l'amélioration des liaisons entre l'Elbe et l'Oder ;
- la liaison Twentekanal-Mittellandkanal ;
- la liaison Rhin-Rhône ;
- la liaison Seine-Escaut en France et Escaut en Belgique ;
- l'axe nord-sud et la liaison entre l'Escaut et le Rhin ;
- l'amélioration de l'axe Anvers-Bruxelles-Charleroi ;
- l'amélioration de la branche orientale en direction du Rhin via le canal du centre, la Meuse, le canal de Lanaye en Belgique et le canal Juliana aux Pays-Bas ;
- la liaison Main-Danube et l'amélioration du Main et du Danube entre Straubing et Vilshofen ;
- l'amélioration de la navigabilité du Danube entre Vienne et la Mer noire (projet non communautaire).

Les projets prioritaires d'intérêt communautaires devraient dans la mesure du possible **être engagés dans une perspective de dix ans**, compte tenu des contraintes financières des Etats.

La décision du Conseil précise expressément qu'elle **ne préjuge pas de l'engagement financier d'un Etat membre ou de la Communauté.**

III. QUELLE POLITIQUE FLUVIALE ET QUELLES RÉALISATIONS ?

Grâce à ses capacités disponibles, à sa sûreté, et à son faible coût, le transport fluvial de marchandises jouera, à coup sûr, un rôle dans l'organisation du futur réseau transeuropéen de transports. Parmi les quinze, certains Etats sont, comme les Pays-Bas et l'Allemagne, naturellement mieux dotés en voies fluviales, du fait de la géographie. D'autres, comme la France, n'ont probablement pas encore tiré tout le parti possible du transport par voie d'eau. Une politique à courte vue misant exclusivement sur la route et sur le rail, conduirait à négliger le transport fluvial pour l'acheminement des marchandises.

Elle oublierait qu'il faut se garder de " mettre tous ses oeufs dans le même panier ".

Les pouvoirs publics ne peuvent pas tirer arguments des handicaps que connaît la voie d'eau française pour rester dans l'expectative. La France courrait le risque d'une **marginalisation au sein**

du continent européen dont elle constitue le " Finistère ". Tous les décideurs ont-ils pris conscience du déplacement vers l'est du centre de gravité de l'Europe ? Plus continentale, davantage tournée vers les anciens pays de l'est, l'Union européenne du XXI^e siècle sera vraisemblablement moins polarisée vers notre pays et vers l'Allemagne de l'ouest que ne le fut la Communauté européenne.

La France est menacée d'un isolement progressif aussi bien vis-à-vis de l'Europe du Nord que par rapport à l'Europe centrale qui est naturellement attirée par la Méditerranée orientale. Les voies empruntées par le fret dans les prévisions de trafic de marchandises, au départ du Port de Rotterdam, suivent des liaisons nord-sud qui contournent l'hexagone par l'est. Certaines passent par l'Autriche et l'Italie vers l'Adriatique, d'autres suivent le cours du Danube jusqu'au port de Constanza sur la Mer Noire. Les pouvoirs publics l'ont-ils compris ? Il est loisible d'en douter. Lors de son audition par votre commission d'enquête, M. Raymond Barre concluait son propos sur la gestion du dossier " Rhin-Rhône " en soulignant : *" la faible capacité des administrations françaises à imaginer l'accroissement des échanges qui va se produire du fait de l'espace européen et à réaliser la marginalisation relative de notre territoire si des relations fondamentales ne sont pas établies "*.

A l'évidence, **la demande de transport va croître au cours des prochaines années entre l'est et l'ouest du continent européen**. Même si l'on développe le trafic maritime à courte distance (mer-mer), ce mode de transport ne parviendra pas à desservir les zones enclavées d'Europe centrale.

Parallèlement, rien ne refrénera **l'exigence croissante de l'opinion publique** en ce qui concerne la **sécurité routière**, la **facilité des déplacements** le week-end et dans les centres-villes ou **l'aspiration à une meilleure protection de l'environnement**. Le **sommet de Kyoto** a marqué une étape dans la prise de conscience du rôle des émissions de gaz à effet de serre.

La Suisse et l'Autriche ont récemment montré que les pouvoirs publics sont, à juste titre, de plus en plus réceptifs aux demandes de la population. L'intervention de nouvelles décisions tendant à limiter le transit des poids lourds en provenance ou à destination de l'Italie par leur territoire pourrait favoriser l'apparition d'un détournement de trafic vers notre pays. De son côté, le chemin de fer parviendra-t-il à résoudre la concurrence entre le trafic voyageurs et le trafic marchandises ? Chacun le souhaitera mais beaucoup reste à faire...

Le développement de la voie d'eau pourrait contribuer à la satisfaction de certains de ces besoins en apparence contradictoires.

Certes, l'ensemble du trafic routier et ferroviaire est loin d'être intégralement fluvialisable. Mais la réciproque est tout aussi vraie. Or, la demande européenne de transport par voie d'eau va vraisemblablement s'accroître dans les prochaines années.

Pour votre commission d'enquête, il est nécessaire de faire litière de l'opinion trop simpliste pour laquelle la situation de la batellerie française rendrait inutile tout investissement dans le transport fluvial. Appliquée au transport maritime, cette thèse impliquerait que l'on ne modernise pas les ports de l'hexagone, eu égard à la situation du pavillon français !

Même s'il est souhaitable de tenir compte des transformations de la batellerie hexagonale, on ne peut oublier que **l'on ne construit pas des infrastructures pour les transporteurs, mais avant tout pour les chargeurs**. Or, ceux-ci ont intérêt à disposer de l'offre logistique la plus diversifiée afin de satisfaire l'accroissement des échanges de fret dans l'espace communautaire.

Reste un argument souvent opposé au transport fluvial : **quelle sera la rentabilité des liaisons futures ?**

Dans le passé, l'évaluation du trafic prévisionnel des liaisons nouvelles a donné lieu à d'interminables querelles de chiffres. Chacun s'accorde aujourd'hui à penser que les modèles de calcul utilisant des équations de report de trafic d'un mode à l'autre sont trop grossiers. Il est donc nécessaire de recourir à des enquêtes auprès des chargeurs, à l'instar de celles réalisées pour le projet de canal " Seine Nord ". Cependant, ces analyses fines de la demande ne parviendront à convaincre ni les sceptiques ni les concurrents de la voie fluviale. Une haute personnalité insistait sur ce point devant votre commission d'enquête en évoquant le projet Rhin-Rhône. Elle se déclarait "*frappée de l'incapacité de beaucoup de milieux à comprendre que c'était un pari sur des structures nouvelles*".

La réalisation d'infrastructures transeuropéennes tient en partie du pari.

Sans nul doute, serait-il nécessaire de s'inspirer de la stratégie néerlandaise. Le rapport précité du sénateur Marc Massion sur les ports souligne que "*nos voisins n'hésitent pas à se lancer dans des investissements portuaires apparemment surdimensionnés, convaincus qu'une fois en place, les installations sauront générer le trafic*"^{22(*)}

Le **soutien à la profession batelière** et la **mise à niveau des voies fluviales existantes** sont indissociables d'une politique tendant à constituer un réseau fluvial français à grand gabarit connecté au réseau européen.

A. UN PRÉ-REQUIS : SOUTENIR ET ACHEVER LA RÉORGANISATION DE LA BATELLERIE FRANÇAISE

1. La politique conduite ces dernières années a principalement consisté à gérer la récession

Peu de secteurs industriels ont connu une transformation aussi rapide que la batellerie : principalement adaptée au gabarit " Freycinet ", celle-ci a connu de graves difficultés. Depuis le milieu des années 1980, les pouvoirs publics, préoccupés par les capacités excédentaires de la cale française et par la faible productivité des navires ont mené, de concert avec l'Union européenne, une politique de réduction du nombre de navires (" déchirage ") et accompagné la diminution du nombre des bateliers artisanaux afin d'accroître la compétitivité du transport fluvial.

Entre 1986 et 1996, un **plan économique et social** a été mis en oeuvre au profit des exploitants de bateaux captifs et de navires d'un port en lourd de moins de 450 tonnes. Il a été prorogé jusqu'en 1998. A compter de 1989, la communauté européenne a mené une action analogue pour les navires d'un port en lourd égal ou supérieur à 450 tonnes.

La réduction du trafic fluvial français de 50 % entre 1980 et 1985 a conduit les pouvoirs publics à favoriser la **diminution progressive de la capacité de la flotte**.

En onze ans (1986-1997), 1698 bateaux correspondant à une cale totale de 675 000 tonnes ont été retirés du service. L'effectif de la flotte a, de la sorte, été réduit de 60 % et son tonnage total de 45 %.

Au cours de la même période, environ la moitié des artisans bateliers -soit 1200 personnes- ont pris leur retraite ou cessé leur activité. Grâce à ces restructurations, la productivité globale de la cale marchandises générales a augmenté de 20 % entre 1986 et 1996. Selon le comité des transports par voie navigable, **il n'existe désormais plus de surcapacité pour la cale non captive**.

Le **coût total de cette politique** a avoisiné **460 millions de francs en dix ans** (1986-1997) dont 27 millions ont été collectés grâce aux cotisations des professionnels et 432 millions de francs proviennent de crédits d'Etat.

Ces fonds ont notamment été utilisés pour :

- le **rachat de bateaux** destinés au déchirage (250 millions de francs) ;
- le versement **d'allocations de départ** (48,6 millions de francs) ;
- **l'adaptation technique du matériel** existant (38 millions de francs) ;
- des **facilités données aux jeunes bateliers** (30 millions de francs) ;

Dans la perspective de l'ouverture du transport fluvial à la concurrence, il est nécessaire de poursuivre dans la voie de la modernisation de la flotte.

2. Soutenir le développement d'une batellerie artisanale concurrentielle analogue à celle de nos concurrents

Par-delà la diminution du nombre des navires, la batellerie artisanale connaît une véritable révolution, sous l'influence des Pays-Bas qui se sont, les premiers, adaptés à la prochaine libéralisation. La flotte artisanale achève aujourd'hui sa mutation d'un système d'économie administrée à une économie concurrentielle.

Selon les professionnels entendus par votre commission d'enquête, la batellerie artisanale française n'a pas suffisamment investi dans un matériel spécialisé et s'est concentrée sur le transport de frets traditionnels (sables, graviers, céréales).

Tout donne à penser que dans les années à venir, la France connaîtra une évolution analogue à celle observée sur le Rhin. Sur ce fleuve, en effet, les grands armements " disparaissent " progressivement, principalement concurrencés par les artisans néerlandais. Ils sont, peu à peu, conduits par la pression de la concurrence à abandonner la gestion directe des bateaux à des artisans bateliers. Il est vraisemblable que les armements qui emploient des salariés se spécialiseront désormais sur des trafics nécessitant une certification " qualité " (tels que le transport de gaz pour lequel une certification ISO 9002 est exigée).

En " cassant les prix ", les petits artisans néerlandais -qui travaillent dans le cadre d'une sorte de " capitalisme familial "- conquièrent peu à peu des parts de marché. Il n'est pas rare qu'ils naviguent toute l'année. On comprend, dans ces conditions, l'inquiétude des professionnels français face à l'éventuelle application des " 35 heures " dans la batellerie. En outre, les banques néerlandaises accordent des prêts qui atteignent parfois 80 % du prix du bateau (jusqu'à 20 millions de francs) en prenant pour garantie une hypothèque de premier rang.

Grâce au soutien financier des armateurs, l'artisan néerlandais peut acheter son bateau.

Observée initialement sur le Rhin, où son importance a été soulignée par les interlocuteurs rencontrés lors de la mission de la commission d'enquête en Allemagne, cette transformation de la profession s'étend progressivement à la Seine. Compte tenu du coût du travail, certains armements ont choisi de vendre leurs bateaux à d'anciens salariés. Un armateur entendu par votre commission d'enquête indiquait que tous les " pousseurs " que sa société possédait autrefois sur la Seine étaient désormais gérés dans le cadre de sociétés en participation par d'anciens salariés qui créent de petites structures et gèrent le bateau. L'armement leur garantit une recette tandis que les économies sont

réparties au niveau de la société. De la sorte, les bateliers gagnent plus qu'auparavant en gérant leur propre matériel.

Ce système semble promis à se développer en France, un professionnel estimait même que " *dans vingt ans, on n'aurait plus que des artisans en France* ". **Les pouvoirs publics doivent soutenir financièrement les efforts des entrepreneurs individuels.**

Cette évolution nécessite, à n'en pas douter, une **harmonisation des règles sociales** (temps de conduite et de repos des équipages) au niveau européen. Elle est également souhaitée par les bateliers allemands. Il appartient au Gouvernement de saisir la Commission de cette question, faute de quoi la voie d'eau connaîtrait les mêmes problèmes que le secteur routier du fait du " dumping " social auquel se livrent les Néerlandais notamment.

B. DEUX PRIORITÉS A COURT TERME : ACHEVER DE METTRE LE RÉSEAU EXISTANT À NIVEAU ASSURER LA DESSERTE PORTUAIRE

1. Mettre le réseau existant à niveau

Les inquiétudes des professionnels

La politique des voies navigables ne peut se réduire à quelques grands projets tels que " Rhin-Rhône ", " Seine nord ", ou " Seine est ". Les travaux de la commission d'enquête ont montré que les armateurs jugeaient indispensables les travaux d'entretien du réseau. Les professionnels expriment un certain découragement. L'un d'entre eux ne confiait-il pas : " *je ne veux pas évoquer les grandes liaisons. Voilà vingt ans que j'en entends parler, nous ne les voyons pas venir, à mon avis, dans vingt ans on en parlera encore [...] Mon souci est que le peu dont nous disposons soit en bon état, ce qui n'est pas le cas.* "

A côté des travaux d'entretien courant du réseau, les professionnels souhaitent que quelques réalisations facilitent le transit des bateaux, en particulier :

- la réfection des écluses du **canal du Nord** ;
- la desserte de **Sète** grâce à la construction d'une digue permettant le passage des bateaux fluviaux par la mer quelques soient les conditions météorologiques ;
- l'accès au port du **Havre** ;

Les efforts de Voies navigables de France

Selon VNF, le **coût de la remise en état de l'ensemble du réseau fluvial** est compris entre 7,2 et 17,4 milliards de francs, tandis que son entretien est estimé entre 450 et 550 millions de francs par an, ainsi qu'il ressort du tableau ci-après :

	Longueur du réseau en kilomètres	Coût de la remise en état (en millions de francs)	Coût annuel de la maintenance (en millions de francs)
--	---	--	--

		Minimale	Initiale	Optimale	Pendant la remise en état	Après remise en état
1. Voies d'intérêt majeur pour le transport de marchandises	1 801	1 729	2 826	4 800	159	193
2.	909	938	2 323	3 229	76	86
2.1 Voies utiles au transport de marchandises						
2.2 Voies assurant des liaisons interbassin	565	654	1 156	1 531	35	45
SOUS-TOTAL	2 275	3 321	6 305	9 060	130	324
3. Voies à fort trafic touristique	914	987	1 249	1 973	36	46
4. Reste du réseau	2 488	2 931	4 641	6 372	146	180
TOTAL GENERAL	6 677	7 239	12 195	17 405	452	550

Source : VNF Le coût de la seule **remise en état du réseau emprunté par le trafic marchandises** varie entre **3,3 et 9 milliards de francs** selon que l'on choisit de maintenir le trafic existant dans les conditions actuelles ou que l'on améliore le réseau.

VNF s'est donné **dix ans pour rétablir à l'état minimum les voies d'intérêt majeur** pour le transport de fret et les voies utiles au transport de marchandises (catégories 1 et 2-1).

En 1998, les ressources de la section d'investissement -tous gabarits confondus- de VNF sont estimées à environ 650 millions de francs. Un long chemin reste à parcourir pour réaliser l'ensemble du programme de réhabilitation !

2. Assurer la desserte des ports

La desserte des ports par le rail, la route et la voie d'eau est l'un des fondements de leur compétitivité. L'Allemagne et les Pays-Bas ont d'ailleurs procédé à d'importants investissements au cours des dernières années afin de renforcer les liaisons de leurs ports avec leurs hinterlands.

Dans le livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes, publié en 1997, la Commission européenne note que : "*l'amélioration de l'efficacité des ports contribue à l'intégration des différents modes dans un système unique, permettant une meilleure utilisation du transport par rail, par voies navigables et maritime [...] les différents modes de transport doivent être physiquement reliés entre eux, par exemple par de meilleures connexions entre l'hinterland et les ports*"^{23(*)}.

La proposition de décision du Parlement et du Conseil élaborée par la Commission en date du 10 décembre 1997, modifiant la décision n° 1692/96/CE en ce qui concerne les ports maritimes, les ports de navigation intérieure et les terminaux intermodaux tend à mettre l'accent sur des projets :

- facilitant le transfert de trafic de la route vers le maritime par la promotion du transport maritime à courte distance et le transport fluvial via le développement de l'infrastructure du port ;
- intégrant les ports dans le réseau de transport européen, en assurant un meilleur accès à l'hinterland, en particulier par des liaisons ferroviaires et fluviales.

Elle tend également à une meilleure prise en compte des ports intérieurs dans le réseau de transport combiné en soulignant que " *Si le réseau routier et certaines liaisons ferroviaires ont atteint un degré de saturation particulièrement élevé, les voies navigables et les ports intérieurs disposent cependant d'une capacité suffisante pour un développement ultérieur* ".

Le transport maritime s'effectue désormais à des coûts très faibles. Une personnalité entendue par votre commission relevait, par exemple, qu'il est actuellement possible de transporter du minerai dans des bateaux de 300.000 tonnes au prix de 4 dollars la tonne à partir du Brésil, dès lors : " *pour le conteneur Hong-Kong-Marseille, le fret maritime n'est pas plus cher que le camion Marseille-Avignon* ".

La diversité des dessertes modales accroît la compétitivité des ports maritimes car elle développe l'offre de services à la clientèle et permet d'abaisser les prix en favorisant la concurrence.

Tous les grands ports d'Europe du Nord ont misé sur une triple desserte modale qui associe le rail, la route et la voie d'eau.

Comme l'écrit notre collègue Marc Massion dans un récent rapport sur les ports français de la Manche et de la mer du Nord face à leurs concurrents du Bénélux :

" *Par l'intermédiaire de plates-formes multimodales situées en avant port, Anvers et Rotterdam sont en prise directe avec les réseaux autoroutiers, ferroviaires et fluviaux de l'Europe entière. Les principaux centres industriels du continent peuvent être atteints en 24 heures. Ces ports offrent des gammes étendues de solutions logistiques intégrant tous les modes de transport à un prix compétitif*"^{24(*)}.

Aux Pays-Bas, le port de Rotterdam a misé sur une desserte multimodale complète. Ceci implique de renforcer la part du chemin de fer, comme le montre le tableau suivant :

ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DE LA DESSERTE MODALE DU PORT DE ROTTERDAM DE 1991 À 2010

(en millions de tonnes)

	1991	%	2010	%
Cabotage maritime	12,4	5,4	35,7	9,64
Pipe-line	46,1	19,8	40,6	11

Route	56,1	24,2	92,1	25
Navigation fluviale	109,2	47,1	177,3	48
Chemin de fer	8	3,5	24,3	6,36
TOTAL	231,8	100	370,0	100

(*) *Transport maritime à courte distance*

Source : *Poste d'expansion économique, La Haye*

Comme le montre le précédent tableau, les Pays-Bas envisagent d'accroître la part modale du chemin de fer de 3 points de pourcentage en vingt ans, (de 3,5 % à 6 %). Dans le même temps, la desserte fluviale de Rotterdam, qui absorbe aujourd'hui environ 47 % des entrées et sorties de marchandises du port en conserverait 48 %.

Le port souhaite également recourir davantage au **cabotage maritime** qui passerait, selon les prévisions, d'un peu plus de 5 % actuellement à environ 10 % dans douze ans. A n'en pas douter **le développement du cabotage maritime offre une chance aux ports français -en particulier à celui de Dunkerque- qui n'ont pas la " masse critique " atteinte par Le Havre ou Marseille afin d'en faire des " plates-formes d'éclatement " du trafic.** Il leur appartient de la saisir.

Rotterdam sera, à terme, desservi par une ligne exclusivement dédiée au transport de marchandises en direction de l'Allemagne, la **Betuwelijn**.

C. UN PARI À MOYEN TERME : LA LIAISON FLUVIALE SEINE-NORD

Parmi les liaisons à grand gabarit susceptibles d'être créées dans les années à venir, Seine-nord -qui figure au schéma transeuropéen des transports fluviaux de 1993- semble devoir être réalisée en priorité.

Son coût estimé à 15 milliards de francs sera dans tous les cas inférieur à celui de Seine-Est ou à celui d'une éventuelle liaison Saône-Moselle.

En outre, alors que Seine-Est n'en est encore qu'à des " études de cadrage " (évaluation socio-économique, aspects d'aménagement, d'environnement et modalités techniques) destinées à apprécier son opportunité, Seine-Nord a fait l'objet de travaux préparatoires plus approfondis.

De septembre à 1995 à septembre 1996, des études préliminaires ont été réalisées, sous la maîtrise d'ouvrage déléguée de Voies Navigables de France . Elles ont débouché sur la définition d'un fuseau entre Compiègne et Noyon et de 21 fuseaux techniquement envisageables entre Noyon et le canal Dunkerque-Escaut. Ces études ont été validées à l'automne 1996 par la direction des transports terrestres, avant que ne débute une concertation qui s'est déroulée de septembre à décembre 1997. Sans préjuger des conclusions du préfet coordonnateur sur cette concertation, les travaux de votre commission d'enquête l'ont conduit à estimer que celle-ci s'était déroulée dans un véritable souci de transparence, avec la volonté d'informer le public et de recueillir son avis.

En pratique, si le choix du fuseau par le ministre avait lieu à l'automne 1998, il serait envisageable de lancer des études d'avant projet entre 1998 et 1999. Que les pouvoirs publics prennent cependant

garde à ce que Seine-Nord ne soit pas, comme Saône-Rhin, victime du temps. Rappelons que les premières études de trafic réalisées par la direction des transports terrestre remontent à 1991-1992 et qu'elles sont en cours d'actualisation ...

Un autre motif d'interrogation provient de l'incidence de la construction de Seine Nord sur les ports de Rouen et du Havre, à cause du renforcement de la concurrence du port d'Anvers. Sur ce sujet, les conclusions présentées par la commission thématique " réseaux et territoires " dans le cadre de la préparation du schéma national d'aménagement du territoire restent d'actualité : " *la durée de réalisation de cette réalisation devra être mise à profit pour préparer les ports de la Basse-Seine à la concurrence accrue des ports du Bénélux.* "

La réalisation de Seine Nord est donc indissociable d'une politique globale tendant à accroître la compétitivité des ports français, notamment du Havre, mais elle permettrait également d'insérer Dunkerque dans le développement des ports d'Europe du Nord.

DEUXIÈME PARTIE -

TIRONS PARTI DE NOTRE RÉSEAU FERROVIAIRE EN VUE D'UNE OUVERTURE SUR L'EUROPE

La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire avait affecté un objectif clair et compréhensible par tous les Français à la politique des infrastructures ferroviaires. Son article 17 précisait ainsi qu'" *en 2015, aucune partie du territoire français métropolitain ne sera située à plus de cinquante kilomètres ou de quarante-cinq minutes d'automobile soit d'une autoroute ou d'une route express à deux fois deux voies en continuité avec le réseau national, soit d'une gare desservie par le réseau ferroviaire à grande vitesse* ".

Afin de mettre en oeuvre ce principe, la loi prévoyait notamment l'établissement d'un schéma du réseau ferroviaire dont la réalisation, à l'image de l'ensemble des schémas sectoriels, devait s'achever en 2015 et qui prenait la forme d'une révision et d'une prolongation du schéma national des liaisons ferroviaires à grande vitesse publié en 1992.

Cette relance de la planification des investissements ferroviaires avait pour mission selon les termes de l'article 18 de la loi du 4 février 1995 d'" *assurer la continuité et la complémentarité des réseaux, aussi bien pour les personnes que pour les marchandises* ".

La consécration législative du schéma national des liaisons à grande vitesse s'est heurtée à la modification des conditions économiques et financières qui avaient fondé son élaboration et qui, d'instrument de programmation, l'a ravalé au rang de déclaration d'intention.

Néanmoins, la remise en cause du schéma de 1992 pour des raisons budgétaires ne doit pas aboutir à nier la nécessité de poursuivre la modernisation du réseau ferroviaire français et son adaptation aux besoins de l'économie et des citoyens.

Le transport ferroviaire dispose d'atouts incontestables et le regain d'intérêt qu'il suscite chez nos partenaires augure d'un possible renouveau de ce mode de transport victime pendant de nombreuses années de la concurrence de la route.

La construction européenne, tout en lui offrant de nouvelles perspectives de développement, entraînera dans son organisation de profondes modifications qui, au prix d'un effort d'adaptation, sont susceptibles d'en améliorer la productivité.

Les décisions prises par le Gouvernement, si elles affichent une volonté de favoriser le transport ferroviaire, suscitent de nombreuses interrogations :

- quels sont les motifs exacts qui ont justifié l'abandon du schéma directeur national des lignes ferroviaires à grande vitesse ?
- les décisions du Gouvernement ne remettent-elles pas en cause la légitimité de la politique d'adaptation et de rénovation du réseau ferroviaire qui était inscrite dans la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ?
- les choix effectués sont-ils les plus pertinents en termes de rentabilité et d'équité ?
- les décisions prises notamment celles concernant le TGV-Est n'obèrent-elles pas, dans un contexte de rigueur, des possibilités d'investissements consacrés aux autres modes de transport ?

Ce sont ces questions auxquelles votre commission d'enquête a souhaité répondre.

I. UNE PROGRAMMATION DES INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES DÉFAILLANTE

A. UN SCHÉMA AMBITIEUX

L'élaboration d'un schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse a été décidée par le conseil des ministres du 31 janvier 1989 et a été engagée par arrêté du 29 décembre 1989 du ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer. Il s'agissait là du premier schéma directeur étudié en vertu des dispositions de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs qui disposait dans son article 14 que, dans le cadre des orientations nationales de la planification et de l'aménagement du territoire, des schémas directeurs d'infrastructures sont établis par l'Etat en consultation avec les régions " *pour assurer la cohérence à long terme des réseaux définis pour les différents modes de transport et pour définir les priorités en matière de modernisation, d'adaptation et d'extension des réseaux* ".

1. Un schéma conçu dans une période poussant à la surenchère

L'élaboration du schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse a fait l'objet d'une procédure de consultation menée dans une " **période d'euphorie** " selon les termes utilisés par une personnalité auditionnée par votre commission d'enquête.

Les propositions du schéma ont été examinées à partir de 1990 par les régions et les professionnels du transport. Après avis des conseils régionaux, des comités régionaux des transports et du conseil national des transports, le comité interministériel d'aménagement du territoire du 14 mai 1991 a adopté le schéma directeur qui a été publié par un décret en date du 1er avril 1992.

L'élaboration de ce schéma a été menée dans un contexte marqué par le succès commercial et technique du train à grande vitesse. Il est, en effet, très significatif que cet effort de planification des infrastructures ferroviaires ne concerne que les seules lignes à grande vitesse, faiblesse à laquelle la loi d'orientation du 4 février 1995 devait remédier.

En effet, le train à grande vitesse est apparu comme **une prouesse technologique de l'industrie française**. Rappelons que le TGV détenait depuis 1990 le record de vitesse mondial sur rail (513,3 kilomètres/heure).

Les succès à l'exportation confortèrent les premières réussites commerciales rencontrées par la SNCF dans l'exploitation des lignes à grande vitesse. L'ouverture de la liaison TGV Paris-Lyon se traduit, au-delà d'une perte de parts de marché pour le transport aérien et d'un arrêt de la progression du trafic sur l'autoroute A6, par une augmentation des trafics supérieure aux reports de la route et de l'avion vers le rail, ce qui dépassait les prévisions de la SNCF. Par ailleurs, les résultats du TGV Atlantique s'avéraient satisfaisants.

La grande vitesse ferroviaire semblait **particulièrement adaptée** à la **géographie française et européenne** caractérisée par une concentration de la population dans de grandes agglomérations situées à des distances moyennes sur lesquelles elle permet une offre compétitive par rapport aux autres modes de transport.

Par ailleurs, le TGV a été considéré comme **un nouvel outil d'aménagement du territoire**. La perspective d'effets bénéfiques sur le développement local incitèrent, en effet, de nombreuses collectivités locales à souligner l'intérêt d'une desserte TGV. Les années 1989 et 1990 furent marquées par de nombreuses prises de position et déclarations en faveur d'un développement des liaisons à grande vitesse. Le schéma directeur apparaît pour une large part comme le résultat de ces demandes.

Répondant à des attentes locales multiples, la planification ferroviaire privilégiait donc le transport de voyageurs entre les grandes agglomérations, ce choix reposant sur des conditions techniques nouvelles susceptibles d'améliorer la compétitivité d'un mode de transport souffrant depuis de longues années de la concurrence de la route et, plus marginalement, de l'avion. La part modale du fer dans les trafics nationaux de voyageurs qui s'élevait en 1971 à 28 % avait été ramenée en 1992 à 19 %.

2. Un schéma ambitieux

Les ambitions du schéma directeur étaient considérables, ainsi qu'en témoigne le nombre élevé de lignes nouvelles inscrites dans le document : pas moins de 16 projets représentant environ 3.500 kilomètres de lignes nouvelles, alors qu'un peu moins de 1.200 kilomètres étaient réalisés ou en cours de construction à la date de sa publication en 1992. Les investissements nécessaires à la réalisation de ce programme représentaient, aux conditions économiques de 1989, un investissement global évalué à 210 milliards de francs, dont 180 pour les infrastructures et 30 pour le matériel roulant.

Les hypothèses se fondaient sur un coût kilométrique moyen de construction des lignes nouvelles pouvant varier entre 30 et 70 millions de francs selon la complexité des ouvrages spéciaux à réaliser.

Les liaisons envisagées figurent au schéma qui figure ci-joint. Seul le " TGV des estuaires " n'y figure pas.

Les lignes inscrites au schéma directeur concernaient :

- **des lignes nouvelles en service** : TGV Paris Sud-Est (417 km) et TGV-Atlantique (282 km) ;
- **des lignes nouvelles en construction** (soit 556 km) : TGV Nord (partie française du projet

Paris/Londres/Bruxelles-Amsterdam/Cologne-Francfort) reliant Paris au nord de la France, au tunnel sous la Manche et à la Belgique, prolongement de la ligne Paris-Lyon jusqu'à Valence ; interconnexion Est de l'Ile-de-France reliant le TGV Sud-Est au TGV-Atlantique et au TGV-Nord via l'aéroport de Roissy.

- **et des projets de lignes nouvelles** (soit 3446 km), **de loin les plus nombreux** : prolongement du TGV Atlantique de Tours vers Bordeaux et le sud de l'Aquitaine, prolongement du TGV-Atlantique du Mans à Rennes, TGV Auvergne reliant Clermont-Ferrand à la région parisienne, TGV-Est reliant Paris à Strasbourg, TGV Grand-Sud reliant Bordeaux, Toulouse et Montpellier, Marseille et la Côte d'Azur, interconnexion Sud de l'Ile-de-France, liaison transalpine Lyon-Turin grâce à un nouveau tunnel de base d'environ 54 km sous le Mont-Cenis, TGV Limousin reliant Limoges et le Sud-Ouest du Massif central à la région parisienne, TGV Méditerranée qui regroupait les lignes Paris-Marseille, Marseille-Côte d'Azur et Marseille-Perpignan, TGV Midi-Pyrénées prolongeant le TGV Atlantique et Aquitaine jusqu'à Toulouse, TGV-Normandie reliant Caen à Rouen, TGV-Pays de la Loire prolongeant le TGV-Atlantique du Mans à Angers, TGV Rhin-Rhône, TGV Picardie reliant le TGV-Nord et le tunnel sous la Manche et liaison Bourg-en-Bresse-Genève.

Comparés à ceux élaborés dans des pays européens comme l'Italie, l'Espagne ou l'Allemagne, le schéma français apparaît de loin comme le plus ambitieux en kilomètres de lignes à construire.

3. Un schéma qui a été intégré dans une perspective européenne

Un des objectifs du schéma élaboré entre 1989 et 1991 était, selon les termes du communiqué publié à l'issue du Conseil des ministres du 31 janvier 1989, d'" *assurer la cohérence nécessaire entre les perspectives du développement du réseau français et les projets des autres pays européens* ".

Cette mise en cohérence devait être favorisée grâce à la mise en oeuvre d'une réflexion européenne sur les réseaux de transport à l'échelle de l'Union européenne et dont une des premières concrétisations fut l'élaboration d'un schéma directeur des TGV européens adopté en Conseil des ministres européens en décembre 1990.

Le rôle des infrastructures de transport dans l'achèvement du marché unique fut consacré par le traité de Maastricht en 1992 qui, dans son titre XII (article 129 B, C et D), reconnaît l'importance du développement des réseaux transeuropéens de transports. Ces derniers apparaissent dans le Livre blanc de Jacques Delors " *Emploi, compétitivité, croissance* " comme un des volets majeurs de la politique de soutien de l'emploi et de relance économique.

A la suite du rapport Christophersen, élaboré par un groupe de représentants personnels des chefs d'État ou de Gouvernement, le Conseil européen d'Essen adopta le 10 décembre 1994 une liste prioritaire de quatorze projets d'infrastructure dont cinq sont, en tout ou partie, des projets de ligne ferroviaire à grande vitesse. Parmi ces derniers, figurent bon nombre de projets inscrits au schéma directeur de 1992. Il s'agit de la ligne Paris-Bruxelles-Cologne-Amsterdam, du TGV-Est reliant Paris à l'Allemagne et au grand Duché de Luxembourg, du TGV Lyon-Turin-Milan-Venise-Trieste et des TGV Montpellier-Perpignan-Barcelone-Madrid et Dax-Madrid par Valladolid.

Dans le livre blanc " *une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires* ", présenté par la Commission européenne en juillet 1996, le caractère prioritaire de ces projets fut réaffirmé. Ils figurent, à titre indicatif, en annexe de la décision n° 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport.

Les projets ferroviaires arrêtés en 1994 apparaissent plus comme le résultat d'une conception

redistributive de la politique des réseaux transeuropéens et des propositions de chaque État, que d'une analyse de leur intérêt économique ou financier et de leur apport à la construction européenne.

L'article 129 B soulignant la nécessité de relier les régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales de la Communauté, a en effet abouti à retenir des projets dont l'intérêt commun paraît limité mais qui permettent au delà des crédits propres aux infrastructures de transports, de réunir des crédits substantiels du fonds de cohésion et des fonds structurels. Les pays développés de la zone centrale qui possédaient déjà des réseaux denses ont quant à eux proposé des projets de réalisation difficiles à l'image des liaisons transfrontalières entre l'Italie et la France ou l'Espagne et la France.

Votre commission souligne qu'il existe une analogie dans les principes qui ont présidé à l'élaboration du schéma national et à la définition des réseaux transeuropéens. En effet, dans les deux cas, la logique de redistribution a primé sur l'analyse économique de la rentabilité des projets envisagés.

B. UN SCHÉMA À LA VALEUR INCERTAINE

1. Un schéma qui n'est pas un document de programmation

En dépit de sa prise en compte dans le cadre d'une planification européenne, le schéma directeur national des lignes à grande vitesse est doté d'une valeur incertaine.

A la lecture du rapport de présentation qui l'accompagne, **le schéma publié en 1992 apparaît plus comme une déclaration d'intention que comme un effort de programmation de la dépense publique.**

On peut lire ainsi qu'" *un tel schéma a pour vocation d'évaluer les besoins, avec suffisamment d'anticipation, compte tenu de l'importance des délais de réalisation des lignes* ". Sa réalisation devait être décidée " *par l'État et la SNCF dans le cadre des contrats de plan successifs en tenant compte des enjeux de transport attachés à ces éléments, des contraintes macro-économiques, de la situation financière de la SNCF et du développement des liaisons correspondantes dans les pays voisins* ". La prudence de la rédaction contrebalance à l'évidence les ambitions exprimées dans l'énumération des projets envisagés.

Le schéma n'est au demeurant accompagné d'aucun élément relatif au financement des lignes nouvelles. A l'exception d'une estimation très approximative concernant le coût moyen kilométrique de construction d'une ligne nouvelle, comprise entre 30 et 70 millions (soit du simple à plus du double), le document ne comporte **aucune indication chiffrée.**

Cela apparaît d'autant plus regrettable que certains projets présentent pour la SNCF des taux de rentabilité interne très faibles, ce qui pose à l'évidence le problème de leur financement par l'entreprise ferroviaire. C'est le cas en particulier du TGV Normandie dont le TRI est de 0,1 %, selon les indications contenues dans le rapport de présentation du schéma directeur.

Par ailleurs, **aucune échéance n'est fixée pour la réalisation des lignes** inscrites au schéma directeur. Est indiqué tout au plus que " *pour chaque axe, le schéma directeur retient un niveau d'équipement possible dans une perspective d'une vingtaine d'années* ".

Comme l'indique le rapport de présentation, le schéma directeur " *n'est pas un document de programmation* ". **Il est donc difficile d'y voir le résultat d'une politique de planification de l'investissement ferroviaire.** Il importe de souligner qu'à la même époque bon nombre de nos

partenaires firent également le choix de la grande vitesse ferroviaire ; néanmoins, certains pays comme l'Allemagne l'accompagnèrent, à la différence de la France, d'une véritable planification des investissements.

En Allemagne, le plan des infrastructures fédérales de transport, le Bundesverkehrswegeplan (BVWP), adopté en 1992, prévoyait un important programme d'investissement ayant pour objectif de doter le pays, à l'issue de la période fixée pour sa réalisation, soit 2012, d'un réseau ferré à grande vitesse d'une longueur de 3.200 kilomètres, grâce à la création de lignes nouvelles et à l'aménagement de lignes existantes.

Cependant, si l'ampleur des réalisations envisagées est à peu près comparable à celui de la France, **les méthodes de programmation des investissements diffèrent profondément**. En effet, depuis 1973, la politique suivie en Allemagne en matière d'infrastructures de transport est inscrite dans le plan des infrastructures fédérales de transport (BVWP) élaboré par le ministère des transports et approuvé par le Gouvernement fédéral. Ce document fixe pour 10 à 15 ans les objectifs de la politique d'investissement et énumère les projets de construction, d'aménagement, de rénovation et d'entretien lourd ainsi que les moyens de financement qui y seront affectés. Décliné en deux plans relatifs aux grandes routes fédérales, d'une part, et aux voies ferrées, d'autre part, il est adopté par le Bundestag et fait l'objet d'une mise à jour régulière grâce à l'élaboration de plans quinquennaux.

Cette procédure présente aux yeux de votre commission deux mérites essentiels : en premier lieu, elle permet une réflexion globale intégrant les différents modes de transport et, en second lieu, elle s'accompagne d'un effort de programmation des investissements. On se rapproche là de la notion de loi de programme dont la valeur serait incontestablement supérieure à celle d'un schéma à l'image de celui arrêté pour les liaisons ferroviaires à grande vitesse en 1992.

En outre, l'exemple allemand souligne **le caractère parcellaire du schéma de 1992**. En effet, le BVWP concerne non seulement les lignes à grande vitesse mais aussi les lignes existantes, et, à ce titre, il prévoit que l'essentiel des investissements prévus (soit 213,6 milliards de DM) soit consacré à l'aménagement des voies et à la mise à niveau du réseau de l'Est de l'Allemagne. Enfin, comportant un volet relatif au transport combiné, il s'inscrit dans une perspective intermodale.

Il s'agit là, à l'évidence, d'une planification plus proche de celle voulue par le législateur lors de l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de 1995 que de celle mise en oeuvre pour l'élaboration du schéma de 1992.

Votre commission souligne que, parmi les témoignages qu'elle a pu recueillir, nombreux ont été ceux qui déploraient l'absence d'une véritable planification des infrastructures ferroviaires.

2. Des choix lourds de conséquence : un schéma doté d'une grande force d'inertie

Cependant, si la valeur du schéma directeur était incertaine, il n'en avait pas moins des conséquences concrètes.

Comme l'a souligné M. Philippe Rouvillois dans le rapport qu'il a remis en juillet 1996 à M. Bernard Pons, ministre de l'Équipement, du logement, des transports et du tourisme, et à Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État aux transports, sur les modalités de mise en oeuvre du schéma directeur des lignes à grande vitesse, " dans la lancée de ce document très ambitieux quant aux infrastructures à créer, il y avait un ensemble d'études concernant de nombreuses liaisons, à peu près une dizaine " et " par un processus qui semblait échapper au contrôle du ministère des finances et du ministère des transports, on passait d'études préliminaires en études préalables au lancement d'enquêtes (...). On lançait un processus inéluctable où le Gouvernement allait devoir prendre des décisions très rapidement, portant non pas sur deux ou trois projets, mais sur cinq ou

six projets divers " .

Les termes de la lettre de mission adressée le 28 novembre 1995 à M. Rouvillois étaient significatifs du sort réservé aux projets inscrits au schéma directeur : " *La poursuite du financement des TGV inscrits au schéma directeur selon les modalités retenues à ce jour et selon le rythme souhaité par les élus locaux n'est désormais, à l'évidence, plus compatible avec l'objectif d'un assainissement financier de la SNCF, compte tenu du coût et de la rentabilité insuffisante de ces projets. Elle n'est pas non plus compatible avec l'objectif prioritaire de redressement des finances publiques et de maîtrise des prélèvements obligatoires* " .

On retrouve le même constat mais en termes plus lapidaires dans la formule utilisée par Mme Idrac au Sénat : " *on ne va pas en 10 ans financer deux fois plus de TGV deux fois moins rentables qu'on en a fait en 10 ans.* " .

Néanmoins, force est de constater qu'en dépit des remises en cause financières et techniques, le schéma de 1992 demeure doté d'une grande force d'inertie, les projets y figurant conservant pour la plupart d'entre eux une certaine légitimité. Si tout le monde s'est accordé pour en souligner le caractère irréaliste, personne n'a osé déclarer publiquement qu'il était caduc, le législateur ayant pour sa part, lors du vote de la loi de 1995, exprimé sa volonté de le réviser et de le prolonger.

C. UN SCHÉMA QUI S'EST RÉVÉLÉ IRRÉALISTE

1. Le réexamen à la baisse de la rentabilité des projets de lignes nouvelles

Le réexamen des calculs de rentabilité effectués lors de l'élaboration du schéma directeur résulte d'une révision à la hausse du coût au kilomètre de réalisation des infrastructures conjuguée à une diminution des estimations des recettes attendues.

- **L'augmentation du coût au kilomètre** des lignes TGV constatée au fil des réalisations successives n'a, en effet, cessé d'augmenter. Celui-ci est passé aux conditions économiques de 1994, de 33,6 millions de francs au kilomètre pour le TGV-Atlantique à 40,1 millions de francs pour le TGV-Nord, à 55,2 millions de francs pour le TGV Rhône-Alpes (contournement de Lyon) et à 69 millions de francs pour le TGV-Méditerranée en cours de réalisation.

Les raisons de cette augmentation tiennent, pour l'essentiel, au renforcement des obligations légales relatives à la protection de l'environnement, en particulier celles sur l'eau et le bruit qui, accentuées dans certains cas par les pressions des populations de plus en plus averties des enjeux environnementaux, exigent des tracés ou des ouvrages qui s'avèrent plus coûteux. Il faut noter, au demeurant, que cette tendance est commune à l'ensemble des infrastructures de transport et qu'elle est constatée dans tous les pays européens, le coût kilométrique moyen des lignes françaises avoisinant désormais la moyenne européenne.

- **Parallèlement, les recettes attendues se sont révélées surestimées.**

En ce qui concerne les recettes de référence, les estimations des trafics de référence, c'est-à-dire ceux attendus à l'échéance retenue pour le calcul en l'absence de réalisation d'infrastructure nouvelle, ont été révisées à la baisse, l'évolution du trafic voyageurs sur le réseau classique étant inférieure de près d'un tiers à celle attendue lors de l'élaboration du schéma directeur.

Par ailleurs, la déréglementation du transport aérien intérieur engagée à partir de 1992 a remis en question le postulat de l'avantage des liaisons ferroviaires à grande vitesse sur le trafic aérien pour des distances comprises entre 500 et 800 kilomètres. La forte baisse des tarifs sur les lignes pour

lesquelles la concurrence était la plus vive ne permettait pas, en effet, une augmentation significative des tarifs, du moins dans la proportion envisagée par la SNCF lors de l'élaboration du schéma directeur.

La conjugaison de ces deux facteurs a eu pour résultat de faire apparaître que le supplément de recettes attendu des lignes envisagées était très inférieur aux prévisions antérieures. D'après les estimations publiées dans le rapport de M. Philippe Rouvillois, il diminuait de près de moitié pour les TGV Rhin-Rhône (1ère phase) et Lyon-Turin, des deux tiers pour le TGV Languedoc-Roussillon, d'un tiers pour le TGV Bretagne - Pays de Loire et se maintenait au voisinage des prévisions antérieures pour le TGV-Aquitaine.

Il en résultait qu'**aucun des projets réestimés n'avait une rentabilité intrinsèque suffisante pour pouvoir être financé à partir de la seule contribution de la SNCF**. En effet, les taux de rentabilité interne des projets s'établissent entre 1 et 3,5 % environ, ce qui rendait impossible leur réalisation par la seule SNCF pour laquelle l'investissement n'était réalisable, selon les valeurs en usage, qu'à partir d'une taux de rentabilité interne de 8 %.

Il faut souligner que le champ du rapport confié à M. Philippe Rouvillois excluait le TGV-Est qui fit l'objet d'un rapport de l'Inspection générale des finances et du conseil général des Ponts et Chaussées. Remises en juillet 1996 au ministre de l'économie et des finances et au ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme, ses conclusions rejoignent les constats effectués par M. Philippe Rouvillois.

Les auteurs du rapport notent, en effet, que *" les raisons profondes de cette dégradation du bilan du projet tiennent à la réduction du trafic ferroviaire dans la région Est au cours des années passées, à la rigueur et au développement rapide de la concurrence aérienne et très probablement à la concurrence routière bien adaptée à beaucoup de liaisons au sein de la zone traversée, généralement peu dense et à l'armature urbaine dispersée "*.

Cette analyse ne fait que souligner les inconvénients d'une planification ferroviaire fondée sur le souci d'assurer à tout prix la place d'un mode de transport face à ses concurrents et privilégiant une conception sectorielle des investissements sur une réflexion multimodale.

A travers le réexamen du schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse, est apparue l'idée que la plupart des projets inscrits au schéma directeur national des lignes à grande vitesse ne pouvaient, compte tenu de leur faible taux de rentabilité, être financés sans une contribution importante des collectivités publiques, cette constatation étant accentuée par l'aggravation de la situation financière de la SNCF.

2. L'aggravation de la situation financière de la SNCF

La remise en cause des projets de lignes nouvelles résulte, en effet, également de l'aggravation de la situation financière de la SNCF. Il n'entre pas dans l'intention de votre commission d'examiner de manière détaillée les raisons des difficultés financières rencontrées par la SNCF à partir de 1991.

Comme l'a rappelé une personnalité auditionnée par votre commission, *" la SNCF a financé presque exclusivement l'extension du réseau TGV "*.

Compte tenu de sa faible capacité d'autofinancement, la participation de l'entreprise au programme de construction de lignes nouvelles et à la réalisation des infrastructures ferroviaires en général a contribué de manière déterminante à l'augmentation de son endettement.

A la fin de l'année 1995, l'endettement global de la SNCF atteignait quelque 208,5 milliards de

francs. Rapporté au chiffre d'affaire qui s'élevait à 51,9 milliards de francs à la même date, le ratio d'endettement était considérable. Rapporté à l'excédent brut d'exploitation qui ne représentait que 5,4 milliards de francs, le ratio d'endettement était encore plus défavorable. Le compte d'infrastructures représentait une grande part de l'endettement, soit 125 milliards de francs, ce chiffre étant du moins celui pris comme référence lors des débats sur la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public " Réseau Ferré de France " (RFF).

Les charges financières liées à cet endettement et à l'amortissement des lignes nouvelles ont pesé lourdement sur le compte de résultat alors que les recettes d'exploitation diminuaient en raison d'un volume de trafic inférieur aux prévisions et de la contrainte exercée par la concurrence aérienne sur les tarifs.

Dans ce contexte, compte tenu de la faible rentabilité interne des projets de lignes nouvelles à l'étude, il était évident qu'aucun d'entre eux ne pouvait être financé à partir de la seule contribution de la SNCF, sauf à poursuivre des travaux au prix d'un endettement qui à terme condamnerait l'entreprise ferroviaire.

tableau de bord TGV

D. LE BILAN MITIGÉ DU SCHÉMA DIRECTEUR DES LIGNES À GRANDE VITESSE

1. Des réalisations partielles

A ce jour, plus de 1.300 kilomètres de lignes nouvelles à grande vitesse ont été réalisés dans le cadre du schéma directeur national des lignes à grande vitesse.

Les lignes en service en 1998 sont la ligne grande vitesse Sud-Est de Paris à Valence, la ligne à grande vitesse reliant Paris au Mans et à Tours, la ligne grande vitesse Nord reliant Paris, Lille (avec embranchement vers Bruxelles) et le tunnel sous la Manche.

En ce qui concerne les travaux en cours, ils concernent la seule ligne Sud-Est de Valence à Marseille et de Valence à Nîmes. Les chantiers des grands ouvrages d'art ont démarré dans leur totalité et la mise en service de la ligne devrait être progressive pour être effective dans sa totalité en l'an 2000.

Les autres projets de lignes font actuellement l'objet d'études qui sont à des degrés divers d'avancement.

Parmi les plus avancés, outre le TGV Est déclaré d'utilité publique et le TGV Rhin-Rhône pour lequel les études préparatoires au lancement de l'enquête publique devraient être lancées et sur lesquels nous reviendrons dans le cours du rapport, figure le **TGV Languedoc-Roussillon.**

L'avant-projet sommaire (APS) entre Montpellier et le Perthus (frontière espagnole) a fait l'objet d'une approbation du ministre chargé des transports en mai 1995.

La section internationale de ce projet, comprise entre Perpignan et Figueras, a donné lieu à un accord franco-espagnol signé le 10 octobre 1995. Une commission intergouvernementale chargée de suivre les questions relatives à la construction et à l'exploitation de la section internationale a été installée à la fin de l'année 1997.

En novembre 1996, le ministre chargé des transports a décidé d'engager les études préparatoires à la

déclaration d'utilité publique pour la partie française de la section internationale, entre Perpignan et le Perthus. Une convention partenariale a été signée le 19 février 1997 avec les collectivités locales et les études se poursuivent.

En ce qui concerne la **liaison Lyon-Turin**, son caractère nécessaire a été rappelé lors du sommet franco-italien de Chambéry, le 3 octobre 1997. Par ailleurs, a été exprimée la volonté des gouvernements de réaliser une ligne ferroviaire à grande vitesse à usage mixte, voyageurs et fret. Il a été confié à une commission intergouvernementale chargée de la partie internationale du projet le contrôle des premières études techniques et financières d'un montant de 200 millions de francs engagés par Alpes-tunnel, groupement européen d'intérêt économique qui a en charge la partie internationale.

Compte tenu des éléments dont elle dispose, la commission intergouvernementale évalue à plus de 39 milliards de francs le coût du " tunnel de base " transfrontalier long de 52 kilomètres et de ses raccordements aux lignes existantes. Il faut souligner qu'en raison des difficultés liées aux caractéristiques géologiques des zones concernées, les estimations ne peuvent qu'être approximatives.

Sur la partie française du projet, la section Lyon-Montmélián, les études d'avant-projet sommaire (APS) font actuellement l'objet d'une consultation.

Pour le **TGV Bretagne et Pays de la Loire**, les études préliminaires sont en voie d'achèvement.

Le cahier des charges du **TGV Aquitaine** a été approuvé en septembre 1996, à l'issue d'un débat préalable sur les grands objectifs du projet. Une convention relative aux modalités de financement et de réalisation des études préliminaires ayant été signée entre l'Etat, la SNCF et les trois régions concernées, elles ont pu être lancées le 22 décembre 1996.

Les autres projets inscrits au schéma directeur national des lignes à grande vitesse ont connu des sorts divers.

Si le recours à la technique du train pendulaire est envisagé pour certaines liaisons comme celles desservant le Limousin, d'autres tracés à l'image du TGV-Normandie semblent purement et simplement abandonnés.

2. Le déséquilibre des investissements au profit du TGV

Comme il l'a été souligné devant votre commission, la priorité de la SNCF réside désormais " *dans la qualité de son réseau actuel et dans sa remise à niveau, les moyens de financement dans les dernières années ayant été consacrés aux lignes de TGV* ".

L'analyse des dépenses d'infrastructures de la SNCF entre 1980 et 1996 souligne, en effet, le poids prépondérant des dépenses relatives à la réalisation du programme TGV -en particulier entre 1990 et 1996.

Sur la période 1990-1997, les investissements TGV ont représenté en francs courants 45 milliards de francs sur un total d'investissements consacrés au réseau principal de 91 milliards.

C'est entre 1990 et 1992 que ces dépenses ont connu leur ampleur maximale. Elles représentaient en effet, au cours de cette période, plus de la moitié des dépenses d'infrastructures engagées par la SNCF sur le réseau principal avant de décroître en 1994 et 1995 et de progresser à nouveau à partir de 1996, année marquée par la montée en puissance des travaux de construction du TGV-Méditerranée.

Il faut souligner que la diminution des dépenses d'investissement intervenue entre 1993 et 1996, qui est liée au ralentissement du programme TGV, a été accompagnée d'une réduction des dépenses d'infrastructures affectées au réseau " grandes lignes ".

Cet engagement de la SNCF en faveur du TGV qui s'est traduit par une réduction de la part relative des dépenses d'investissement consacrées au réseau classique trouve aujourd'hui ses limites. Une remise à niveau de ce dernier s'impose, et cela pour des raisons essentiellement commerciales.

En effet, si le retard pris dans la mise à niveau du réseau classique ne pose pas de problèmes de sécurité, il se répercute sur la qualité des trafics, ce qui est de nature à handicaper le transport ferroviaire par rapport à ses concurrents, cette constatation étant plus particulièrement vérifiée pour le trafic de marchandises.

L'amélioration des infrastructures du réseau classique s'avère sur certaines relations nécessaires. Sur certaines dessertes, comme celles de la région dijonnaise ou encore au Sud de Nancy, la SNCF est obligée de limiter les vitesses des trains de fret pour des raisons tenant à la qualité des voies.

Par ailleurs, **certains points du réseau, en raison d'une absence d'investissement, sont désormais saturés.** En effet, contrairement à ce que peut laisser penser l'évolution de la part modale du transport ferroviaire, les trafics sont en croissance en nombre de trains et, depuis un an, en tonne/kilomètre et en nombre de voyageurs transportés. Le trafic demeurant concentré sur un nombre réduit d'axes, cette évolution se traduit par la saturation de différents noeuds ferroviaires.

C'est le cas, en particulier, de la liaison Bordeaux-Tours et du pont sur la Garonne, de la grande ceinture au nord et au Sud-Est de l'agglomération parisienne qui fait l'objet d'un trafic de fret très important devant coexister avec des trafics " banlieue " ou " grandes lignes " dans des conditions de plus en plus difficiles. Il est de même dans la région lyonnaise caractérisée par un trafic régional et " grandes lignes " considérable et également fortement demandeuse en sillons pour les trains de fret. Les contournements de Nîmes et de Montpellier constituent également des points de saturation extrêmement difficiles à surmonter, qui limitent la capacité de transit vers l'Espagne et le Portugal et créent des difficultés pour dégager des sillons de fret vers ces pays.

3. La contribution du TGV à la politique d'aménagement du territoire

Le rapport de présentation du schéma directeur des liaisons ferroviaires à grande vitesse soulignait l'intérêt du TGV comme instrument de la politique d'aménagement du territoire. Cette affirmation mérite aujourd'hui d'être nuancée.

Le caractère très partiel de la réalisation du schéma directeur de 1992 a privé le TGV d'une partie de son intérêt compte tenu de l'absence d'un réel réseau national à grande vitesse.

Pour des raisons évidentes, les liaisons TGV qui sont d'ores et déjà réalisées ou qui sont en cours de travaux étaient celles qui étaient les plus rentables et les préoccupations liées à l'aménagement du territoire n'étaient pas prépondérantes dans la décision de leur réalisation. En effet, elles relient des pôles économiques de première importance pour lesquels **il est difficile d'évaluer l'impact de la liaison TGV en terme d'accroissement du développement local.**

Par ailleurs, dans l'hypothèse de la construction d'une ligne fondée essentiellement sur des préoccupations liées à l'aménagement du territoire, **la seule réalisation de l'infrastructure ne peut suffir à induire de nouvelles activités économiques.** Comme le soulignait les conclusions de la commission " Réseaux et territoires " précédemment citée, " *une autoroute ou une gare de TGV ne*

contribueront véritablement au développement d'une ville moyenne que si elles s'accompagnent de la création d'un ensemble de services technologiques, financiers, universitaires qui contribuent à l'implantation d'activités nouvelles ". Elles indiquaient également que " *dans certains cas, l'amélioration des infrastructures de transport entre des régions de niveaux économiques trop disparates pouvait même conduire à une relative dévitalisation de certaines agglomérations "*.

Enfin, force est de constater qu'au-delà des contestations liées aux dommages environnementaux causés par la construction de lignes nouvelles, la **création d'une liaison TGV peut pénaliser au fur et à mesure de sa réalisation les régions en situation intermédiaire**, sans qu'elles puissent bénéficier en contrepartie de compensations (gares nouvelles, maintien d'une desserte classique performante). Il s'agit là d'un phénomène qualifié par certains d'" effet tunnel ". Ce dernier s'étend plus particulièrement aux sections des lignes classiques empruntées par les TGV pour les dessertes terminales sur lesquelles de nombreux arrêts sont supprimés par rapport aux dessertes antérieures. C'est le cas en particulier des liaisons TGV avec la Bretagne à partir de Rennes et des liaisons TGV Poitiers-La Rochelle. Une telle situation est d'autant plus inquiétante que l'utilisation des trains à grande vitesse pour des relations régionales est loin d'être négligeable.

Le schéma directeur de 1992 soulignait que le TGV offrait " *une bonne complémentarité avec le réseau classique "* grâce, d'une part, à la compatibilité de cette technique avec des voies classiques, et d'autre part, " *aux correspondances adaptées des dessertes TGV et des autres dessertes, notamment celles des systèmes régionaux de transports "*.

A cet égard, les critiques suscitées par l'implantation de gares TGV en rase campagne sont significatives. L'absence de liaisons avec le réseau classique et en particulier avec les trains express régionaux (TER) explique la faible fréquentation de ces gares intermédiaires à la fois éloignées des centre-villes et dépourvues de correspondances régionales à l'image de la gare Picardie sur la ligne TGV Nord ou de la gare de Mâcon-Loché sur la ligne TGV Sud-Est. Ces dessertes exercent un effet dissuasif sur les voyageurs incités à recourir à leur voiture, surtout si ils parcourent des trajets requérant par route une à deux heures. La question se trouve aujourd'hui clairement reposée à propos du TGV-Est, et particulièrement de la gare Lorraine, prévue entre Metz et Nancy et qui ne sera pas reliée au réseau Métrolor.

De façon plus générale, on peut considérer que la SNCF a eu tendance à minorer l'importance des dessertes intermédiaires, la méthodologie qu'elle utilise pour le calcul de ses prévisions de trafic l'y incitant au demeurant. Or, ces dessertes sont susceptibles d'apporter un trafic non négligeable et de constituer des atouts pour le chemin de fer face à la concurrence de la voiture individuelle. Il est donc évident que si ces arrêts intermédiaires ne bénéficient que d'une desserte limitée et si de surcroît ils se situent hors des agglomérations, ils ne permettent pas à la SNCF d'attirer les voyageurs. Néanmoins, les arbitrages, demeurent en ce domaine délicats, le contournement des agglomérations conditionnant en partie le gain de temps obtenu sur l'ensemble de la relation.

4. Le TGV comme instrument de reconquête de la clientèle

Si la SNCF a su, grâce au TGV, répondre au désir de la clientèle de disposer d'un transport à grande vitesse et si elle a, sur certaines liaisons, remporté d'incontestables succès commerciaux, **il ne lui a pas permis de lutter contre l'utilisation de plus en plus répandue du véhicule individuel.**

Entre 1982 et 1992, alors que la mobilité mesurée en voyageurs/kilomètre a progressé à un rythme de 2,6 % par an, la SNCF a vu sa part modale régresser de 9,9 % à 8,5 %.

Cette dérive est particulièrement sensible pour les trajets les plus longs. Entre 1982 et 1992, alors que l'ensemble des trafics à longue distance progressait de 3 %, l'opérateur ferroviaire voyait sa part modale baisser de près de 3 points (de 17,6 % à 14,4 %).

L'évolution des dépenses des ménages par mode de transport est révélatrice de la part marginale qu'occupe désormais le chemin de fer : la part représentée par le chemin de fer est, en effet, passée de 10 % en 1980 à 5 % en 1992.

Le TGV n'a donc pas permis d'enrayer le déclin du transport ferroviaire, notamment en raison d'un développement encore relativement limité du réseau à grande vitesse, mais a donné l'illusion d'une certaine reconquête du marché qui a retardé des évolutions nécessaires en termes de coûts de production et de politique commerciale.

II. LES INCERTITUDES NE SONT PAS LEVÉES

A. LE NOUVEAU CONTEXTE DE LA POLITIQUE FERROVIAIRE

1. L'abandon du " tout-TGV "

Le rapport remis à M. Bernard Pons et à Mme Anne-Marie Idrac par M. Philippe Rouvillois en juillet 1996 a consacré le caractère irréaliste du schéma directeur national des lignes à grande vitesse. Sa conclusion était, en effet, la suivante : *" Compte tenu de l'état des finances publiques, il est donc malheureusement très probable qu'il ne sera pas possible de réaliser dans les 15 à 20 prochaines années l'ensemble des infrastructures inscrites au schéma directeur, ni même l'intégralité de celles qui ont déjà donné lieu au lancement d'études préliminaires "*.

M. Jean-Claude Gayssot, le 24 octobre 1997, lors de l'examen des dispositions du projet de loi de finances pour 1998 relatif à son ministère à l'Assemblée nationale, indiquait sous forme de boutade que *" pour réaliser 2.300 kilomètres de TGV, il faut à peu près 200 milliards de francs de fonds publics (et que compte tenu des sommes disponibles) il faudrait quatre siècles "* pour réaliser le programme prévu par le schéma directeur.

Cependant, votre commission observe que si l'idée d'une réalisation dans un délai de 10 à 15 ans du schéma de 1992 a été abandonnée, les lignes inscrites au schéma demeurent des objectifs auxquels se réfèrent le Gouvernement comme les collectivités locales. Il y a donc une pérennité des projets de tracés, ceci s'expliquant par la poursuite des études et des consultations.

Le schéma directeur de 1992, comme nous l'avons souligné plus haut, est doté d'une force d'inertie qui constitue incontestablement un obstacle aux remises en cause nécessaires à l'élaboration d'une programmation plus réaliste et, pour cette raison, plus dynamique des investissements ferroviaires.

Il apparaît, à l'évidence, nécessaire que les priorités en ce domaine soient redéfinies afin de tenir compte des difficultés de financement et de réalisation des projets mais également d'éviter que la contrainte budgétaire devienne le seul critère de planification des investissements ferroviaires.

Pour l'heure, en dépit des annonces relatives au TGV-Est et au TGV-Rhin-Rhône faites à l'issue de la réunion interministérielle du 4 février 1998, **il n'existe pas de nouveau programme TGV.**

Le développement de la grande vitesse n'est pas pour autant exclu. Le ministre de l'Équipement, des transports et du logement, par lettre en date du 27 août 1998 adressée aux présidents des conseils d'administration de la SNCF et de Réseau Ferré de France (RFF), a, en effet, indiqué qu'il était *" tout particulièrement attaché à ce que la grande vitesse, qui a donné une nouvelle jeunesse au chemin de fer, poursuive sa progression, compte tenu de ses avantages en matière de service, de sécurité et d'environnement "* mais a souligné que *" cette politique (devait) rester réaliste, pour pouvoir effectivement être mise en oeuvre "*.

A la suite de la réunion interministérielle du 4 février 1998, le Gouvernement a donné mission à RFF, en concertation avec la SNCF, pour dresser un état des besoins et formuler des propositions.

Les orientations qui ressortent du communiqué gouvernemental sont celles qui avaient été définies par le ministre dans sa lettre de l'été : RFF et la SNCF devront définir des priorités "*à partir de l'intérêt socio-économique des projets, (de) leurs enjeux en terme d'environnement, d'aménagement du territoire et de liaisons européennes*". Le communiqué précise, par ailleurs, que "*la capacité des projets à permettre des phasages, en assurant une utilisation optimale des ressources publiques devra être prise en compte*".

L'abandon du " tout-TGV " est consacré par la référence à la technique pendulaire faite par le communiqué gouvernemental : "*les moyens dégagés en faveur du réseau classique permettront d'engager des actions d'amélioration de l'offre, utilisant éventuellement la technologie pendulaire, au bénéfice notamment de régions qui ne seraient pas concernées à court terme par des projets de lignes nouvelles à grande vitesse*".

Les résultats de cette mission sont attendus pour la fin du premier semestre 1998. Sur cette base, le Gouvernement devrait définir les conditions techniques et financières de la poursuite d'un "*programme maîtrisé des lignes à grande vitesse*" respectant les engagements internationaux de la France. Cette réflexion s'inscrira au sein de la démarche concertée d'élaboration, qui reste à préciser, des schémas multimodaux de transports prévus par le projet de loi d'orientation d'aménagement durable du territoire en préparation. Ses conclusions devraient être connues avant la fin de l'année 1998.

2. La réforme institutionnelle : une clarification des responsabilités

Les décisions relatives à la réalisation des infrastructures ferroviaires sont désormais prises en vertu de la loi du 13 février 1997, selon des modalités qui distinguent plus clairement les responsabilités des collectivités publiques et celles des gestionnaires du réseau.

La loi du 13 février 1997

La réforme introduite par la loi du 13 février 1997 est apparue, selon l'expression utilisée par notre collègue François Gerbaud, rapporteur du texte au nom de la commission des affaires économiques, comme la "*quatrième mue de l'organisation ferroviaire en France*". Elle résulte à la fois de la crise financière qui a frappé la SNCF à partir de 1991 et de la nécessité d'adapter les structures d'exploitation du réseau ferré aux exigences européennes contenues dans la directive n° 91-440 du 29 juillet 1991. En effet, la séparation entre les activités relatives à l'exploitation de l'infrastructure et celles relatives à sa gestion imposée par la directive ont permis de clarifier la situation financière de la SNCF par inscription au passif de RFF, établissement public chargé de l'infrastructure, de l'endettement de la SNCF à hauteur de 134,2 milliards de francs auxquels se sont ajoutés, en juillet 1997, 20 milliards de francs.

Cette réforme, si elle n'a pas eu pour objet d'effacer la dette de la SNCF puisque cette dernière a été transférée à Réseau ferré de France a permis d'alléger la contrainte financière pesant sur la SNCF et de la dégager d'un endettement qui relevait pour partie de la puissance publique.

Un tel objectif satisfait à l'exigence posée par l'article 9 de la directive du 29 juillet 1991 qui précise que "*les États membres mettent en place, conjointement avec les entreprises ferroviaires publiques existantes, des mécanismes adéquats pour contribuer à réduire l'endettement de ces entreprises jusqu'à un niveau qui n'entrave pas une gestion financière saine et pour réaliser l'harmonisation de la situation financière de celles-ci*".

Si le Gouvernement a annoncé son intention de procéder à un réexamen de la réforme introduite par la loi du 13 février 1997, il est apparu à votre commission qu'il ne souhaitait plus remettre en cause ni le désendettement de la SNCF ni la séparation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'oeuvre. On ne peut que s'en féliciter : ces deux éléments sont, en effet, des points essentiels car ils permettent, d'une part, d'éviter une reconstitution de l'endettement de la SNCF et, d'autre part, d'espérer pour l'avenir que les travaux d'infrastructures soient conduits dans des conditions plus satisfaisantes.

Néanmoins, la dette ferroviaire n'a pas disparu pour autant ; elle pèse désormais sur Réseau ferré de France dont l'objet est, aux termes de l'article premier de la loi du 13 février 1997, "*l'aménagement, le développement, la cohérence et la mise en valeur de l'infrastructure du réseau ferré national*" et qui, à ce titre, "*met en oeuvre, sous le contrôle de l'Etat, le schéma du réseau ferroviaire prévu au II de l'article 17 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*".

De nouvelles règles de financement

Les modifications structurelles introduites par la loi du 13 février 1997 ont été l'occasion de poser les nouvelles règles du financement des infrastructures ferroviaires.

Le décret n° 97-444 du 15 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France a fixé les conditions dans lesquelles l'établissement public exerce ses responsabilités en matière de gestion de l'infrastructure. Afin de prévenir toute dérive non maîtrisée de l'endettement du gestionnaire de l'infrastructure, son article 4 précise que "*RFF ne peut accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national, inscrit à un programme à la demande de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un organisme public local ou national que s'il fait l'objet de la part des demandeurs d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement*".

Cet article formalise un impératif de rentabilité. Il apporte donc sur ce point une réponse très claire à la question posée par le rapport Rouvillois sur la participation des collectivités publiques au financement des infrastructures ferroviaires.

Cette règle signifie, en effet, que RFF ne financera les nouvelles infrastructures ferroviaires que dans la mesure où elles auront une rentabilité financière suffisante pour permettre un autofinancement des travaux envisagés, le reste du financement devant être assuré par les collectivités publiques.

Votre commission ne peut qu'approuver la rigueur de ce dispositif qui vise à éviter les ambiguïtés qui ont conduit au niveau d'endettement actuel du secteur ferroviaire français par une véritable fuite en avant consistant à financer par l'emprunt des investissements non rentables au strict plan comptable.

Ce nouveau système de financement souligne les responsabilités des collectivités publiques -y compris celles des collectivités territoriales- dans la politique ferroviaire et **permet de distinguer dans un projet d'infrastructure ce qui ressort de la logique de la rentabilité financière et ce qui ressort de préoccupations socio-économiques telles que la poursuite d'une politique d'aménagement du territoire**. Il s'agit sans doute là d'une des ruptures les plus importantes introduites par la réforme de 1997.

3. L'affirmation de la contrainte financière

Si les nouvelles règles de financement des infrastructures ferroviaires clarifient les responsabilités de chacun des acteurs de la décision publique, elles soulignent également dans quelle mesure leur marge de manoeuvre est limitée par la contrainte financière. Celle-ci résulte principalement de la faible rentabilité des projets escomptés et de la situation financière de RFF qui ne permet pas de prévoir un autofinancement des projets envisagés.

Compte tenu de ses charges financières, RFF ne peut en effet qu'apporter qu'une contribution modeste au financement des infrastructures à réaliser. On retrouve ici la limite principale de la réforme de 1997 : le transfert et non l'apurement de la dette de la SNCF.

Le budget de RFF pour 1997 faisait apparaître un **résultat net négatif de 12,8 milliards de francs**.

Malgré l'apport d'une dotation en capital de l'Etat de 8 milliards de francs, le montant des investissements financés par RFF faisait ressortir un besoin de financement de près de 13 milliards de francs pour 1997. La situation devrait être la même en 1998 en dépit d'une augmentation de la dotation en capital versée par l'Etat qui a été portée par la loi de finances pour 1998 à 10 milliards de francs.

RFF se finance désormais par voie d'émission obligataire. Sur les marchés financiers, RFF bénéficie de la part de toutes les agences de notation du triple A et du ratio Cook à 20 %, ce qui permet à RFF d'emprunter autour de 5,5 %, soit moins cher que la SNCF, mais un peu plus cher que la CADES qui est adossée complètement à l'Etat et bénéficie d'une ressource fiscale pérenne.

Il semblerait qu'aujourd'hui, pour financer son programme d'investissement sans dégrader excessivement son endettement, RFF ait besoin de dotations en capital de l'ordre de 15 à 16 milliards de francs. Les frais financiers annuels de RFF s'élèvent à environ 10 milliards de francs et devraient culminer entre 2001 et 2008. En outre, 4,5 à 5 milliards de francs d'investissements sont consacrés à la remise en état du réseau et ne procurent donc aucun retour financier à RFF. Si l'on veut réaliser quelques autres investissements financiers comme la construction de murs antibruit ou la suppression de passages à niveau, on aboutit, en effet, à un total de dépenses incompressibles sans retour financier compris entre 15 et 16 milliards de francs.

Par ailleurs, la commission d'enquête ne peut que souligner, ce qui relève au demeurant du simple bon sens que plus l'Etat tardera à verser des dotations en capital suffisantes, plus le montant des besoins financiers de RFF s'accroîtra. Il semble évident que si l'Etat n'inscrit pas son concours à RFF dans une perspective pluriannuelle et n'augmente pas le montant des dotations en capital, la faculté de se financer sur les marchés financiers dans des conditions satisfaisantes dont dispose RFF aujourd'hui risque d'être remise en cause.

Les tableaux ci-dessous permettent de prendre la mesure de l'endettement pesant sur RFF. Dans l'hypothèse d'un maintien des dotations de l'Etat à leur niveau de 1998, le tableau n° 1 retrace l'évolution de la charge de la dette, et le tableau n° 2, celle de l'endettement de RFF.

TABLEAU N° 1

CHARGE DE LA DETTE ⁽¹⁾

(en millions de francs)

1998	1999	2000	2001	2002

16 024	16 339	17 596	20 923	20 084
--------	--------	--------	--------	--------

(Source : RFF)

⁽¹⁾ remboursement du capital et charge d'intérêts

TABLEAU N° 2

MONTANT DE LA DETTE

(en millions de francs)

1998	1999	2000	2001	2002
142 882	151 817	157 926	162 375	167 091

(Source : RFF)

Par ailleurs, la nature de la dotation annuelle versée par l'Etat constitue une source d'inquiétude pour votre commission d'enquête. En effet, elle provient du fonds de privatisation et n'est pas consolidée dans le budget. Il convient de noter, à cet égard, qu'un programme plus ambitieux de privatisation pourrait résoudre cette difficulté.

Le montant de la contribution de l'Etat apparaît aujourd'hui comme la seule variable d'ajustement dont dispose RFF.

Le montant des péages versés par la SNCF demeurera inchangé jusqu'à la fin de l'année 1998. Pour prévenir toute inquiétude et conformément aux termes du pacte de modernisation, le Gouvernement avait souhaité bloquer par avance en 1997 et 1998 les redevances perçues par RFF au titre de l'octroi des capacités et de leur utilisation par des convois ferroviaires à un niveau qui ne pourrait être supérieur à celui payé par la SNCF en 1996 à volume de circulation constant, soit environ 6 milliards de francs. Cette mesure était destinée à garantir que RFF n'annule pas par l'effet du péage les conséquences positives pour la SNCF du désendettement.

Pour l'heure, une commission d'experts présidée par M. Alain Bonnafous, vice-président du Conseil national des transports, élabore des propositions de tarification définitive. Quels que soient les principes de tarification retenus, il ne semble pas envisageable, compte tenu de la situation financière de la SNCF, que ces péages puissent connaître une augmentation de nature à améliorer significativement les comptes de RFF.

Au-delà de 1998, le niveau des contributions susceptibles d'être versées à RFF par la SNCF sera conditionné par le rythme du redressement financier et commercial de la SNCF.

Un tel contexte explique donc la faible marge de manoeuvre dont dispose RFF pour conduire sa politique d'investissement. Par ailleurs, la part des dépenses d'investissements de RFF susceptibles d'être réorientées d'une année sur l'autre est très faible dans la mesure où la plupart des programmes de travaux s'étalent sur plusieurs années.

Les dépenses autorisées par le conseil de direction du comité des investissements à caractère économique et social (CIES) s'élevaient pour 1997 à 10,3 milliards de francs, hors subventions. Sur ce budget, 5,06 milliards de francs, soit 49 % sont consacrés aux TGV -principalement au TGV Méditerranée (5,02 milliards de francs)- et 4,16 milliards de francs sont affectés à la maintenance du réseau. Le solde de l'enveloppe (1,345 milliards de francs) permet de réaliser les autres opérations

portant sur les lignes classiques, de résorber les points saturés ou de désenclaver ou encore de développer des liaisons périurbaines.

Au cours de l'année 1998, les contraintes liées aux décisions prises antérieurement se sont encore accentuées, la prévision de dépense pour le TGV Méditerranée demeurant soutenue. Ce dernier poste constitue un véritable handicap pour RFF. Il ne devra au demeurant diminuer qu'à compter de l'an 2000. Par ailleurs, des opérations lancées en 1997 et qu'il serait coûteux d'interrompre ou de ralentir, pèsent également lourdement sur les comptes de RFF. Le nombre d'opérations nouvelles lancées en 1998, en dehors des projets inscrits aux contrats de plan et d'ores et déjà programmés, est donc très faible.

Pour l'heure, à contribution constante de l'Etat, il semble donc impossible que RFF finance concomitamment la réalisation de plus d'une ligne de TGV. Par ailleurs, sa contribution ne pourra couvrir, compte tenu des taux de rentabilité des lignes envisagées, qu'une faible part de leur coût. **Dans ces conditions, le développement de la grande vitesse ne pourra résulter que d'un effort de l'Etat ou des collectivités territoriales.**

B. LES PROJETS DE LIGNES NOUVELLES ANNONCÉS PAR LE GOUVERNEMENT : LES INCERTITUDES DEMEURENT

Bien qu'il ait donné mission à RFF et à la SNCF de dresser un état des besoins et de formuler des priorités pour les lignes nouvelles à grande vitesse, le Gouvernement a, lors de la réunion interministérielle du 4 février 1998, confirmé l'engagement de réaliser une liaison à grande vitesse entre Paris et Strasbourg et, d'autre part, annoncé son intention de poursuivre les études et les concertations sur la liaison Rhin-Rhône.

Votre commission ne peut que s'étonner de la méthode suivie par le Gouvernement qui " lance " deux nouveaux projets de lignes TGV dont le coût s'avère extrêmement lourd pour les collectivités publiques avant même de disposer des conclusions des études demandées à RFF et à la SNCF.

Au-delà de cette constatation, il lui apparaît que les engagements pris par le Gouvernement, confirmant des décisions déjà acquises, ne permettent pas de considérer que la France dispose d'un nouvel instrument de planification de ses infrastructures ferroviaires. En effet, ils laissent subsister de nombreuses incertitudes et leurs implications financières doivent être mesurées au regard des contraintes budgétaires pesant sur la politique ferroviaire. Au rythme actuel de construction des lignes nouvelles à grande vitesse si ces projets sont effectivement réalisés, il y a fort à parier qu'il s'agira des seules infrastructures ferroviaires nouvelles dont la France se dotera au cours des quinze prochaines années.

1. Des décisions qui laissent subsister de nombreuses incertitudes sur la réalisation de nouvelles infrastructures ferroviaires

a) Le TGV Rhin-Rhône : un projet qui présente des avantages mais qui ne sera pas réalisé avant de nombreuses années

Un projet encore assez peu avancé

L'état d'avancement des études et concertations concernant le TGV Rhin-Rhône ne peut laisser à penser que les déclarations faites par le Gouvernement le 4 février dernier signifient l'annonce de sa réalisation.

En effet, à l'exception de la décision de lancer les études préparatoires au lancement de l'enquête

publique dans le courant 1998 -la décision a été prise le 26 mai dernier-, votre commission souligne le caractère déclaratif de l'annonce gouvernementale. Celle-ci précise que l'Etat examinera avec l'ensemble de ses partenaires -collectivités locales, RFF, SNCF- la faisabilité d'un phasage de la première section et que le comité de pilotage s'attachera à préparer un plan de financement et un calendrier de réalisation technique à soumettre à l'Etat et aux collectivités publiques.

Par ailleurs, il ne s'agit pas du lancement d'une nouvelle ligne TGV. Rappelons que le lancement des études d'avant-projet sommaire avait été décidé en décembre 1995, une convention de financement ayant été signée le 16 février 1996 entre l'Etat, les régions concernées et la SNCF. Ces études et les consultations qui les ont accompagnées ont débouché sur une proposition de tracé au ministre de l'Équipement, des transports et du logement.

Un projet intéressant

Le projet de TGV Rhin-Rhône est inscrit au schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse de 1992, sauf pour la branche sud de la deuxième phase du projet reliant Dijon à la ligne TGV Sud-Est vers Lyon pour laquelle l'itinéraire n'était pas arrêté lors de la publication du schéma. Cependant, bien qu'il figure parmi les projets retenus par le schéma directeur européen des lignes à grande vitesse de 1990, il ne fait pas partie des projets prioritaires arrêtés par le sommet d'Essen en 1994.

Ce projet se présente sous la forme d'un " Y " et ferait de Dijon un carrefour ferroviaire. La branche Est correspond à la première phase du projet ; elle représente 190 kilomètres en ligne nouvelle entre Mulhouse et Dijon -via l'aire urbaine de Belfort-Montbéliard et Besançon- qui pourraient être reliés en 1 heure et 10 minutes, contre 2 heures et 50 minutes aujourd'hui, soit un gain de temps d'une heure et 40 minutes.

L'intérêt du projet repose sur un phasage qui lui donnerait une double vocation nord-sud et est-ouest le rendant capable de drainer des flux entre les Länder rhénans, le Nord de la Suisse, le Sud de l'Alsace, d'une part, et le grand Sud-Est, l'Espagne, la Bourgogne et la région parisienne d'autre part. En effet, la deuxième phase du projet est constituée d'une branche ouest et sud qui prolonge le tracé Dijon-Mulhouse en ligne nouvelle jusqu'à la ligne TGV Sud-Est vers Paris et vers Lyon.

La rentabilité du projet reposerait sur cette double orientation des flux. Sa rentabilité financière avoisinerait, selon la mission TGV Rhin-Rhône, 6,3 % et sa rentabilité socio-économique 10 % .

Votre commission note que ces taux avoisinent les taux de rentabilité avancés par le schéma directeur de 1992 alors que ceux-ci ont été revus à la baisse par le rapport Rouvillois pour des considérations d'ordre économique qui demeurent aujourd'hui pertinentes.

Au demeurant, des estimations communiquées à votre commission font état d'un taux de rentabilité interne de 2,8 %, ce qui semblerait plus réaliste.

La dernière évaluation de la mission TGV fait apparaître un coût prévisionnel de 11,9 milliards de francs hors taxes pour les seules infrastructures (gares comprises) de la première phase, soit 55 millions de francs le kilomètre. On sait par ailleurs que le nombre moyen d'ouvrages d'art à construire serait de 1,3 au kilomètre ; pour le TGV-Nord, cette moyenne était de 0,8.

Selon les mêmes estimations, le Rhin-Rhône serait utilisé par 12 millions de voyageurs par an en 2005 et un accroissement du trafic ferroviaire de l'ordre de 40 % est attendu sur l'ensemble des relations, soit 60 % sur l'axe nord-sud et 20 % sur l'axe est-ouest.

Votre commission ne peut que faire preuve de prudence vis-à-vis de ces estimations qui concernent un projet de ligne dont le raccordement avec l'Allemagne demeure encore très incertain. Certaines d'entre elles semblent pêcher par excès d'optimisme. C'est le cas notamment des études concernant le nombre de créations d'emplois engendrés par la construction de la ligne nouvelle : 32 000 -dont 19 000 dans le secteur des bâtiments et des travaux publics- pendant les six années que durerait le chantier, selon le bureau d'études Géode.

L'appréciation exacte du taux de rentabilité du projet est nécessaire pour déterminer les modalités de financement de la ligne nouvelle. Si les estimations avancées jusqu'ici s'avèrent fondées, la participation de l'Etat et des collectivités locales sera moindre que celle nécessaire à des projets moins rentables, à l'image du TGV-Est, et, à supposer que la situation financière de RFF le permette, serait de nature à rendre plus aisée sa réalisation.

Quelle que soit la sincérité des estimations de trafic et de recettes attendues, la réalisation de la ligne demeure encore incertaine, du moins à court terme, compte tenu notamment des engagements pris pour le TGV-Est et de leurs conséquences financières.

b) Le TGV-Est : une réalisation coûteuse et encore incertaine

Une décision ancienne

La réunion interministérielle du 4 février 1998 a confirmé l'engagement de l'Etat de réaliser une liaison à grande vitesse entre Paris et Strasbourg.

Le principe de ce projet a été arrêté, dès 1986, par M. Jacques Chirac, alors Premier ministre, dans un contexte économique et financier -il importe de le souligner- fort différent. En 1989, M. Philippe Essig a été chargé par le premier ministre, M. Michel Rocard, d'une mission d'évaluation de la faisabilité technique et financière du TGV-Est dont les conclusions rendues publiques l'année suivante prévoyaient le début des travaux pour 1995. Cette liaison figurait au schéma directeur national des lignes ferroviaires à grande vitesse de 1992. Rappelons, par ailleurs, que le projet de TGV-Est européen a été inscrit dans la liste des quatorze projets d'Essen avec son prolongement en Allemagne vers Saarbrücken et Mannheim.

Son tracé fut déclaré d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat le 14 mai 1996. Un protocole relatif aux modalités de financement et de réalisation des études d'avant-projet détaillé a été élaboré en 1997 et signé par l'Etat et les collectivités territoriales au début de l'année. Celui-ci prévoit une enveloppe globale de 740 millions de francs d'études et de travaux préliminaires, 223 millions de francs étant à la charge des collectivités territoriales, le reste incombant à l'Etat qui a bénéficié de subventions de la Communauté européenne pour un montant équivalent à la moitié de ce coût.

La commission d'enquête n'a donc pu que s'étonner, dans un tel contexte, de l'annonce d'un nouveau " lancement " du TGV-Est. En effet, il intervient au moment où les discussions relatives au protocole concernant les études de l'avant-projet détaillé s'achevaient. Par ailleurs, il fixe le début des premiers travaux en 1999 alors que leur mise en oeuvre aurait pu être envisagée dès 1998 si le Gouvernement s'était saisi plus rapidement du dossier.

Ce tracé permettrait de gagner 1 heure 25 minutes entre Paris et Strasbourg et entre Paris et Metz, 1 heure 20 minutes entre Nancy et Paris et 45 minutes entre Paris et Reims, par rapport aux temps de parcours actuels.

Selon les intentions du Gouvernement, il serait prévu de lancer les travaux préparatoires fin 1999, de procéder aux acquisitions foncières courant 2000 et, enfin, d'entamer les travaux de génie civil dès 2001, hypothèse qui a été considérée comme plus volontariste que réaliste par des personnalités

auditionnées par votre commission.

Une réalisation qui ne sera possible que grâce à une importante contribution des collectivités publiques

C'est, en effet, dans le cadre du rapport confié en 1989 par le ministre des transports à M. Essig afin de rechercher les concours financiers nécessaires à sa réalisation et en étudiant le tracé définitif en collaboration avec les collectivités locales que cette participation avait été envisagée. La généralisation d'une telle possibilité fut également évoquée par le rapport Rouvillois à la suite de la révision à la baisse des taux de rentabilité des lignes à grande vitesse du schéma directeur. Elle résulte aujourd'hui des termes de la loi du 4 février 1997 et du décret du 15 mai 1997.

Le TGV-Est devrait être le premier exemple de ligne nouvelle à grande vitesse qui doive être financée grâce aux concours des collectivités territoriales. En effet, si l'Etat avait déjà financé directement une partie -au demeurant minime- du coût de construction du TGV-Nord, les collectivités territoriales n'avaient pas jusqu'à présent été sollicitées pour ce type d'infrastructures. Il s'agit là de la conséquence des règles nouvelles régissant le fonctionnement de RFF, si l'Etat ou les collectivités locales veulent construire des lignes TGV nouvelles dont la rentabilité financière n'est pas suffisante pour permettre à RFF de les financer seul, ils doivent apporter les participations financières nécessaires.

Il faut souligner également que les collectivités locales participant au financement du projet ne sont pas seulement celles dont le territoire sera traversé par la ligne projetée mais également celles qui bénéficieront indirectement des effets de l'infrastructure nouvelle grâce à une amélioration de la qualité des relations. En effet, les collectivités territoriales qui contribueront au TGV-Est sont principalement les Alsaciens et les Lorrains qui, au moins pour les premiers, ne seront pas concernés par les travaux de la première phase -mis à part ceux liés à l'électrification des lignes vosgiennes qui, selon le document d'enquête publique, faisait partie intégrante du projet. Si ce principe était accepté par l'ensemble des collectivités territoriales, il serait ainsi envisageable que la région Bretagne participe au financement du contournement du Mans.

Il importe de souligner que l'apparition de ce nouveau critère de participation n'a pas eu pour effet d'exclure des cofinanceurs la région Ile-de-France qui n'est pas la première bénéficiaire du projet en termes d'aménagement du territoire.

Votre commission souligne que ces financements croisés -jusqu'ici inédits pour le financement d'une grande infrastructure ferroviaire- ne seront légitimes que s'ils s'accompagnent d'un effort spécifique destiné à faire du TGV un instrument de désenclavement notamment grâce à une amélioration des dessertes intermédiaires et à une plus grande intégration des lignes à grande vitesse au sein du réseau classique. A cette fin, un dialogue entre la SNCF et les collectivités territoriales doit s'établir. L'amélioration constatée sur les dessertes régionales grâce à l'expérience de la décentralisation de la gestion ferroviaire conduite en vertu de la loi du 13 février 1997 laisse espérer des possibilités de coopération fructueuse entre la SNCF et les collectivités territoriales. Rappelons, en effet, qu'en 1996-1997, l'accroissement du trafic régional a été de 4,4 % dans les six régions expérimentales et seulement de 1,5 % dans les quatorze autres régions et que les revenus, sur l'exercice 1997, ont augmenté de 4,2 % dans ces six régions contre 2,2 % dans le reste du territoire.

Un financement problématique

Néanmoins pour l'heure, ces nouvelles modalités de financement laissent subsister des incertitudes sur le niveau du financement mis à la charge des collectivités territoriales.

Selon le communiqué du Gouvernement du 4 février 1998, l'Etat est prêt à " *augmenter sa participation jusqu'à 8 milliards de francs dans la mesure où la participation des collectivités territoriales permettrait, compte tenu des engagements de l'Union européenne et du Grand Duché du Luxembourg de boucler le plan de financement* ".

Rappelons que le coût de la première phase est estimé par le Gouvernement à 18,7 milliards de francs, alors que des documents transmis par le ministère de l'équipement font état de 24,5 millions. La contribution maximale de l'Etat s'élèverait à 8 milliards de francs auxquels viendrait s'ajouter la participation de RFF fixée à 2,7 milliards de francs compte tenu de la rentabilité financière du projet estimée à 1,2 % (dans le cadre de l'ancienne organisation de la SNCF). Néanmoins, l'engagement de l'Etat annoncé par le Gouvernement est un niveau de participation maximale qui serait appelé à être réduit si les autres financeurs faisaient défaut ou apportaient une contribution moindre que celle annoncée.

La commission européenne avait annoncé un " *cofinancement par l'Europe du projet à hauteur de 50 % du coût des études et d'un maximum de 10 % des travaux de construction conformément au règlement financier en vigueur* ". Or, d'après les récentes déclarations de M. Neil Kinnock, commissaire européen au transport, la participation de l'Union serait limitée à 2 % du coût du projet -et non 10 %- soit moins de 400 millions de francs c'est-à-dire moins que la contribution du Luxembourg et même moins que la moitié de la part de la Lorraine fixée pour l'heure à 1 milliard de francs. Le montant de la subvention européenne est désormais liée aux négociations concernant le prochain règlement financier 2000-2004.

En ce qui concerne l'apport du Grand Duché du Luxembourg, si des engagements ont été pris lors de la signature du protocole d'accord franco-luxembourgeois de 1992 sur la réalisation du TGV-Est en termes d'infrastructures et de service, le montant exact de la contribution luxembourgeoise n'est pas encore déterminé et doit faire l'objet d'un avenant. Dans le cadre du projet de protocole précisant les engagements des États et des entreprises ferroviaires, une participation de 550 millions de francs avait été envisagée. Pour l'heure, un groupe de travail bilatéral a été mis en place.

Les collectivités territoriales s'étaient engagées pour une participation totale de 3,5 milliards de francs dont 2,5 milliards de francs pour la première phase ; la Lorraine devaient apporter une contribution de 1 milliard de francs, l'Alsace, de 1,5 milliard de francs, la région parisienne et la région Champagne-Ardenne, de 500 millions de francs et la région parisienne ayant également " évoqué " un montant de 500 millions de francs.

Les financements annoncés s'élèvent donc pour l'heure à 14 milliards de francs avec une hypothèse d'une contribution de l'Etat s'élevant à 8 milliards de francs ce qui semble hautement optimiste compte tenu du libellé du communiqué gouvernemental. Ceci exige donc, à défaut d'une augmentation de la contribution de l'Union européenne ou du Luxembourg que la participation des collectivités territoriales soit plus que doublée.

A la lumière de ces analyses, les dernières déclarations du ministre de l'équipement ne peuvent que créer des doutes sérieux sur la réalisation de cette nouvelle infrastructure : il indiquait le 9 avril 1998 au Sénat, interrogé par M. Christian Poncelet, " *Il faut maintenant discuter avec les collectivités locales. Il faut en effet savoir si l'on veut vraiment le TGV-Est, étant entendu que le Gouvernement et le ministre que je suis les considèrent à juste raison comme des partenaires. Nous ne leur demandons pas un effort identique ou proportionnel, il faut savoir ce qui est possible et ce que chacun peut faire en prenant également en compte l'apport de la région parisienne, qui a aussi un intérêt à l'aménagement du territoire* ".

Si le principe de la participation des collectivités territoriales au financement des infrastructures

ferroviaires du réseau national n'est pas condamné par votre commission, sa première application révèle son ambiguïté et, par là-même, ses limites.

Elle soulève enfin des interrogations sur les conditions dans lesquelles les collectivités locales pourront financer leur participation aux projets de lignes à grande vitesse. L'attention du Gouvernement a été attirée à de multiples reprises la possibilité d'utiliser l'épargne administrée (livret A, livret jeunes, Codevi, etc...) afin de financer des projets d'intérêt général parmi lesquels pourraient figurer les infrastructures ferroviaires. Pour l'heure, le Gouvernement n'a pas fait connaître sa position.

Un projet encore incertain

Au-delà des difficultés liées au financement du TGV-Est, des incertitudes demeurent sur le projet lui-même qu'il s'agisse de sa consistance ou de sa pertinence.

Le communiqué gouvernemental précise que l'optimisation du projet du point de vue technico-économique et environnemental " *pourra conduire à des modifications limitées du tracé pouvant nécessiter des déclarations d'utilité publique modificatives* ". Une telle hypothèse implique **des délais supplémentaires** considérables qui se traduiraient inévitablement par de nouveaux retards en ce qui concerne le début des premiers travaux d'infrastructures.

Par ailleurs, **les choix relatifs aux matériels roulants ne semblent pas définitivement arrêtés**. Le Gouvernement a évoqué la mise en service d'un matériel TGV pendulaire sur cette nouvelle ligne. Le ministre a, devant le Sénat, le 9 avril dernier, précisé qu'il s'agirait d'un TGV-pendulaire -et non d'un TGV classique " pendularisé "- qui roulerait à 350 kilomètres/heure sur la ligne TGV et à 220 kilomètres/heure sur la ligne classique. Votre commission souligne que cette technique n'a pas encore été testée avec succès, que son coût pour la SNCF reste à déterminer et que sa rentabilité n'est pas encore prouvée, compte tenu de l'importante proportion de lignes nouvelles sur l'itinéraire.

Enfin, votre commission a constaté que **des incertitudes pouvaient subsister sur l'opportunité même du projet**. Le rapport Blanc-Brossier établi conjointement en juillet 1996 par l'Inspection générale des finances et le conseil général des ponts et chaussées à la demande du ministre de l'économie et des finances, du ministre délégué au budget, du ministre de l'équipement du logement, des transports et du tourisme et du secrétaire d'Etat aux transports concluait ainsi :

" L'analyse effectuée par la mission du projet complet, tel que présenté à la déclaration d'utilité publique, sans introduction de variantes, montre à l'évidence que la réalisation du TGV-Est Européen ne peut, dans les conditions actuellement prévisibles de trafic, être soutenue sous l'angle économique ".

Pour ces raisons, il proposait que sa réalisation soit différée d'au moins une dizaine d'années afin d'observer les inflexions du contexte économique et européen ainsi que l'évolution de la coopération ferroviaire franco-allemande, " *notamment dans le cadre d'un projet de ligne continue à grande vitesse reliant Paris à Francfort en moins de 3 heures* ".

Sur ce dossier, la RFA a prévu au titre du plan quinquennal Rail pour 1998-2002 que l'aménagement de la ligne Saarbrücken-Ludwigshafen ferait l'objet, dans une première phase, de travaux d'amélioration et d'aménagements lui permettant de recevoir des trains à technique pendulaire. Si cette décision justifie le choix du Gouvernement en faveur du TGV pendulaire sur la ligne Paris-Strasbourg, elle ne permet pas d'espérer un investissement allemand en faveur d'une ligne à grande vitesse jusqu'à Francfort ce qui n'est pas de nature à accélérer le rythme de réduction de l'effet frontière pour des trafics de référence qui sont au demeurant très faibles.

La séparation des responsabilités relatives à l'infrastructure et à l'exploitation des lignes n'a pas eu pour effet de modifier les conclusions de la mission en ce qui concerne le taux de rentabilité financière du projet puisque le taux d'actualisation de 8 % qu'elle avait retenu pour l'analyse de la rentabilité socio-économique collective et appliqué comme taux de rendement des capitaux investis a été également retenu pour arrêter le montant de la participation de RFF au financement du TGV-Est.

Par ailleurs, les exemples de mise en service de lignes nouvelles font craindre que les gains de temps obtenus ne permettent guère au rail de concurrencer l'avion. Strasbourg se trouverait en effet à 3 heures 55 minutes de Paris. Les expériences récentes de mise en service de lignes TGV montrent que si le TGV devient compétitif par rapport au transport aérien pour les trajets dont la durée est de l'ordre de deux heures, il conserve ses parts de marché pour les trajets plus longs. Sur le Paris-Bordeaux, relation desservie en 3 heures par le TGV, la compagnie nationale aérienne Air Inter a conservé 80 % environ de son trafic antérieur, c'est-à-dire beaucoup plus que ce qui était attendu.

2. Les conséquences de la réalisation du TGV-Est sur les capacités de financement de l'Etat en matière de grandes infrastructures de transport

La commission " Réseaux et territoires " avait préconisé le réexamen " *d'un certain nombre d'investissements lourds comme le TGV-Est (...)* ".

Cette conclusion résultait d'un double constat fondé, d'une part, sur la forte contrainte financière pesant sur le budget de l'Etat et, d'autre part, sur le niveau de l'endettement ferroviaire.

Votre commission s'est interrogée sur l'effet d'éviction du projet de TGV-Est par rapport à d'autres investissements, compte tenu du coût de sa réalisation et de ses conditions actuelles de financement.

a) L'augmentation des recettes du FITTVN profite essentiellement aux investisseurs ferroviaires

L'augmentation des recettes du FITTVN justifiée par l'abandon du canal Rhin-Rhône profitera essentiellement au transport ferroviaire et au TGV-Est en particulier.

M. Jean-Claude Gayssot a indiqué, devant votre commission d'enquête, que la participation de l'Etat au financement du TGV-Est " *sera financée par le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables dont l'enveloppe sera portée progressivement à 2,3 milliards de francs.* "

Le " recyclage " de la rente du Rhône

Cette augmentation des crédits résultera essentiellement de l'accroissement des recettes provenant du prélèvement pesant sur les producteurs d'énergie hydroélectrique, qui, avec celui pesant sur les sociétés d'autoroutes constitue une des deux sources de recettes du FITTVN. Ce prélèvement pèse en réalité sur EDF au travers de la taxe sur les ouvrages hydroélectriques concédés. Son taux a été doublé par la loi de finances pour 1998 afin de reconvertir l'effort prévu par EDF au titre du canal Rhin-Rhône pour lequel la compagnie d'électricité s'était engagée pour 13 milliards de francs 1996 financés par la marge qu'elle obtient sur l'électricité produite sur le Rhône par la compagnie nationale du Rhône (CNR) et qui est habituellement désignée comme " la rente du Rhône ". Ce surplus de recettes (environ 800 millions de francs) devrait essentiellement bénéficier au transport ferroviaire et au transport combiné pour 410 millions de francs, 310 millions de francs étant prévus pour le réseau routier national et 80 millions de francs pour les voies navigables.

C'est donc le transport ferroviaire et notamment le TGV-Est qui profitent essentiellement de

la reconversion de la rente du Rhône et de l'abandon du canal Rhin-Rhône.

· Les redéploiements des crédits au FITTVN

Au-delà des critiques relatives à une politique d'investissement de l'Etat qui conduit à faire financer la politique ferroviaire par EDF, votre commission s'interroge sur les conséquences de la réalisation du TGV-Est sur les autres investissements d'infrastructures éligibles au FITTVN.

En effet, sauf à accroître la taxe pesant sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes, ce qui semble difficilement envisageable compte tenu de leur situation financière et du niveau des prélèvements étatiques et ce qui aurait sans doute des répercussions sur leurs possibilités d'investissement, les recettes du FITTVN ne pourront pas s'accroître significativement.

Compte tenu du niveau de concours étatique envisagé pour le TGV-Est (8 milliards de francs au mieux), qui est supérieur à celui consenti pour le TGV-Méditerranée, et de la volonté de répartir équitablement les crédits entre les lignes classiques et le réseau à grande vitesse, le financement de ce projet risque de se substituer à d'autres investissements éligibles au FITTVN. Rappelons que l'une des règles de base des comptes d'affectation spéciale est que le total des dépenses engagées ou ordonnancées ne peut excéder le total des recettes affectées disponibles.

D'ores et déjà, la répartition initiale des crédits du FITTVN a été modulée pour augmenter les dotations bénéficiant au transport ferroviaire, ceci résultant d'une part de la volonté affirmée lors du vote de la loi du 13 février 1997 de favoriser le renouveau du transport ferroviaire et, d'autre part, de la décision de lancer le TGV-Est.

Lors du comité de gestion du 26 mars 1997, le montant des crédits affectés au chapitre 3 a été majoré de 83 millions de francs prélevés sur les crédits du chapitre 1 destinés aux investissements routiers.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DU FITTVN

(en millions de francs)

	1996	1997	1998
Chap. 1 : Investissement sur le réseau routier national	1 453	1 525	1 835
Chap. 2 : Investissements destinés aux voies navigables	613,7	350	430
Chap. 3 : Subventions d'investissement en matière de transport ferroviaire et de transport combiné	343	1 225	1 635
TOTAL	2 409,7	3 100	3 900

Comme en témoigne le tableau précédent, le montant pour 1998 des crédits du chapitre 3 a consacré la volonté d'accélérer le développement du transport ferroviaire. Les crédits seront affectés de la manière suivante :

- 1.250 millions de francs sont destinés aux investissements ferroviaires proprement dits, plus de la moitié étant consacrée aux travaux du TGV-Méditerranée ;

- 350 millions de francs, aux investissements au transport combiné ;
- et 35 millions de francs, aux études et recherches en matière de transports terrestres.

Pour 1998, l'impact du TGV-Est est faible. Des besoins de financement significatifs devraient apparaître à partir de 2001-2002, concomitamment à la baisse des dépenses relatives au TGV-Méditerranée. Compte tenu du niveau de la contribution de l'Etat, les dépenses liées au TGV-Est feront plus que compenser celles afférentes au TGV-Méditerranée.

Si l'on prend en compte la volonté exprimée par le Gouvernement de répartir les investissements " *de manière équilibrée entre la réalisation de lignes nouvelles et l'amélioration et la réhabilitation de lignes existantes* " et du coût du TGV-Est, il faut donc envisager soit un étalement considérable des dépenses du TGV-Est dans le temps, soit un redéploiement des crédits au détriment des investissements routiers ou fluviaux.

Le communiqué du Gouvernement précisait que les ressources seraient dégagées grâce à un rendement croissant des taxes alimentant le FITTVN et " *par redéploiement des crédits affectés aux infrastructures routières* ". Compte tenu des témoignages recueillis par votre commission d'enquête, cette solution ne peut que soulever des interrogations liées aux besoins du secteur routier, notamment en ce qui concerne l'entretien des routes nationales.

b) Des perspectives d'investissements limitées pour le secteur ferroviaire

Dans ces conditions, il apparaît exclu d'envisager d'ici une dizaine d'années le financement d'une autre ligne à grande vitesse, concomitamment à celle du TGV-Est. On peut se demander en conséquence s'il est pertinent de continuer à financer les études d'avant-projet de TGV-Rhin-Rhône et les études préliminaires au TGV-Bretagne-Pays de la Loire.

Mais, on peut également a contrario s'interroger sur la pertinence d'un projet coûteux et peu rentable qui ralentit considérablement la dynamique de la politique ferroviaire alors que d'autres projets offriraient de meilleures performances socio-économiques et financières pour un coût moins élevé. C'est le cas en particulier de réalisations plus modestes permettant de poursuivre des lignes existantes.

Enfin, il est légitime de s'interroger sur le niveau des ressources dont dispose l'Etat pour remettre à niveau et développer le réseau classique. En effet, si on applique le principe suivant : " 1 franc pour le TGV et 1 franc pour le réseau classique " cela exigera soit un ralentissement de la réalisation des lignes à grande vitesse envisagées, soit un redéploiement des crédits du FITTVN qui trouvera rapidement ses limites.

C. UNE ABSENCE D'ORIENTATIONS CLAIRES CONCERNANT LE DÉVELOPPEMENT DES LIGNES CLASSIQUES

Dans un souci de rééquilibrage des investissements entre les modes de transport, le Gouvernement a souhaité rompre avec une logique privilégiant " *systématiquement la réalisation d'infrastructures nouvelles en lieu et place d'une optimisation des infrastructures existantes* " (communiqué du 4 février 1998).

A ce titre, il a indiqué que " *parallèlement au développement du réseau à grande vitesse, l'adaptation des infrastructures existantes doivent viser tout à la fois à améliorer la qualité des services offerts et, en même temps, à favoriser le développement du fret* ".

Ces intentions, si elles sont louables, ne s'accompagnent d'aucune programmation. Il est

seulement précisé que l'Etat proposera de porter sa participation au financement des investissements ferroviaires à inscrire dans les contrats de plan Etat-région à hauteur de 500 millions de francs par an au moins, soit 2,5 milliards de francs sur la période 1998-2002.

Par ailleurs, aucune priorité n'est établie entre les différents objectifs assignés à la modernisation des lignes existantes que sont le développement de plates-formes de transport combiné, la création et l'amélioration des dessertes régionales, l'électrification des lignes ou encore le contournement d'agglomérations.

Cette absence de priorités laisse donc régner une grande incertitude alors que des choix déterminants devront être effectués dans le cadre des schémas multimodaux de transport qui planifieraient l'offre ferroviaire à l'horizon 2020.

Votre commission souligne, pour le regretter, que les déclarations gouvernementales du 4 février dernier ne se soient accompagnées d'aucune concertation et n'aient fait l'objet d'aucun débat au Parlement.

Ceci est d'autant plus regrettable que la politique ferroviaire est à la croisée des chemins. La réforme de février 1997 a contribué à clarifier les responsabilités des différents intervenants : État, régions, SNCF, RFF. Son environnement réglementaire est appelé à évoluer profondément sous l'effet de l'harmonisation initiée par la Commission européenne. Par ailleurs, la légitimité du transport ferroviaire est susceptible d'être renouvelée dans un contexte d'augmentation de la demande de transports engendrée par la construction européenne et de sensibilité croissante de nos concitoyens aux préoccupations environnementales.

C'est donc à ce titre que votre commission a souhaité examiner les modalités de la nécessaire réorientation de la politique ferroviaire et déterminer les objectifs qui devaient lui être assignés.

III. LA NÉCESSAIRE RÉORIENTATION DE LA POLITIQUE FERROVIAIRE

A. LA POURSUITE DE LA POLITIQUE DE MODERNISATION DU RÉSEAU FERROVIAIRE S'IMPOSE

1. La légitimité d'une politique d'investissement ferroviaire.

a) Le déclin du chemin de fer

un déclin ...

Après avoir été le vecteur de la révolution industrielle au XIXe siècle, le transport ferroviaire n'a pas su s'adapter aux défis contemporains.

Depuis la fin du XIXe, **le rôle du chemin de fer dans les transports de voyageurs et de fret n'a cessé de décliner.**

Dans les pays de l'Union européenne, il n'assure plus désormais que 6 % des transports de voyageurs et 16 % des transports de marchandises.

Entre 1970 et 1994, le transport de voyageurs par chemin de fer est passé de 216 à 270 milliards de passagers/kilomètres par an, soit une augmentation de 25 %. Durant la même période, le marché

global doublait et l'utilisation des voitures individuelles augmentait de 120 %.

Parallèlement, le chemin de fer a perdu la moitié de sa part de marché dans le transport de marchandises : on est en effet passé de 283 à 220 milliards de tonnes kilomètres, alors que le marché des transports de marchandises augmentait de près de 70 % et le transport routier, de près de 150 %.

La France a connu des évolutions identiques. La part du ferroviaire dans le transport de voyageurs qui représentait plus de 11 % en 1975 est tombée à moins de 8 % en 1995. En ce qui concerne le transport de marchandises, elle est passée de plus de 35 % en 1975 à moins de 20 % en 1995.

Les projections effectuées dans le cadre de l'Union européenne montrent que la part des chemins de fer dans les transports de voyageurs passerait de 6 % à 4 % en 2005, en dépit d'une légère augmentation du volume des trafics en valeur absolue.

En ce qui concerne les transports des marchandises, le transport ferroviaire dont la part est de 16 % aujourd'hui, ne représenterait plus que 9 % du trafic, les volumes demeurant quasiment stables. Il importe de souligner que cette contraction des parts de marché se déroulera dans un contexte de croissance des trafics de l'ordre de 40 % pour les voyageurs et de 30 % pour les marchandises au cours de la même période. **Il apparaît dans ces conditions que le rail pourrait fort bien disparaître totalement de vastes segments du marché du trafic de marchandises.**

A cette situation commerciale menacée s'est ajouté un contexte économique et financier qui a accru les difficultés des entreprises ferroviaires européennes. L'endettement des compagnies ferroviaires européennes a atteint des niveaux particulièrement alarmants, même pour un secteur fortement capitalistique, en particulier pour celles ayant mené un effort de modernisation des réseaux à l'image de la SNCF.

..dont les causes sont connues.

Les causes du déclin sont nombreuses et sont communes à la quasi-totalité des États européens, la France ne faisant pas exception.

Le transport ferroviaire, en raison de ses choix techniques, commerciaux et organisationnels, qui ne sont pas tous imputables aux entreprises ferroviaires, **n'a pas su concrétiser ses avantages théoriques.** Les modes concurrents que sont les transports routier et aérien ont fait preuve d'un dynamisme considérable et de performances remarquables ainsi que d'une forte capacité d'innovation technique ou commerciale dictée par la préoccupation constante de la satisfaction de la clientèle et encouragée par un mouvement de libéralisation.

Par ailleurs, le transport ferroviaire a souffert de **l'évolution de la demande sociale et économique.** Le transport de passagers a subi les conséquences de la motorisation croissante de notre société et le transport de marchandises, celles de la perte d'importance des industries lourdes classiques dont les produits étaient traditionnellement transportés par chemin de fer.

Cette concurrence a, en outre, été accentuée par la **tarification applicable aux différents modes de transport.** Les coûts externes liés aux pertes de temps résultant de la congestion des infrastructures, au bruit et à la pollution sont très élevés pour les transports routiers mais ne sont que très partiellement payés par les utilisateurs de la route, ce qui a pour effet de la favoriser au détriment d'autres modes de transports moins polluants.

Par ailleurs, il apparaît que **l'harmonisation européenne en matière de politique ferroviaire a été**

jusqu'au début des années 1990 quasi-inexistante. Alors que les prescriptions techniques d'un véhicule de transport routier sont aujourd'hui presque entièrement fixées au niveau européen et que les trafics routiers s'effectuent au travers de l'Union européenne sans arrêt aux frontières, l'organisation du transport ferroviaire s'avère extrêmement cloisonnée. On ne peut, en effet que constater l'absence totale d'harmonisation en matière de courant électrique et une harmonisation balbutiante en terme de sécurité. Bien que la grande vitesse soit susceptible de rapprocher les capitales européennes, les conducteurs doivent encore très souvent changer au passage de chaque frontière. Cette frilosité contraste au demeurant avec l'audace des réalisations des précurseurs du transport ferroviaire au XIXe siècle. Une telle situation explique notamment les pertes de marché du fer sur le secteur du trafic marchandises sur longue distance pour lequel il dispose pourtant d'atouts incontestables. Dans ce domaine, la clientèle souligne le manque de fiabilité, de flexibilité et de rapidité du transport ferroviaire comparé à la route qui offre l'avantage d'un acheminement rapide de porte à porte compatible avec les exigences du système du " juste à temps ".

b) des atouts incontestables

En dépit d'un déclin unanimement constaté, le transport ferroviaire dispose d'atouts incontestables qui pourraient être valorisés en France du fait de l'existence d'un réseau irriguant l'ensemble du territoire.

Ses coûts externes sont faibles.

Le transport ferroviaire présente l'avantage de la sécurité. Il est, en effet, avec le transport aérien, le transport le plus sûr : 0,05 tué par milliard de voyageurs-kilomètre contre 12 environ pour la route. Par ailleurs, il s'avère économe et peu polluant : il consomme l'équivalent de 12 grammes-pétrole par voyageur kilomètre contre 30 pour la route et 51 pour l'avion. Quant au transport de fret, il consomme l'équivalent de 8 grammes-pétrole contre 62 pour la route.

Les caractéristiques techniques des infrastructures ferroviaires présentent des avantages qui ne peuvent être négligés. L'emprise totale occupée par une ligne ferroviaire à double voie est 28 % inférieure à celle d'une autoroute et permet un débit horaire de voyageurs trois fois plus important, élément déterminant dans les zones denses.

Les réseaux ferroviaires permettent de desservir le coeur des agglomérations et présentent donc un avantage en termes d'accessibilité. Pour cette raison, le transport ferroviaire demeure sur certaines relations (en milieu urbain et sur des liaisons inter-cités à grande vitesse allant jusqu'à 600 kilomètres) de porte à porte le mode de transport de voyageurs le plus rapide. Par ailleurs, il peut permettre aux passagers de disposer d'un confort que n'offre ni l'avion ni la route. L'existence d'un réseau dense comme celui dont la France dispose fait du chemin de fer un outil d'irrigation du territoire.

Enfin, en ce qui concerne le transport de marchandises, il apparaît particulièrement adapté aux transport massifiés de point à point, permettant dans le cadre de solutions intermodales de **parer à la congestion routière.**

c) Un renouveau attesté par des exemples étrangers

Les exemples étrangers tendent à démontrer que le chemin de fer n'est pas un mode de transport du passé tant pour le fret que pour les voyageurs. On assiste, en effet, à une relance du transport ferroviaire dans des pays aussi différents que les États-Unis, l'Allemagne ou les Pays-Bas qui témoigne d'un renouveau de l'intérêt à l'égard des atouts qu'il présente.

- **Aux États-Unis,** on assiste à une renaissance du transport ferroviaire qui se traduit par une remontée de la part modale du rail dans le transport de marchandises. A la suite d'une

dérégulation radicale, les grandes entreprises américaines ont entrepris d'optimiser leur rentabilité à travers des alliances solides. Les nombreuses fusions survenues récemment dans l'industrie du rail ont donné naissance à un marché oligopolistique que se partagent quelques grands groupes. Les fusions ont permis d'accélérer la réduction des coûts d'exploitation des entreprises, engendrant une diminution drastique des effectifs.

Le partage de Conrail, entre CSX et Norfolk Southern dont l'approbation est attendue pour le milieu de l'année 1998, illustre parfaitement les enjeux stratégiques du secteur. Les deux compagnies espèrent détourner d'ici 3 ans le fret de plus d'un million de camions, ce qui correspondrait à un transfert d'activité de plus de 250 millions de dollars permettant une réduction de la consommation de diesel de l'ordre de 290 millions de litres par an et des coûts de maintenance des réseaux routiers permettant à une vingtaine d'États de réaliser des économies à hauteur de 85,3 millions de dollars dans les prochaines années.

Si l'exemple américain doit être apprécié avec précaution compte tenu des spécificités géographiques de ce pays, les orientations retenues aux Pays-Bas comme en Allemagne pour définir les priorités des politiques d'infrastructures sont également éclairantes.

Les Pays-Bas ont annoncé un programme national d'investissement ferroviaire d'un montant de 75 milliards de francs. Ce dernier prévoit, d'une part, le développement des lignes à grande vitesse pour un budget de l'ordre de 24 milliards de francs afin de relier Amsterdam au réseau du TGV-Nord et à l'Allemagne occidentale (Cologne) et, d'autre part, la construction d'une ligne dédiée au transport de fret en provenance ou à destination de l'Allemagne dont le coût est de 30 milliards de francs.

Si l'existence d'un projet de développement des lignes voyageurs à grande vitesse n'apparaît pas comme un fait remarquable de la politique néerlandaise des transports, **le projet de construction de la ligne de la Betuwe**, par ses caractéristiques, apparaît plus original. Il résulte de la volonté du Gouvernement de renforcer la position concurrentielle du port de Rotterdam vis-à-vis d'Anvers et de Hambourg et se fonde sur le constat d'un développement insuffisant de la desserte ferroviaire de Rotterdam.

LA LIGNE DE LA BETUWE (Betuwelijn)

Longue de 158 kilomètres, elle reliera Europort au réseau allemand et devrait représenter à terme un trafic de l'ordre de 20 millions de tonnes de marchandises par an transportées par conteneurs. Cette option confirme la possibilité d'un développement du fret ferroviaire en Europe, notamment comme moyen de desserte des ports dans un contexte de congestion routière ou -du moins- de limitation du potentiel des infrastructures routières. En effet, elle s'inscrit dans une perspective intermodale mettant en jeu d'une part, le transport maritime, et d'autre part, le transport routier ou fluvial. La ligne nouvelle est inscrite parmi les projets prioritaires d'Essen et devrait faire l'objet d'un financement public à hauteur de 25 milliards de francs, la Commission européenne apportant une contribution de 900 millions de francs, celle du secteur privé (sociétés de transport de banques et de compagnies financières) devant s'élever à 4,5 milliards de francs, la ligne était considérée comme rentable.

En Allemagne, l'élaboration du plan des infrastructures fédérales de transport pour la période 1992-2012 a été l'occasion d'exprimer une volonté politique destinée à favoriser le transport ferroviaire. Celui-ci bénéficie de 38,9 % du total des dépenses d'investissement. Un objectif ambitieux est notamment affiché pour le fret, ceci résultant du souhait de voir se développer des modes de transport plus respectueux de l'environnement. La part modale du transport de fret ferroviaire de 28 % en 1991 devait, selon les estimations du plan, augmenter pour atteindre 36 % en 2010 au détriment de la route qui passerait de 52 % à 43 %, les voies navigables ne gagnant dans ce schéma

qu'un point de part de marché avec 21 % en 2010. Un des aspects de cette reconquête consiste dans un important programme de développement des centres de transport combiné qui bénéficie d'un financement fédéral de 13 milliards de francs.

Le transport ferroviaire de voyageurs fait également l'objet d'investissements importants et devrait bénéficier d'un programme de construction de lignes à grande vitesse. Le plan prévoit, en effet, la création ou l'aménagement de lignes existantes aux caractéristiques de la grande vitesse de 2.200 kilomètres de voies.

Pour l'heure, seules deux lignes d'orientation nord-sud, ont été mises en service, l'une va de Hanovre à Kurzburg sur 327 kilomètres, et l'autre de Mannheim à Stuttgart sur 99 kilomètres . La vitesse maximale actuellement autorisée sur ces liaisons est de 250 kilomètres/heure et elles sont complétées par un réseau d'un millier de kilomètres de voies classiques qui ont été réaménagées pour pouvoir être parcourues par le train à grande vitesse ICE à 200 kilomètres/heure. Par ailleurs, contrairement aux lignes françaises, les nouvelles lignes allemandes sont destinées à être empruntées également par des trains de marchandises circulant à une vitesse élevée.

Ces exemples -et en particulier ceux que la commission d'enquête a pu apprécier au cours de ses déplacements à La Haye et à Bonn- soulignent l'intérêt que suscite le transport ferroviaire chez nos partenaires comme solution adaptée à l'augmentation des trafics et aux difficultés soulevées par le développement du transport routier.

2. Les conséquences de la construction européenne

La construction européenne constitue, par ailleurs, une des raisons justifiant la poursuite d'une politique d'investissement ferroviaire.

L'existence d'un marché unique et ses perspectives d'extension à de nouveaux Etats-membres offrent de nouvelles possibilités de développement au transport ferroviaire.

Par ailleurs, la construction européenne, en imposant un effort d'adaptation des entreprises ferroviaires, est susceptible de favoriser une amélioration de l'efficacité de ce mode de transport.

a) De nouvelles possibilités de développement

- Le renforcement du marché unique et les perspectives de son élargissement aux pays de l'Europe centrale et orientale entraîneront une **augmentation du volume des échanges** et un accroissement de la mobilité individuelle.

L'accroissement des flux constitue une incitation à réaliser des investissements de capacité. Occulter cet impératif, alors que les autres États membres s'y préparent, reviendrait pour la France à refuser cette possibilité de croissance fondée sur le dynamisme de la demande européenne.

Le transport ferroviaire est susceptible de bénéficier de cette augmentation de la demande. Cela vaut à l'évidence pour le transport de voyageurs qui pourra profiter d'un effacement de l'effet frontière mais concerne également le transport de marchandises.

L'allongement des distances à parcourir suscitera un intérêt nouveau pour le transport ferroviaire, et plus particulièrement pour le transport combiné qui s'avère compétitif pour les distances supérieures à 500 kilomètres et qui offre de vastes possibilités de livraison et de chargement des marchandises. Par ailleurs, le fer peut être une solution adaptée pour répondre aux problèmes -notamment- environnementaux résultant d'un accroissement des trafics. Ainsi, il est prévisible que l'augmentation des échanges européens se traduira par un accroissement

des trafics transalpins dont les conséquences sur l'environnement extrêmement sensible de cette région sont désormais soulignées et pour lesquels s'impose une stratégie plurimodale susceptible de donner au chemin de fer un plus grand rôle.

· Par ailleurs, le développement des réseaux européens de transports apparaît comme un **facteur d'intégration européenne** dans la mesure où il est une des conditions de la mise en oeuvre du principe de libre circulation.

Dans cette perspective, l'inadaptation des infrastructures de transports risquerait de compromettre le développement des échanges résultant de la libre circulation des personnes, des capitaux, des marchandises et des services.

Ce constat a justifié que l'Union européenne se préoccupe de la constitution d'un **réseau transeuropéen de transport**.

Si l'Acte unique avait, en 1986, omis d'évoquer la place des réseaux de transport et de communication comme condition essentielle de l'achèvement du marché unique, le traité de Maastricht, en 1992, a reconnu dans son titre XII l'importance du développement des réseaux transeuropéens de transports, de télécommunications et d'énergie.

La grande majorité des projets d'Essen, soit 10 sur 14, intéressent le transport ferroviaire et traduisent l'importance accordée au fer dans la construction d'une Europe des transports.

Projets ferroviaires retenus par le Conseil européen d'Essen les 9 et 10 décembre 1994

1. Train à grande vitesse / transport combiné Nord-Sud :

Nüremberg-Erfurt-Halle/Leipzig-Berlin

Axe du Brenner : Vérone-Munich

2. Train à grande vitesse Paris-Bruxelles-Cologne-Amsterdam-Londres

3. Train à grande vitesse Sud

Madrid-Barcelone-Perpignan-Montpellier

Madrid-Vitoria-Dax

4. Train à grande vitesse Est :

Paris-Metz-Strasbourg-Appenweir-Karlsruhe-Saarbrücken-Mannheim et Metz-Luxembourg

5. Chemin de fer classique / transport combiné : ligne de la Betuwe

6. Train à grande vitesse / transport combiné France-Italie

Lyon-Turin

Turin-Milan-Venise-Trieste

7. Liaison ferroviaire classique Cork-Stranraer

8. Liaison fixe rail / route Danemark-Suède (liaison fixe de l'esund)

9. Triangle nordique (rail / route)

10 Liaison ferrée côte occidentale

Outre ces 14 projets, le Parlement européen et le Conseil ont défini les critères permettant d'identifier les projets d'intérêt commun dans le cadre de la décision n° 1692/96/CEE du 23 juillet 1996. Reconnaissant leur intérêt pour le bon fonctionnement du marché intérieur et le renforcement de la cohésion économique et sociale, cette dernière témoigne de la volonté d'adopter une approche multimodale destinée à assurer la meilleure complémentarité possible entre les différents modes de transport. **Il importe de souligner qu'elle décline les objectifs à atteindre en cinq réseaux : routes, fer, voies navigables, ports maritimes, aéroports, transport combiné, ce qui peut laisser songeur sur le réalisme des planifications intermodales.**

Le rôle assigné au réseau ferroviaire est de :

- " (jouer) un rôle important dans le trafic ferroviaire à grande distance de marchandises et de passagers,

- (jouer) un rôle important dans le transport combiné à grande distance,

- *permettre l'interconnexion avec les réseaux des autres modes de transport et l'accès aux réseaux ferroviaires régionaux et locaux "*.

Ces objectifs très ambitieux sont cependant à opposer à la modestie des réalisations conduites dans ce cadre.

Pour réaliser les 14 projets d'Essen, sans parler d'autres projets et des programmes d'action horizontaux, la Communauté Européenne dispose de 1 800 millions d'écus pour la période 1995-1999. Le règlement financier de septembre 1995 a précisé les modalités de participation du budget communautaire au financement de ces opérations, en fixant à 10 % le montant maximal de la contribution communautaire. Cependant, dans les faits, les crédits actuellement disponibles ne permettent d'octroyer qu'une subvention moyenne par projet de 3 %, réalité décevante qui explique la déconvenue française concernant le TGV-Est.

Si les crédits des réseaux transeuropéens de transport bénéficient à 60 % des projets ferroviaires, il faut souligner qu'ils n'ont pas vocation à financer des projets mais plutôt à jouer un rôle de catalyseur en assurant les études de faisabilité, les garanties d'emprunt et des bonifications d'intérêts.

Dans les pays bénéficiant des fonds de cohésion pour lesquels peuvent se cumuler les fonds structurels et les crédits d'infrastructures de transport, le financement communautaire revêt un caractère nettement plus incitatif. En effet, en ce qui concerne les projets relevant du domaine des transports, le fonds européen de développement régional et le fonds de cohésion assurent respectivement 15,3 % et 22 % du financement.

En vertu de cette logique, les projets d'intérêt national ou régional ont plus de chances de se réaliser que les grands projets stratégiques pour la construction européenne comme ceux proposés par les pays dotés d'un réseau d'ores et déjà développé et dont la préoccupation est d'améliorer le franchissement des frontières. Ces projets très coûteux du fait de leurs caractéristiques techniques, à l'image de la liaison Lyon-Turin, ne voient donc pas leur chance de réalisation augmenter du fait de

l'intervention communautaire.

La possibilité du recours au financement privé, retenu au conseil de Milan, ne permettra pas, à l'évidence, de mener à bien ces réalisations très lourdes et peu rentables.

Il semble que là encore des objectifs trop ambitieux condamnent des politiques dont la légitimité est incontestable: seulement trois ou quatre des projets d'Essen devraient être achevés d'ici l'an 2000. Des projets moins coûteux et plus réalistes -qui auraient pu, au demeurant, résulter de phasages de réalisations importantes- auraient, en effet, eu l'avantage de rendre plus crédible la notion de réseaux transeuropéens.

Les propositions faites dans le cadre d'Agenda 2000, soulignant l'intérêt des réseaux transeuropéens, peuvent sur certains points apporter des réponses à ces critiques. L'augmentation des crédits conjuguée à la mise en place d'une programmation pluriannuelle des dépenses et à une augmentation du plafond d'aide financière à 20 % du coût total des investissements apparaît à ce titre comme une perspective intéressante. Néanmoins, si ces crédits continuent à être employés pour financer des études ou des projets dont l'intérêt communautaire n'est pas évident, on peut s'interroger sur la pertinence de telles propositions.

b) Un nouveau cadre réglementaire : la remise en cause de l'illusion du " monopole perpétuel "

Une logique d'harmonisation d'inspiration libérale

Si l'apport des financements communautaires ne peut que contribuer de manière modeste à la politique d'investissement ferroviaire, **l'harmonisation réglementaire initiée par la Commission européenne à partir de 1991 est, en revanche, susceptible d'exercer une influence déterminante sur les conditions de développement du chemin de fer en Europe dans les années à venir.**

Cette harmonisation repose sur le constat exprimé en ces termes par la Commission dans le livre blanc publiée en 1996 :

" Il est paradoxal de constater que la part du rail dans le marché des transports continue à décliner alors que bon nombre des problèmes qui pourraient être résolus par le chemin de fer s'aggravent ".

Afin de remédier à cette inadéquation entre la demande sociale et l'offre de transports ferroviaires, la commission propose **une logique d'harmonisation d'inspiration libérale.**

Si elle reconnaît la légitimité des services publics définis contractuellement entre les États et les opérateurs, elle considère, en effet, que la compétitivité et l'efficacité du transport ferroviaire sont conditionnées par la normalisation de la situation financière des entreprises et par une ouverture à la concurrence des réseaux nationaux.

La directive n° 91-440 du 29 juillet 1991 a induit des changements profonds dans l'organisation des transports ferroviaires en Europe.

Au-delà des dispositions définissant les règles de gestion des entreprises ferroviaires^{25(*)} qui aboutirent en, France, à la loi du 13 février 1997, elle comportait dans son article 10 des dispositions novatrices qui prévoyaient l'octroi à certaines entités de droit d'accès aux réseaux ferroviaires nationaux.

Un tel dispositif avait pour objectif de faciliter la réalisation du marché unique, en contraignant des

entreprises monopolistiques à rendre leurs réseaux accessibles à d'autres opérateurs.

Prenant en compte les risques de désorganisation causés par une déréglementation trop large, l'ouverture restait prudente.

L'article 10 de la directive prévoit, en effet, que : "**les regroupements internationaux se voient reconnaître des droits d'accès et de transit dans les États membres où sont établies les entreprises ferroviaires qui les instituent, ainsi que des droits de transit dans les autres États membres pour les prestations des services de transport internationaux entre les États membres où sont établies les entreprises constituant lesdits regroupements** "

" et que les entreprises ferroviaires se voient accorder un droit **d'accès**, à des conditions équitables, à l'infrastructure des autres États membres aux fins de **l'exploitation de services de transport combiné internationaux de marchandises** ".

Pour pouvoir accéder au réseau d'un État membre autre que celui auquel il appartient, un opérateur doit donc constituer un **groupement international ou exercer une activité de transport combiné**. En outre, en cas de regroupement international, les droits d'accès sont limités aux États dans lesquels sont établies les entreprises participant au regroupement, ce dernier ne bénéficiant que de droits de transit dans les autres États.

En 1995, le Conseil de l'Union européenne adopta deux directives d'application de la directive de 1991 afin de faciliter la mise en oeuvre des dispositions relatives aux droits d'accès :

- une directive n° 95/18/CE du Conseil du 19 juin 1995 concernant les licences des entreprises ferroviaires ;

- et une directive n° 95/19/CE du Conseil du 19 juin 1995 concernant la répartition des capacités d'infrastructures ferroviaires et la perception des redevances d'utilisation de l'infrastructure (dite " directive sillons ").

Ces deux directives ne sont pas encore transposées en France. Un des problèmes principaux soulevés par leur application réside dans les conditions de fixation des péages versés par les exploitants des services ferroviaires aux gestionnaires de l'infrastructure.

La " directive sillons " prévoit, dans son article 6, que "*les comptes du gestionnaire d'une infrastructure doivent, dans des conditions normales d'activité, présenter au moins un équilibre considéré sur une période de temps raisonnable entre, d'une part, les recettes tirées des redevances d'utilisation de l'infrastructure et des contributions de l'Etat et, d'autre part, les dépenses d'infrastructure* ".

Par ailleurs, elle contient des dispositions relatives à la fixation des redevances d'infrastructure, ces dernières doivent être fixées de manière non discriminatoire et prendre en compte notamment la nature du service, la situation du marché ainsi que la nature et l'usure de l'infrastructure.

Pour l'heure, les modalités de tarification des infrastructures ferroviaires diffèrent d'un État membre à l'autre et leur importance dans les recettes de l'établissement chargé de l'infrastructure sont très variables. A terme, **ces redevances détermineront pour une large part, la compétitivité des réseaux nationaux**.

En France, les redevances sont fixées à un niveau forfaitaire de 6 milliards de francs jusqu'à la fin de l'année 1998. Au-delà de cette date, de nouvelles règles devront être déterminées. En Allemagne,

les redevances s'élèvent à environ 35 milliards de francs.

Ces redevances sont utilisées aujourd'hui par les entreprises gestionnaires de réseau à des fins stratégiques. Les Pays-Bas ont ainsi instauré une redevance zéro jusqu'en 2000, sauf sur les freeways et, en Allemagne, des ristournes sont accordées en fonction du kilométrage et de la durée des commandes, ce qui favorise les entreprises ferroviaires établies de longue date au détriment de nouveaux arrivants. A terme, se posera, à l'évidence, la question de la compatibilité des principes de fixation des redevances avec les règles communautaires de la concurrence.

Au-delà de cette approche, l'harmonisation européenne concerne également les qualifications des matériels et des infrastructures. En effet, l'intégration des réseaux ferroviaires des États membres, comme nous l'avons souligné plus haut, est retardée par leur cloisonnement, leur interopérabilité restant encore extrêmement limitée. Cette préoccupation a justifié l'adoption de la directive n° 96/48/CEE relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse.

c) Une volonté réaffirmée de libéralisation

· Le livre blanc de 1996

La publication au cours de l'été 1996 du livre blanc de la Commission européenne ^{26(*)} a marqué la volonté de la Commission européenne de poursuivre le mouvement de libéralisation du secteur ferroviaire engagé en 1991.

LE LIVRE BLANC

" UNE STRATÉGIE POUR REVITALISER LES

CHEMINS DE FER COMMUNAUTAIRES "

Après avoir rappelé le déclin du transport ferroviaire depuis la fin de la seconde guerre mondiale et tenté d'en discerner les causes, le " Livre blanc " émet des propositions pour l'avenir :

- clarification des rapports financiers entre les États membres et les entreprises ferroviaires ;
- subordination éventuelle des aides publiques dans les États à un programme de restructuration destiné à améliorer la viabilité de l'entreprise concernée ;
- renforcement de la concurrence : la Commission Européenne renouvelle sa proposition d'ouvrir l'accès aux réseaux ferroviaires à toute entreprise offrant des services de fret ou des services de transport international de voyageurs ;
- mise en place de quelques " corridors " ferroviaires transeuropéens pour le fret, dans lequel des sillons pourraient être attribués aux entreprises ;
- attribution par appel d'offre de concessions exclusives pour les transports intérieurs de voyageurs ;
- séparation renforcée des services de transport et de la gestion de l'infrastructure;
- contractualisation du service public, où le contrat indiquerait le service à fournir, sur la base

éventuelle d'un cahier des charges, et où l'aide serait fixée en proportion ;

-amélioration de l'interopérabilité des réseaux et des matériels ;

- évocation des aspects sociaux : amalgame entre les gains d'efficacité indispensables et la défense à terme de l'emploi

Votre commission observe que si, lors de la publication du livre blanc, ses conclusions ont pu être jugées prématurées compte tenu notamment du rythme d'adaptation des entreprises ferroviaires aux exigences posées par la directive de 1991, la volonté d'ouverture à la concurrence des réseaux ferroviaires s'est concrétisée -et ce plus vite qu'on ne le prévoyait mais selon des modalités qui n'étaient pas prévues par la directive de 1991.

· **La création des corridors de fret**

La directive de 1991 ne prévoyait en effet des droits d'accès aux réseaux nationaux que pour les groupements d'entreprises ferroviaires constituées pour exploiter des services internationaux et pour les entreprises exploitant des services de transports combinés internationaux.

La Commission, constatant l'absence de telles réalisations, a formulé en juillet 1995 une proposition, qui fut reprise dans le livre blanc, consistant à étendre les droits d'accès sous forme de couloirs de circulation à tous les services de fret aussi bien nationaux qu'internationaux et aux services de transport internationaux de voyageurs, sans la condition préalable de constituer un groupe. Une communication de la Commission a précisé le cadre réglementaire et les spécifications techniques que devraient respecter les entreprises ferroviaires sur de tels itinéraires^{27(*)}. Le principe de ces corridors repose sur le mécanisme du " guichet unique " (one stop-shop), la gestion du trafic étant assurée non par les gestionnaires des infrastructures participant au projet mais par le biais d'une seule structure qui identifie et distribue les capacités de transport et applique la tarification pour le compte des gestionnaires d'infrastructures. Les avantages de tels itinéraires consistent principalement dans les réductions de temps d'attente aux frontières et les possibilités d'augmentation de la vitesse commerciale, évaluées respectivement à 80 % et à 20 %. D'après les estimations de la Commission, ils devraient permettre un trafic supplémentaire de 2 à 3 millions de tonnes.

Depuis le 1er janvier 1998, deux corridors ont été ouverts :

- le premier, le 12 janvier, par un accord de coopération entre la Belgique, le Luxembourg et la France. Il relie Muizen près d'Anvers (Belgique) à Sibelin près de Lyon et a été prolongé vers l'Italie, d'une part, et vers Marseille, puis vers l'Espagne, d'autre part ;

- le deuxième ouvert à la concurrence le 1er février entre l'Allemagne, la Hollande, l'Autriche, la Suisse et l'Italie relie Rotterdam et Anvers au Sud de l'Italie par l'Est.

Par ailleurs, un corridor auquel la SNCF ne participe pas, reliant les ports de Rotterdam et de Gioia Tauro dans le sud de l'Italie, sera accessible à partir du 1er juillet 1998.

Votre commission relève que, pour l'heure, les itinéraires mis en place marginalisent le territoire français matérialisant les **risques d'une desserte du Sud et de l'Est de l'Europe par les Pays-Bas et l'Allemagne**, évolution qui aurait notamment pour effet de menacer l'activité de nos ports.

Par ailleurs, elle souligne que le corridor auquel participe la SNCF repose plus sur une logique de coopération que de concurrence et n'est pas totalement un " freeway " à la différence de celui ouvert à l'Est qui prétend au statut d'autoroute du rail. Ce choix semble difficilement tenable compte tenu de l'accélération de l'ouverture à la concurrence dont témoigne la mise en place des corridors eux-mêmes. Il risque d'une part de retarder encore l'adaptation de l'entreprise ferroviaire française aux exigences du marché et d'autre part de se traduire par une marginalisation du territoire français.

Cette logique ne correspond pas à l'évolution de la concurrence. Rappelons que déjà, l'accord d'extension de la concession d'Eurotunnel signé en décembre 1997 a prévu une forme de libéralisation du trafic ferroviaire de fret sur les principales voies menant au tunnel. Un protocole d'intention prévoit que la SNCF et EWS (le nouvel opérateur privé de fret britannique) opéreront à parité commerciale sur ces voies.

Ce développement de la concurrence hors du cadre fixé par la directive de 1991 révèle l'inadaptation, sur ce point, de ses dispositions à la réalité du secteur ferroviaire. Ce constat est partagé par la Commission elle-même comme en témoigne sa communication au Conseil du 31 mars 1998 qui formule diverses propositions afin d'accélérer la libéralisation du secteur ferroviaire.

Soulignant que les droits d'accès prévus par la directive n° 91-440 CEE sont limités en particulier par l'obligation de trouver une entreprise partenaire dans un autre État membre, la Commission relève dans ce texte que " *les sociétés nationales de chemins de fer n'ont pratiquement pas de concurrents* " et qu'elles peuvent, en dépit des dispositions de la directive, " *se comporter comme des monopoles* ". Afin de remédier à cette situation contraire à la logique défendue depuis 1991, la Commission propose une ouverture du marché graduelle centrée sur le secteur du transport des marchandises. A ce titre, elle estime que " *les activités principales des sociétés de chemins de fer en place ne seraient pas perturbées si la Communauté ouvrait dès à présent 5 % du marché du transport de marchandises dans chaque État membre et si elle poursuivait cette politique de libéralisation par étapes pour atteindre 25 % dans dix ans* ".

Pour l'heure, cette proposition débattue lors du sommet informel de Chester (Grande-Bretagne) a été repoussée, notamment sous l'effet de l'opposition catégorique de la France, nos partenaires anglais et allemands approuvant cette suggestion. On peut se demander en ce domaine s'il faut lutter contre le sens de l'histoire ou bien s'adapter le plus rapidement à une nouvelle donne.

L'harmonisation européenne a donc comme première conséquence le développement de la concurrence dans un secteur jusqu'ici monopolistique. Il s'agit sans doute là d'une donnée nouvelle et déterminante à prendre en compte dans la définition de la politique ferroviaire. Il serait sans doute suicidaire pour les acteurs du secteur ferroviaire de ne pas intégrer cette dimension nouvelle de leur action, qui semble pour une part du moins déjà admise par nos partenaires européens. Il faut, en ce domaine, renoncer à l'illusion du " monopole perpétuel "

L'Allemagne s'est engagée, quant à elle, dès 1993 dans une réforme structurelle des chemins de fer fédéraux. Celle-ci, imposée au demeurant par la nécessité d'intégrer en une seule entreprise la Bundesban et la Reichsbahn, a permis un apurement de la situation financière du secteur ferroviaire et son adaptation aux exigences du marché. Cette révolution a été rendue possible par la prise en charge par l'Etat fédéral des charges qui constituaient un obstacle à un redressement significatif de la rentabilité de la nouvelle Deutsche Bahn AG : obligations d'intérêt public, endettement, surplus de coûts induits par les personnels relevant de la fonction publique, financement de l'extension du réseau grâce à un système de financement fondé sur des prêts sans intérêt.

Ce redressement a, par ailleurs, été soutenu par un important effort d'investissement qui s'élèvera entre 1998 et 2002 à près de 270 milliards de francs.

Il s'est traduit par des gains en productivité de 83,5% et une augmentation des trafics de 12 %

Sur la même période, la SNCF enregistrait une progression des trafics voyageurs et de 12 % des trafics de fret, la productivité diminuant quant à elle de 12,5 %.

B. LE TRAFIC DE VOYAGEURS : DES SOLUTIONS POUR AMÉLIORER LA DESSERTE DU TERRITOIRE

1. Poursuivre le développement des lignes à grande vitesse dans une perspective européenne

La grande vitesse ferroviaire constitue incontestablement une innovation technique remarquable qu'il importe de continuer à valoriser.

Outre l'atout commercial qu'elle représente pour l'industrie ferroviaire française, elle demeure pertinente tant pour poursuivre l'amélioration du réseau ferroviaire national que pour le relier à l'Europe.

La France dispose d'ores et déjà, à la différence des principaux pays européens d'un réseau de trois lignes à grande vitesse. Celles-ci, grâce à la mixité du matériel TGV, ont permis d'améliorer substantiellement les temps de parcours sur un grand nombre d'itinéraires du réseau classique.

Grâce à la réalisation du tunnel sous la Manche et à la mise en service du TGV-Nord, la France se trouve aujourd'hui au centre d'un réseau à vocation européenne.

La réussite du Thalys qui relie Paris à Bruxelles en 1 heure 25 démontre que la grande vitesse constitue un élément déterminant de l'avenir du transport ferroviaire et prouve que le train n'est pas condamné à la disparition pour les transports interurbains de voyageurs, comme il a pu l'être aux États-Unis. Il apparaît, en effet, à l'évidence, qu'il existe un marché pour lui, dans un créneau de durées de parcours bien défini, à condition qu'il puisse disposer d'infrastructures modernes.

Les ambitions du schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse ne pourront à l'évidence pour des raisons d'ordre budgétaire être réalisées d'ici 2015. Pour l'heure, en dépit des " décisions " gouvernementales annoncées à l'issue de la réunion interministérielle du 4 février 1998, il n'existe pas de nouvelle planification des investissements ferroviaires. **Au mieux, peut-on considérer qu'il existe une planification par défaut.** En effet, il y a fort à parier que si la décision de réaliser le TGV-Est est mise en oeuvre, il ne sera réalisé, compte tenu de la contrainte budgétaire pesant sur l'Etat, les collectivités locales et RFF, qu'une seule ligne à grande vitesse d'ici 2010. Il apparaît à votre commission qu'un tel constat, par rapport aux efforts engagés par nos voisins, et en particulier l'Allemagne, aurait pour conséquence de faire perdre au réseau ferroviaire français un de ses plus grands atouts.

En effet, les besoins du territoire demeurent considérables et il serait souhaitable que l'ensemble du réseau national de transports de voyageurs puisse tirer profit de l'avantage technique et commercial que représente la grande vitesse ferroviaire, notamment dans une perspective d'intégration européenne.

Une réflexion doit donc s'engager afin de redimensionner les objectifs du schéma directeur TGV.

Elle doit s'orienter autour de la question suivante : faut-il mieux construire une seule ligne à grande vitesse ou procéder à des réalisations partielles de projets retenus dans leur principe ?

Cette question, il faut le souligner, peut être posée indépendamment de celle de l'opportunité de la ligne envisagée. En effet, compte tenu des faibles taux de rentabilité qu'offrent les lignes à construire, on peut considérer comme équivalent dans le raisonnement de prendre comme référence de l'investissement unique la liaison Paris-Strasbourg ou la liaison Lyon-Turin.

La commission " Réseaux et territoires " précédemment citée avait soulevé cette interrogation sans y apporter de réponse définitive.

Votre commission considère que le critère premier des investissements dans le domaine de la grande vitesse doit être de favoriser l'intégration des régions françaises au sein de l'Union européenne et qu'il justifie à ce titre un phasage des investissements.

En cela, le schéma de 1992 apparaît dépassé. La politique TGV ne doit pas avoir pour ambition de créer un réseau doublant le réseau classique sur lequel les trains rouleraient à 300 kilomètres heure. Compte tenu des distances séparant les principaux centres économiques français et des conditions de la concurrence aérienne, il ne s'agit pas d'un choix financier opportun. Par ailleurs, la constitution d'un réseau en étoile à partir de la capitale peut être remis en cause dans une perspective d'ouverture des régions à l'Europe. La préoccupation ne doit non plus être de relier l'ensemble des capitales européennes entre elles. En effet, aucun homme d'affaires n'accepterait de passer sept heures dans le train pour rejoindre Berlin depuis Paris ou cinq heures pour aller à Milan ou huit pour aller à Madrid alors que tous ces trajets ne prennent guère plus d'une heure ou deux en avion. Les différences de rentabilité commerciale de l'Eurostar et du Thalys attestent de la véracité de cette observation.

En revanche, il semble essentiel aux yeux de votre commission d'assurer, grâce à la réalisation de lignes TGV, l'arrimage des régions à l'Europe. C'est en effet au regard de cet impératif qu'il importe d'examiner les conditions d'amélioration de certaines liaisons. Le phasage pertinent des projets serait celui qui permettrait d'améliorer de manière significative :

- le passage des vallées alpines et pyrénéennes,
- la desserte de l'arc méditerranéen entre la péninsule ibérique, d'une part, et l'Italie, d'autre part,
- et les liaisons avec l'Allemagne, notamment celles orientées selon un axe Nord-Sud.

Une telle solution présenterait, par ailleurs, l'avantage de soulager quelques points de congestion routière, en particulier les vallées alpines et pyrénéennes dont les populations souhaitent de plus en plus ardemment la mise en place de solutions alternatives à la route.

Enfin, elle semble relever d'une conception mieux comprise du principe d'équité territoriale. Jointe à l'utilisation de matériels nouveaux comme les trains pendulaires, elle serait susceptible de donner une cohérence au réseau à grande vitesse français qui apparaît aujourd'hui comme très partiellement achevé.

2. Le pendulaire comme alternative au TGV

Compte tenu des contraintes pesant désormais sur la politique des lignes à grande vitesse, il est nécessaire de s'interroger sur les moyens d'améliorer la desserte des villes situées, soit à l'écart des lignes TGV, soit dans leur prolongement.

La technique pendulaire qui, nous le rappelons, consiste à utiliser les effets de la force centrifuge afin d'améliorer la vitesse des trains dans les courbes, a souvent été présentée comme une solution

moins coûteuse que le TGV et pouvant avoir un impact équivalent en ce qui concerne l'amélioration de la desserte du territoire.

Il importe d'apprécier la pertinence de ce système sur lequel on a dit à la fois tout et son contraire en raison notamment de la confusion existant sur la réalité de la technique envisagée.

Trois questions se posent :

- est-il une alternative temporaire ou définitive au TGV ?
- est-il le complément naturel d'une ligne TGV ?
- a-t-il son propre intérêt pour des lignes qui ne relèvent pas du système TGV ?

Il faut souligner avant d'y répondre, que le pendulaire, comme le TGV, est un système technique pour lequel l'infrastructure et le matériel roulant sont étroitement liés ; en effet, les performances du matériel roulant seront d'autant meilleures que l'infrastructure aura été adaptée. La mise en oeuvre d'une relation pendulaire exige des investissements en matériel et sur l'infrastructure. Néanmoins, à la différence du TGV pour lequel il faut construire toute une portion de ligne nouvelle, le système pendulaire permet une mise en oeuvre progressive dès l'achat du matériel. Avec de faibles investissements, il est tout de suite possible d'améliorer le confort des voyageurs et de réduire de façon significative le temps de parcours sans pour autant devoir mobiliser la totalité des investissements d'adaptation de l'infrastructure.

Plusieurs solutions techniques sont offertes en ce qui concerne le matériel roulant : ETR 460 (" pendolino italien "), matériel TGV neuf comme le futur TGV Nouvelle génération pendulaire dont la vitesse sur ligne TGV atteindrait les 320 kilomètres/heure, matériel TGV ancien dont les rames seraient modifiées afin de les rendre aptes à la pendulation.

a) Une solution pertinente pour remplacer ou compléter le TGV ?

Il apparaît notamment que sur certaines relations, pour lesquelles le potentiel de clientèle est insuffisant pour justifier la construction d'une ligne TGV nouvelle ou son prolongement et pour lesquelles les temps de parcours seraient suffisamment attrayants, le recours à la technique pendulaire pourrait être opportun.

· **Remplacer le TGV**

Des études sont en cours sur les relations Paris-Orléans-Limoges-Toulouse et Paris-Clermont-Ferrand sur lesquelles il n'est plus envisagé de construire une ligne à grande vitesse.

Cette solution, si elle est séduisante, se heurte, d'une part, aux modalités d'adaptation de l'infrastructure qui, bien que pouvant être progressives, se révèlent coûteuses en raison de la nécessité de supprimer les passages à niveaux dès lors que les trains circulent à plus de 160 kilomètres heure sur la ligne. D'autre part, si l'adaptation de l'infrastructure peut être progressive, la mise en service d'une relation " pendulaire " implique l'achat d'un nouveau matériel.

Pour certaines relations pour lesquelles le renouvellement du parc est prévu à brève échéance, il est probable que, pour un léger surcoût d'achat de matériel, la technique pendulaire permettra d'améliorer les performances de la desserte avec un matériel nouveau qui aura, de plus, de meilleures caractéristiques de puissance.

Par contre, s'agissant des relations pour lesquelles le parc actuel est de qualité (par exemple le

matériel CORAIL modernisé), il est probable que la SNCF se heurtera, au moins jusqu'en 2005, à des difficultés de financement de renouvellement d'un parc qui est loin d'être amorti.

· **Compléter le TGV**

En tout état de cause, le système " pendulaire " doit être considéré non pas comme une alternative de long terme au TGV mais plutôt comme une solution technique permettant une amélioration de la desserte sur l'ensemble de la liaison en complément des performances des TGV existants.

Un exemple d'application de ce concept pourrait, à cet égard, être envisagé sur l'ensemble des territoires desservis par le TGV Atlantique. Ce dernier dessert actuellement un vaste territoire à partir d'une ligne à grande vitesse réalisée uniquement de Paris au Mans et de Paris à Tours. Il permettrait ainsi de relier Paris à la façade atlantique, à la ville de Toulouse et aux contreforts pyrénéens jusqu'à Tarbes.

Il est probable que, si la modification des rames nouvelles s'avère possible, une telle politique permettrait une amélioration immédiate de l'ensemble des relations desservies par le TGV Atlantique pour un coût raisonnable. On rappellera que l'ensemble des projets TGV Bretagne - Pays de la Loire et Aquitaine, représente un investissement de 32 milliards de francs.

Pour les portions de lignes pour lesquelles une ligne nouvelle pourrait, à terme, être construite, les adaptations de l'infrastructure devraient être " légères " mais malgré tout permettre une amélioration des performances.

Pour les prolongements des lignes à grande vitesse projetées, les adaptations de l'infrastructure pourraient être progressives mais plus conséquentes.

En résumé le TGV pendulaire pourrait constituer un outil :

de mise en service, par étape, des relations TGV

d'amélioration de la vitesse pour les prolongements des lignes à grande vitesse

d'amélioration de la vitesse et du confort pour les lignes situées hors du champ économique de la réalisation de la ligne nouvelle à grande vitesse.

b) Un moyen d'améliorer les relations interurbaines régionales ?

Par ailleurs, le recours à la technique pendulaire offre des possibilités d'amélioration des relations interurbaines régionales ou interrégionales qui sont le plus souvent non électrifiées et desservies soit par du matériel tracté par des locomotives soit par des autorails.

Une étude en cours sur la liaison Clermont-Ferrand-Lyon présente des résultats encourageants.

Pour de nombreuses relations, il serait sans doute dès aujourd'hui pertinent de réfléchir à l'acquisition de matériel de type pendulaire qui, à l'image des résultats de l'étude concernant la liaison Clermont-Ferrand-Lyon, serait de nature à permettre un doublement des gains de temps. Il est probable que cette technique trouverait tout son intérêt sur les lignes peu et moyennement chargées et dont les temps de parcours seraient suffisamment importants.

Cependant, pour les relations sur lesquelles la vitesse est déjà proche de 160 km/h, la suppression des passages à niveau représente un coût d'investissement qui sera probablement difficilement finançable pour de tels projets.

Il existe donc incontestablement en ce domaine des possibilités de développement du système pendulaire. Elles impliquent que soient examinées avec précaution les difficultés liées au financement de l'adaptation des infrastructures et de l'acquisition du matériel roulant.

Certaines dessertes ne relèvent probablement pas du champ d'application du système pendulaire. C'est le cas :

des relations sur lignes très chargées pour lesquelles la circulation de trains pendulaires trop rapides serait incompatible avec la circulation de trains plus lents (trains fret, trains TER avec arrêts fréquents) ;

des relations sur les très courtes distances pour lesquelles les faibles gains de temps ne présenteraient pas de caractère déterminant eu égard à l'investissement ;

des relations à faible potentiel de voyageurs, sur voies de mauvaise qualité pour lesquelles les travaux de régénération de l'infrastructure seraient d'un coût prohibitif comparé aux avantages pour la collectivité ;

des lignes de faible sinuosité peu propices à des augmentations significatives de la vitesse.

3. Une meilleure prise en compte des besoins des usagers

Si la SNCF a su au cours des dernières années considérer les voyageurs dont elle a la charge plus comme des clients que des usagers d'un service public placés dans une situation légale et réglementaire, il a semblé évident à votre commission que des progrès pouvaient être encore accomplis.

Le train, et cela fut souligné par de nombreuses personnalités devant votre commission, est, comparé à l'avion et à la voiture individuelle, un mode de transport qui permet de transformer le temps de trajet en un temps de loisir ou de travail, l'espace des wagons s'y prêtant. Néanmoins, pour tirer profit de cet avantage incontestable, l'entreprise ferroviaire se doit d'offrir un meilleur service aux voyageurs. Ceci exige certes des investissements sur le matériel roulant (installations d'équipements audiovisuels, services de restauration plus performants), mais également une amélioration des prestations fournies par le personnel. Ainsi, on peut se prendre à rêver quand on apprend que les contrôleurs allemands servent du café aux voyageurs. Sur des liaisons où le train est en concurrence avec l'avion, ces considérations prosaïques prennent tout leur sens.

Par ailleurs, le transport ferroviaire pourra gagner en compétitivité si il fonde son développement sur une analyse plus fine des besoins du marché. A ce titre, les résultats des dessertes par chemin de fer des aéroports de Satolas, et dans une moindre mesure, de Roissy, sont significatifs. En effet, en l'absence de liaisons pertinentes (desserte des vallées alpines à partir de Lyon) ou d'horaires adéquats (absence de trains lors des heures de pointe à Roissy), les infrastructures ferroviaires mises en place sont peu utilisées alors qu'une analyse plus fine des besoins permettrait de tirer parti d'équipements dont la légitimité reposant une logique intermodale ne doit pas être remise en cause de l'aveu même des autorités aéroportuaires. Néanmoins, en ce domaine, comme le soulignaient le général Jean Fleury, président des Aéroports de Paris, et M. Jacques Douffiagues, auteur d'un rapport sur le troisième aéroport dans la région parisienne, des solutions plus radicales devraient être mises en oeuvre. Ainsi, l'amélioration de la desserte ferroviaire de Roissy, qui n'est pas assurée de façon satisfaisante par la ligne B du RER, peu adaptée aux besoins des voyageurs aériens, ne pourrait résulter que de la mise en place d'une liaison directe dédiée entre l'aéroport et la gare de l'Est où des capacités en quais et en sillons existent.

Cette meilleure prise en compte des besoins des usagers exige un changement des mentalités à la SNCF qui a, semble-t-il, d'ores et déjà concédé d'importants efforts en ce sens. Elle résultera également -et ce point est apparu capital à votre commission- d'un dialogue entre les responsables des différents modes de transport qui, s'il a été engagé, reste encore dominé par de nombreux a priori.

C. DÉVELOPPER UNE POLITIQUE DE FRET FERROVIAIRE

1. Un recul global recouvrant des évolutions contrastées

Au cours des dernières années, **la part modale du transport ferroviaire de marchandises a très sensiblement reculé** en raison de la vive concurrence de la route qui, grâce à des prix de plus en plus compétitifs, a su faire valoir ses avantages en termes de souplesse et de rapidité. En effet, sa part qui représentait plus de 35 % des trafics de fret en 1975 est passée à moins de 20 % en 1995 alors que les trafics augmentaient de 2% par an.

Néanmoins, **cette évolution générale mérite d'être nuancée.**

En premier lieu, le recul global du transport ferroviaire de fret recouvre des évolutions contrastées. Si les transports par trains entiers ou wagons isolés stagnent ou reculent, le transport combiné connaît une croissance rapide. Il enregistre depuis 1996 une croissance de 14 % par an et son poids dans l'ensemble des transports ferroviaires de marchandises est passé de 15 à 25 % entre 1990 et 1996. Cette nouvelle répartition s'explique par la diminution du transport par wagon isolé qui constituait traditionnellement l'essentiel du fret ferroviaire mais qui nécessitait une main-d'oeuvre très importante et impliquait des ruptures de charge et des pertes de temps considérables. Elle découle également de l'absence de progression du transport par trains entiers résultant notamment du recul du trafic des pondéreux.

En second lieu, les résultats récents du transport ferroviaire témoignent d'un regain de vigueur du trafic de fret comme en témoigne le tableau suivant :

	ROUTE	FER	VOIE D'EAU
1995	158,5	46,4	5,9
1996	158,2	48,3	5,7
1997	159,8	52,6	5,7

(Source : SNCF) (en millions de tonnes-kilomètre)

L'année 1997 a, en effet, été marquée par le redressement du fret ferroviaire : le fer a accru sa part modale de 1 point, ce qui constitue un retournement par rapport à la tendance constante, observée au cours des quinze dernières années.

Cette évolution semble se confirmer en 1998. Au cours des deux premiers mois de l'année, le trafic de fret de la SNCF a augmenté de 8 % par rapport à 1997.

Ces chiffres témoignent de la reprise de la croissance économique mais également de la capacité du transport ferroviaire à absorber une part plus importante que par le passé de l'augmentation du

trafic. Ils reflètent, sans aucun doute, l'effort consenti par la SNCF dans ce domaine.

2. Le fret ferroviaire : une possibilité de développement longtemps méprisée.

Les raisons économiques du déclin du transport ferroviaire de marchandises ont été analysées à de maintes reprises et elles sont désormais suffisamment connues : recul des trafics de pondéreux, absence de compétitivité en termes de délais, de coûts et de souplesse par rapport à la route, faible rentabilité, pénalisation aux passages de frontières.

Néanmoins, l'absence de dynamisme du fret tient également à une cause moins souvent soulignée mais qui est apparue déterminante aux yeux de votre commission : **l'absence d'une politique de développement du transport ferroviaire de marchandises** tant au niveau de l'Etat qu'au sein de la SNCF.

En dépit des atouts dont dispose la France en ce domaine (réseau dense, nombreux embranchements particuliers) et de l'intérêt qu'était susceptible de représenter ce mode de transport compte tenu de la longueur des distances à parcourir, **le fret a longtemps été considéré comme le parent pauvre de l'activité ferroviaire.**

Ceci résulte principalement de l'organisation du réseau ferroviaire qui repose, en effet, traditionnellement en France sur la priorité accordée au transport de voyageurs. Ce principe a pour conséquence de faire circuler les trains de marchandises quand aucun train de voyageurs n'est susceptible d'emprunter la voie. Rappelons, en effet, que la plupart des trains de marchandises roulent de nuit et à des vitesses limitées en raison des travaux d'entretien des voies.

Il en résulte pour le fret des problèmes de circulation aggravés par des phénomènes de congestion résultant de la saturation des infrastructures en certains points du territoire. Ainsi, sur la liaison Grande-Bretagne-Italie via le tunnel sous la Manche, qui transite par Modane et à laquelle se joignent les trafics venant de France ou de Belgique, 23 % des trains ont plus de 6 heures de retard et certains enregistrent des retards de plus de 24 heures. Cela ne peut que laisser songeur quand on sait que le tunnel sous la Manche doit se développer selon un rythme annuel qui avoisine 40 %.

La politique de développement du réseau ferroviaire conduite par l'Etat depuis le début des années 80 axée quasi-exclusivement sur la réalisation de lignes TGV reflète cette conception de l'exploitation de notre réseau. Les caractéristiques techniques des lignes à grande vitesse elles-mêmes en témoignent. En effet, à la différence des lignes construites en Allemagne, elles n'ont pas été conçues pour permettre le passage à des vitesses élevées de trains de marchandises. Par ailleurs, compte tenu des contraintes d'entretien qu'elles impliquent durant la nuit, elles n'offrent que peu de possibilités d'exploitation mixte. La modestie des subventions d'investissements consacrés au transport combiné par le biais du FITTVN qui ne s'élèvent qu'à 350 millions de francs alors qu'il apparaît aujourd'hui comme l'avenir du transport ferroviaire de fret est également très significative.

Le choix effectué en faveur du transport de passagers s'est traduit dans l'organisation interne de la SNCF comme dans ses options stratégiques. Ce n'est en effet que récemment qu'a été créée une direction du fret à la SNCF et que son responsable siège au conseil de direction de l'entreprise. Pendant longtemps, le fret n'a pas été considéré comme une véritable possibilité de développement pour l'entreprise ferroviaire. Ce n'est que depuis trois ans qu'une mobilisation a été engagée au sein de la SNCF autour de l'activité de fret en particulier dans le secteur du transport combiné dont l'avenir avait pourtant été considéré comme condamné par le directeur du fret de la SNCF lui-même devant la commission d'enquête sur la situation de la SNCF constituée à l'Assemblée nationale en 1994 !^{28(*)}

Votre commission n'a pu disposer des éléments nécessaires pour déterminer le montant des

investissements dont a bénéficié le fret au cours des 10 ou 15 dernières années. En effet, si on peut aisément identifier au cours des dix dernières années les investissements consacrés au réseau classique, il est très difficile de mesurer la part dont a bénéficié le fret. En effet, rares sont les investissements uniquement consacrés au transport de marchandises, de telles opérations étant au demeurant d'un coût modeste. Par ailleurs, les travaux de développement des lignes voyageurs, y compris ceux du TGV, ont pu bénéficier de manière déterminante au fret, dans la mesure où ils libèrent des sillons.

3. Quelles possibilités de développement pour le fret ferroviaire ?

Votre commission d'enquête ne prétend pas affirmer que le fret ferroviaire peut se développer au point d'inverser les parts modales respectives de la route et du fer. Une telle ambition serait hautement utopique.

En effet, la route dispose d'incontestables atouts et est appelée à demeurer maîtresse sur une part importante du marché. En effet, il faut savoir **que 80 % du trafic de marchandises concernent des distances inférieures à 200 kilomètres et que le transport ferroviaire n'est véritablement pertinent qu'à partir de 500 kilomètres**^{29(*)}.

Néanmoins, il semble exister de réelles possibilités de développement du trafic ferroviaire de fret comme en témoignent les chiffres de croissance de ce secteur.

Il se dégage incontestablement une **demande sociale en faveur de solutions alternatives** au transport routier dont les inconvénients en terme de congestion et de pollution, s'il apparaissent plus ou moins fondés, sont de plus en plus soulignés.

Il constituerait une solution adaptée pour permettre sur certains axes ou points du territoire d'absorber un surplus de trafic ou de développer des courants d'échange.

Dans les prochaines années, les grandes évolutions économiques prévisibles conduisent à anticiper l'arrivée à maturité des marchés de la péninsule ibérique et l'émergence des marchés des pays d'Europe centrale et orientale. Ceci entraînera une **augmentation des trafics sur longue distance qui pourrait bénéficier au transport ferroviaire**.

Les investissements réalisés ou programmés chez nos partenaires commerciaux du Nord (ligne de la Betuwe aux Pays-Bas, Netz 21 en Allemagne, Rhin d'acier à Anvers) **confirment la pertinence de la voie ferrée pour le transport de marchandises** et nous incitent à développer une véritable ambition nationale en ce domaine. Il importe que la France valorise sa place stratégique au sein du territoire européen et écarte grâce à des investissements adaptés la menace d'une marginalisation.

Cette analyse apparaît particulièrement applicable à la question de la desserte des ports français. En effet, les ports du Nord de l'Europe, notamment le port de Rotterdam, bénéficieront dans les années à venir d'investissements ferroviaires considérables et de la mise en place de corridors internationaux de fret leur permettant d'améliorer leurs dessertes vers l'Est et le Sud de l'Europe. Les flux de trafics ainsi mis en place ne transiteraient que dans une très faible mesure par la France, l'axe rhénan étant appelé à se développer considérablement. L'affaiblissement qui en résulterait pour la position de la France serait d'autant plus regrettable qu'elle dispose avec les ports de Marseille, du Havre et de Dunkerque de sites exceptionnels aux potentialités considérables.

Pour l'heure, la prise de conscience ne s'est pas encore opérée. En effet, en ce qui concerne le trafic de conteneurs, à partir de Rotterdam sont organisées plus de 25 connexions ferroviaires vers l'Europe, à partir d'Anvers plus de 20 tandis qu'il n'y en a que 4 à partir du Havre et 2 à partir de

Marseille. Par ailleurs, les quantités unitaires paraissent insuffisantes en France pour promouvoir à grande échelle la technique de la " navette " qui consisteraient en la mise en circulation régulière de trains entiers, la SNCF préférant, pour l'heure, développer la technique du " hub " qui repose sur l'éclatement des trafics à partir d'un point nodal. Cette technique répond mieux à des dessertes peu massifiées et permet de desservir l'ensemble du territoire français et quelques villes européennes mais se heurte à la priorité accordée aux transports de voyageurs, soit au niveau des grandes lignes dans leurs approches terminales soit au niveau des lignes régionales de dessertes d'agglomération. Nos partenaires étrangers sont au demeurant avertis de cette faiblesse de nos ports, le responsable du port de Rotterdam ayant confié à votre commission qu'en France, " *on privilégierait toujours un TER transportant trois ou quatre voyageurs sur un train de fret* ".

S'il est évident, aujourd'hui, que les ports français, selon une expression utilisée M. du Mesnil, directeur des transports terrestres au ministère de l'Équipement, du logement et des transports, " *ne jouent pas dans la même cour que les ports du Nord* ", l'exemple de ces derniers souligne le rôle que jouent l'hinterland et les dessertes terrestres comme facteur du développement portuaire. Partageant cette conviction, les responsables auditionnés ont admis devant votre commission l'intérêt d'une amélioration des dessertes ferroviaires, qu'il s'agisse du Havre ou de Marseille, et exprimé leurs attentes en ce domaine.

Actuellement, l'essentiel du trafic (75 à 80 %) est acheminé par la route, mais au-delà d'une certaine distance de l'ordre de 600 à 800 kilomètres, le moyen privilégié de transport de marchandises devient la voie ferrée dont un des atouts essentiels, le transport combiné, est particulièrement adapté aux trafics de conteneurs.

Si certaines solutions radicalement nouvelles ont pu être évoquées, comme la mise en oeuvre de liaisons exploitées directement par les autorités portuaires sans l'entremise de la SNCF, elles demeurent encore largement hypothétiques, et la mise en place de sillons compétitifs en nombre suffisant, voire de lignes dédiées au transport de marchandises, semble pour l'heure privilégiée.

En ce qui concerne le port de Marseille, l'exploitation de la rive droite du Rhône pour le transport de marchandises a été évoquée devant votre commission comme une solution qui permettrait d'établir des liaisons pour le transport combiné entre le nord et l'est de l'Europe et la Méditerranée. Ces dernières seraient susceptibles de compenser, au bénéfice de la France, les corridors développés par les opérateurs nord-européens qui se mettent en place entre Rotterdam et le Sud de l'Italie. Par ailleurs, elles constitueraient une solution alternative à la desserte autoroutière du Rhône dont les possibilités du développement sont limitées pour des raisons géographiques.

Le port du Havre a également élaboré des projets d'amélioration de sa desserte ferroviaire afin de répliquer notamment à l'offensive des ports néerlandais et d'élargir son hinterland vers l'est et le nord. Afin de concurrencer les opérateurs néerlandais qui envisageaient la création d'une navette entre Rotterdam et Lyon, le port a mis en place avec CNC (compagnie nationale de conteneurs) une navette ferroviaire entre le port et Lyon. Mais l'objectif principal consiste dans la création d'un axe lourd ferroviaire vers l'est entre le Havre et Metz, ce qui ouvrirait la voie vers l'Allemagne du sud, la Suisse et l'Italie.

L'analyse faite pour les ports vaut également pour les aéroports.

En effet, les conditions d'accès et de desserte des aéroports jouent un rôle fondamental dans le choix des entreprises de transport de marchandises recourant au mode aérien. A ce titre, le choix de l'aéroport de Roissy par l'entreprise américaine Federal Express est significatif, l'importance et la qualité des dessertes notamment autoroutières étant très probablement entrées en ligne de compte dans la décision de l'entreprise américaine. Si les dessertes routières des aéroports français peuvent

être considérées comme plus ou moins satisfaisantes, la commission a pu prendre conscience de l'insuffisance des dessertes ferroviaires pour le fret à destination ou en provenance des plates-formes aéroportuaires. Les propos convergents du général Jean Fleury, président d'Aéroports de Paris, et de M. Jacques Douffiagues, auteur d'un rapport sur le troisième aéroport en région parisienne, ont souligné la nécessité pour permettre un développement du fret aérien de disposer d'un accès par chemin de fer fiable et rapide. En ce domaine, ces exigences revêtent, en effet, une importance particulière, les marchandises concernées étant pour la plupart des produits à haute valeur ajoutée ou des denrées périssables. Elles imposent que soient mises en place des liaisons rapides et si possible dédiées afin de garantir la sécurité de l'acheminement. Ces infrastructures -ou du moins cette affectation du réseau- correspond à un véritable besoin mais permettrait également à une activité qui est en voie d'affirmation de disposer de capacités de développement.

4. Les moyens à mettre en oeuvre

La France dispose d'un réseau qu'il importe d'exploiter au mieux afin de revitaliser le transport ferroviaire de marchandises et de lui permettre d'absorber une part croissante des trafics.

En l'état actuel des infrastructures et de la compétitivité de la SNCF, il n'est pas apparu à votre commission qu'un développement significatif du fret ferroviaire était possible. En effet, bien qu'il soit à la fois nécessaire et souhaitable, il se heurte à des obstacles techniques qui exigent non seulement des opérations de modernisation de l'infrastructure mais également des modifications des modalités d'exploitation du réseau. D'après les estimations communiquées à votre commission, l'augmentation possible du trafic, compte tenu de l'état des infrastructures, se situe dans une fourchette de 56 à 60 milliards de tonnes-kilomètres, ce qui représente un accroissement de l'ordre de 7 à 14 %.

Votre commission considère qu'en ce domaine il n'existe pas de solution miracle. En effet, **le réseau français ne permet pas la réalisation de sauts de productivité majeurs, qu'il s'agisse de l'infrastructure ou du matériel roulant.**

Les autoroutes ferroviaires, en raison de leur coût et des ruptures de charge qu'elles engendrent, ne constituent pas des solutions réalistes à l'exception de quelques itinéraires comme le passage des vallées alpines ou pyrénéennes sur lesquels il importerait au demeurant d'en vérifier la rentabilité. En effet, elles impliquent des travaux d'infrastructures très lourds pour offrir un gabarit suffisant permettant de charger des poids lourds sur des wagons plats à roues normales et offrir des fréquences attractives aux transporteurs routiers. Il n'est pas sûr, dans ces conditions, que cette solution soit la mieux adaptée sur le plan technique et la plus performante sur le plan économique, les expériences étrangères n'étant pas très probantes en ce domaine.

Par ailleurs, la construction de nouvelles lignes, outre les contraintes financières et environnementales qu'elles induiraient, nous renverrait à un horizon où la compétition aurait déjà été gagnée par nos partenaires étrangers.

En ce qui concerne le matériel roulant, compte tenu des caractéristiques de notre réseau, il est impossible d'envisager la mise en circulation de double " stacks " qui présenteraient l'inconvénient de ne pas passer sous les ponts et dans les tunnels ou encore la circulation de trains de marchandises aussi longs que ceux existant aux États-Unis compte tenu de la longueur des voies d'évitement.

Pour ces raisons, quatre orientations semblent à votre commission devoir être retenues afin d'offrir au transport ferroviaire de fret de véritables possibilités de développement.

- **Une modification des conditions d'exploitation du réseau en faveur du fret**

Afin de créer les conditions d'un développement du fret ferroviaire, est apparue à votre commission la nécessité de mettre en place des itinéraires dédiés au fret. Il lui semble, en effet, qu'une telle solution, si elle ne correspond pas aux habitudes d'exploitation du réseau, est la seule qui constitue, d'une part, une alternative crédible à une saturation des réseaux routiers sur les mêmes axes et, d'autre part, une riposte aux corridors de fret mis en place par les autres États européens à l'Est de l'Europe.

Le choix de ces itinéraires doit s'appuyer sur plusieurs critères. Ils devront être susceptibles de capter la plus grosse part de l'augmentation prévue des trafics de fret et donc revêtir une importance stratégique pour la desserte ferroviaire fret du territoire national. Il est évident qu'ils seront plus aisément mis en place sur des lignes présentant des caractéristiques techniques adaptées et qui, compte tenu des trafics voyageurs actuels ou futurs et de la mise en service de lignes nouvelles à grande vitesse, accueillent un très faible nombre de trains " grandes lignes ". Enfin, ils devront assurer la plus grande intermodalité possible entre le rail et la route.

En ce qui concerne les trafics européens Nord-Sud, un tel axe serait envisageable sur la ligne existante allant du tunnel sous la Manche jusqu'à Ambérieux près de Lyon en passant par Aulnoye à l'est de Valenciennes, Conflans-Jarny à l'est de Metz et Dijon. Un tel itinéraire permettrait des raccordements vers la Belgique, l'Allemagne et le Bénélux.

Il pourrait également être prolongé vers l'Italie après la traversée de Chambéry et vers la vallée du Rhône après la traversée de Lyon. Une telle solution serait particulièrement pertinente si était mise en place, parallèlement, une liaison dédiée fret sur la rive droite du Rhône afin d'assurer la desserte du port de Marseille.

A moyen terme, cette desserte nord-sud du territoire pourrait être améliorée, d'une part, grâce à la mise en place d'itinéraires alternatifs, afin notamment de contourner Dijon et, d'autre part, grâce à un raccordement vers Mulhouse puis vers la Suisse et l'Allemagne par Besançon et Belfort. Enfin, une meilleure exploitation de la liaison Ambérieux-Modane et de la ligne Mâcon-Genève pour le TGV Paris-Genève qui permettrait de libérer des sillons peut être envisagée.

Votre commission souligne à cet égard que le phasage des investissements TGV recommandé plus haut jouerait un rôle déterminant dans la recherche d'une exploitation du réseau destinée à permettre un développement du fret.

En ce qui concerne les trafics européens Ouest-Est, il serait possible à court terme de consacrer au fret une ligne Le Havre - Metz contournant Paris par Amiens avec des raccordements mixtes pour Strasbourg, l'Allemagne ou la Suisse, puis l'Autriche et la Hongrie.

Par ailleurs, la commission souligne la nécessité de **scinder totalement les trafics de voyageurs et les trafics fret au niveau de la grande ceinture de la région parisienne** qui interconnecte le réseau étoilé des principales lignes ferroviaires françaises.

Sur ces itinéraires dédiés au fret, il serait ainsi possible de parvenir à des améliorations significatives de qualité des circulations afin de répondre à la demande des chargeurs, notamment dans le domaine du transport combiné.

· **Des investissements de capacité**

Ces modifications des conditions d'exploitation du réseau ferroviaire, si elles sont décisives, doivent être accompagnées d'investissements destinés à accroître la capacité de ce dernier et à remédier aux difficultés liées au passage des grandes agglomérations. En effet, en ces points de territoire, le trafic voyageurs " grandes lignes " ou régional ne peut être modifié et conduit à une saturation des

infrastructures qui induit des aléas d'acheminement dont les coûts sont importants pour les trains de fret.

Ces investissements qui accroîtront la rentabilité de l'activité marchandises de la SNCF pourraient permettre une augmentation des péages versés par l'entreprise ferroviaire à RFF.

Votre commission souligne le caractère stratégique de ces investissements qui permettraient à la France de se doter d'un réseau fret capable d'absorber une augmentation des trafics. Certaines des réalisations envisagées dont le coût n'est pas considérable (1 milliard de francs pour la grande ceinture de Paris, 2 milliards pour le contournement de Chambéry ou encore 1 milliard de francs pour le pont Saint-Jean à Bordeaux) revêtent une importance particulière et devraient, à ce titre, être prioritaires.

Par ailleurs, des améliorations techniques pourront être apportées au matériel roulant afin notamment d'accroître la longueur, la vitesse et le tonnage des trains. En effet, la mise en circulation de trains pouvant aller jusqu'à 1.500 kilomètres et atteindre des vitesses de l'ordre de 120 kilomètres/heure permettrait d'accroître la compétitivité du fret ferroviaire. De telles améliorations porteraient sur les locomotives utilisées pour le fret ainsi que sur le système de commande de freins et pourraient résulter de l'installation de la télécommande radio des locomotives. Par ailleurs, les opérations de transbordement pourraient être facilitées grâce à l'automatisation dans les chantiers de transport combiné.

Le renforcement de la priorité fret

Au-delà de ces aménagements, il est apparu à votre commission que la SNCF devait poursuivre son effort de mobilisation en faveur du transport de marchandises. Ceci suppose un changement de stratégie dans l'utilisation du réseau mais également une amélioration de sa productivité qui, aux yeux des opérateurs de transport combiné français demeure largement insuffisante. La fiabilité des liaisons ferroviaires s'avère, en effet, encore insuffisante face à la route dont les taux de fiabilité de l'ordre de 95 à 98 % la rendent totalement adaptée à un fonctionnement des entreprises en flux tendus.

Par ailleurs, il importe de promouvoir une nouvelle conception des infrastructures permettant de garantir leur mixité, c'est-à-dire leur utilisation aussi bien pour des trafics de fret que pour des trafics de voyageurs.

Il semble que, dans ce domaine, des évolutions se fassent jour. Elles sont notamment dictées par des raisons financières. Il est aujourd'hui évident que la construction d'une ligne TGV Lyon-Turin pour le trafic des voyageurs n'est légitime en raison de sa faible rentabilité que s'il s'agit d'une ligne mixte voyageurs-fret se justifiant en raison de l'augmentation prévisible des trafics orientés nord-sud. Votre commission considère que cette perspective qui n'est pas familière à la SNCF doit être désormais systématiquement explorée.

· Une amélioration des capacités du transport combiné

Outre l'effort à accomplir sur le réseau ferroviaire, doit être engagée une **action d'amélioration des capacités du transport combiné et des plates-formes multimodales**. Certains équipements comme le chantier de transport combiné de Lhomme dans le Nord près de Lille fonctionnant à 120 % de leur capacité sont saturés et interdisent de satisfaire une demande en pleine expansion. Par ailleurs, un défaut de coordination des initiatives locales prises en ce domaine compromet l'efficacité de l'effort global d'investissement. Cela avait été souligné par le rapport remis au ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme par M. Philippe Daubresse en avril 1997 et dont les conclusions n'ont pas été pour l'heure exploitées.

Il s'agit donc en ce domaine à la fois de réaliser des investissements de capacités -au demeurant souvent modestes (entre 30 et 40 millions de francs)- afin de remédier aux phénomènes de saturation et d'affirmer une logique nationale de développement.

TROISIÈME PARTIE -

ACHEVONS ET MAINTENONS UN RÉSEAU AUTOROUTIER DE QUALITÉ DANS UNE PERSPECTIVE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La qualité du réseau autoroutier français est légendaire, et appréciée des usagers, tant français qu'étrangers, qui acquittent librement chaque année 24 milliards de francs de péage. Le " tout autoroute " est aujourd'hui remis en cause. Mais il n'y a pas de place en la matière pour l'idéologie. On peut favoriser la multimodalité par la congestion d'un trafic inéluctablement croissant et le délabrement des autoroutes. On peut aussi la favoriser par un maillage complet d'autoroutes à péages, tarifées à leur niveau, et pérennes en qualité.

I. LA REMISE EN CAUSE DE LA PRÉFÉRENCE FRANÇAISE POUR LA ROUTE

A. L'AMBITION DU SCHÉMA DIRECTEUR ROUTIER NATIONAL DE 1992

Le principe des schémas directeurs routiers nationaux (SDRN) a été introduit par la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982. Elle prévoit que les schémas sont élaborés en prenant compte de nombreux critères tels que les besoins des usagers, l'aménagement du territoire, les coûts, les besoins de la nation et le plan de la nation.

L'adoption de la LOTI ne marque cependant pas le début de la programmation en matière d'infrastructures routières. Les SDRN ont des prédécesseurs, le " Plan directeur d'aménagement du réseau routier " de 1960, le " schéma directeur des grandes liaisons routières " de 1971 ou encore " schéma d'aménagement à long terme du réseau national " de 1978.

Depuis la décision commune du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996, le schéma directeur de la France a été fondu dans un ensemble plus vaste, le réseau transeuropéen de transport (RTE). L'article 2 de la décision prévoit que le RTE " est mis en place progressivement à l'horizon 2010, à l'échelle communautaire, en intégrant des réseaux d'infrastructure de transport terrestre, maritime et aérien ". La décision comporte une carte du réseau routier transeuropéen, dont la partie française reprend très largement les tracés établis par le SDRN.

La programmation routière française est critiquée de manière récurrente par la Cour des comptes, qui lui reproche de ne pas fixer de priorités et de n'avoir pas de caractère contraignant. Les schémas ne sont pas discutés au Parlement et sont seulement approuvés par décret, en application de la

LOTI. Le schéma directeur actuellement en vigueur a été décidé en 1990 mais n'a été approuvé que deux ans plus tard par le décret n°92-379 du 1er avril 1992.

Le Sénat revendique depuis longtemps une consultation du Parlement sur les grands schémas d'infrastructures, et l'avait rappelé lors de la période, aujourd'hui interrompue, d'élaboration du schéma national d'aménagement du territoire et des schémas de service prévus par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995.

1. Le SDRN de 1992 renforce la place de l'autoroute dans le réseau français

Les schémas directeurs routiers nationaux sont des documents " d'affichage des choix publics ", auxquels doit se conformer tout projet de voie rapide de plus de 25 kilomètres. Les schémas s'appliquent aux liaisons interurbaines. Par conséquent, les autoroutes de la région Ile-de-France n'y figurent pas. Elles sont inscrites au schéma directeur de l'Ile-de-France.

Trois schémas nationaux se sont succédés depuis l'entrée en vigueur de la LOTI. Le schéma directeur du 14 février 1986, le premier document de programmation depuis 1978, tirait les conséquences du ralentissement du développement autoroutier depuis 1981 en abandonnant 1.570 kilomètres d'autoroutes par rapport au programme de 1978.

Le schéma du 18 mars 1988 constitue la base du programme actuel. Il relançait le programme autoroutier en ajoutant 1.700 kilomètres de liaisons à péage aux 1 100 kilomètres non encore engagés du schéma précédent. Ces 2.800 kilomètres étaient prévus pour être réalisés en dix ans.

CARTE N° 1

LE RÉSEAU AUTOROUTIER

CARTE N° 2

LE SCHÉMA DIRECTEUR ROUTIER NATIONAL

CARTE N° 3

RESEAU DE VOIRIE RAPIDE

Le schéma directeur routier national (SDRN) de 1992 amplifie l'orientation autoroutière du schéma de 1988. Il ambitionne, en quinze ans, de doter la France d'un réseau national de 37.700 kilomètres environ, au sein duquel se distinguent trois types de liaisons à vocation structurante :

Les autoroutes de liaison

S'étendant sur 9.540 kilomètres, elles sont, lorsqu'il s'agit de constructions nouvelles, " généralement réalisées sous le régime de la concession et donnent lieu à péage pour leur exploitation ".

Le régime de la concession

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, nombreux étaient ceux qui pensaient que la qualité et la densité du réseau routier de la France la dispensaient de la réalisation d'autoroutes. Le vote de la loi du 18 avril 1955 a permis de rattraper le retard pris en disposant que " *l'acte déclaratif d'utilité publique peut, dans des cas exceptionnels, décider que la construction et l'exploitation d'une autoroute seront concédées par l'Etat à une collectivité publique, à un groupement de collectivités publiques, ou à une chambre de commerce, ou à **une société d'économie mixte dans laquelle les intérêts publics sont majoritaires*** ".

Les sociétés dont la création est ainsi autorisée signent avec l'Etat une convention de concession, qui leur transfère la responsabilité du **financement**, de la **construction**, de l'**entretien** et de l'**exploitation à péage** de la section faisant l'objet de la convention.

La loi de 1955 a été par la suite assouplie. La mention " dans les cas exceptionnels " a été supprimée par le décret du 4 juillet 1960. Mais surtout, la loi de finances pour 1969, complétée par un décret du 12 mai 1970, **a autorisé la création de sociétés à capitaux privés**.

La gestion des emprunts nécessaires au financement de la construction des autoroutes par les sociétés d'économie mixtes (SEMCA) est assurée par la **Caisse nationale des autoroutes (CNA)**, établissement public créé en 1963 et géré par la Caisse des dépôts et consignations.

L'établissement public **Autoroutes de France (ADF)**, créé en 1982, accorde des prêts aux sociétés d'économie mixte ayant des besoins de trésorerie.

Le label " autoroute de liaison " tend de plus en plus à devenir synonyme d'" autoroute concédée ". En effet, à l'exclusion des autoroutes de liaisons gratuites en service lors de la publication du schéma directeur en 1992, soit environ 500 kilomètres, les autoroutes de liaisons prévues au schéma directeur sont toutes à péage.

Les liaisons assurant la continuité du réseau autoroutier

Les LACRA sont soit des routes nouvelles, soit des voies existantes aménagées. Elles sont destinées à " être intégrées dans la catégorie des autoroutes au sens de l'article L. 122-1 du code de la voirie routière^{30(*)} et sont réalisées soit par aménagement sur place de voies existantes, soit en site nouveau, de façon à recevoir à terme le statut d'autoroutes tout en restant hors péage ".

Leur construction, sur crédits budgétaires, se justifie par l'impact négatif, pour le fonctionnement général du réseau comme pour l'aménagement du territoire, des discontinuités entre les tronçons autoroutiers. Elles prennent la forme :

- de liaisons à 2x2 voies continues dénivelées de façon, comme le prévoit le décret, à recevoir à terme le statut d'autoroutes. Elles sont financées dans le cadre des contrats de plan Etat-régions ;
- d'autoroutes aux caractéristiques traditionnelles. Ainsi, les grandes autoroutes gratuites construites depuis 1992, telles que l'A 75 et l'A 20, entrent dans la catégorie des LACRA. Leur financement est " hors contrat de plan Etat-régions ". Il est assuré par le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables, le FITTVN.

Au terme de la mise en oeuvre du schéma directeur, les LACRA devraient s'étendre sur 2.580 kilomètres.

Les grandes liaisons d'aménagement du territoire

Prévues sur 4.410 kilomètres, elle complètent le " réseau de base ". Leur fonction est " d'assurer une armature structurante du territoire. A ce titre, elles bénéficieront pour leur aménagement d'une attention prioritaire pouvant conduire à anticiper les stricts besoins du trafic ".

Les GLAT ne sont pas de nouvelles voies à proprement parler. Elles font partie du réseau existant mais, compte tenu de leur importance en matière géographique, elles sont considérées comme prioritaires dans l'allocation des crédits budgétaires.

Le tableau ci-dessous met en évidence le parti pris en faveur de l'autoroute qui a présidé à la modification du schéma directeur de 1988 :

	SDRN 1988	SDRN 1992	Evolution en %	Evolution en km
Réseau national dont :	36.800	37.700	+ 2,4	+ 900
Autoroutes de liaison	8.590	9.540	+ 11,1	+ 950
LACRA	2.740	2.580	- 5,9	- 160
GLAT	4.850	4.410	- 9,1	- 440

Le rapport de la direction des routes relatif au schéma directeur de 1992 constatait, notamment, que *" si le réseau autoroutier à péage prévu par le schéma directeur de février 1986 pouvait être achevé pour l'essentiel en huit années, il aurait fallu près de trente ans pour terminer les réalisations dépendant des financements budgétaires. "* Ce délai n'était pas considéré *" compatible avec les objectifs actuels de désenclavement, d'efficacité économique et d'ouverture européenne "* de la France.

En revanche, le rapport jugeait les sociétés concessionnaires d'autoroutes *" à même de supporter le poids financier d'un réseau plus étendu sous réserve d'une évolution des péages au même rythme que les prix "*.

La décision prise en 1992 de réviser le schéma directeur routier national de façon à accroître la part des autoroutes à péage repose donc sur la reconnaissance de l'efficacité du recours à la concession pour satisfaire les besoins en matière d'autoroute en période de rareté des crédits budgétaires.

Le graphique ci-dessous témoigne de l'ampleur de la réduction des financements budgétaires du programme autoroutier dans un contexte d'accroissement du montant total des ressources.

Parallèlement à la révision des tracés, le SDRN de 1992 décidant de supprimer les avances budgétaires aux sociétés concessionnaires, confirmant par là le parti pris du financement privé des constructions d'autoroutes.

2. Les objectifs du schéma directeur de 1992

a) Les objectifs affichés

Le choix des tracés figurant au schéma de 1988, consolidé par celui de 1992, résulte d'une analyse des besoins du territoire en matière d'infrastructures routières. Ainsi, la direction des routes constatait en 1992 que *" l'insuffisance de notre réseau de grandes liaisons rapides se traduit notamment par une nette prédominance des radiales centrées sur l'agglomération parisienne qui correspondent aux flux de trafic les plus importants. Notre réseau autoroutier ne comporte actuellement que peu de grandes liaisons transversales directes entre grandes métropoles régionales qui sont pourtant nécessaires à leur développement et à l'équilibre des activités sur l'ensemble du territoire. "*

Cette analyse des besoins a conduit à inclure dans le SDRN les tracés dont la réalisation était susceptible de répondre aux critères suivants :

- 1°) renforcer la capacité de l'axe Nord-Sud Est, en le doublant par des itinéraires alternatifs permettant le désenclavement de nouvelles régions ;
- 2°) créer de nouvelles transversales Est-Ouest, reliant la façade Manche-Atlantique et ses ports à l'arrière-pays ;
- 3°) relier directement entre elles les grandes villes de province et assurer un contournement complet du bassin parisien ;
- 4°) assurer, dans de bonnes conditions d'efficacité, nos relations avec l'Europe.

b) Des objectifs compatibles avec ceux du réseau transeuropéen de transport

La décision commune du Parlement européen et du Conseil n°1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil relative au réseau européen de transport détermine, dans son article 9, les objectifs du réseau routier transeuropéen qui " *est composé d'autoroutes et de routes de haute qualité, existantes, nouvelles, ou à aménager qui :*

- *jouent un rôle important dans le trafic à grande distance, ou*
- *permettent, sur les axes identifiés par le réseau, le contournement des principaux noeuds urbains, ou*
- *l'interconnexion avec les autres modes de transport, ou*
- *permettent de relier les régions enclavées et périphériques aux régions centrales de la Communauté. "*

Le réseau routier doit, par ailleurs, garantir " *aux usagers un niveau de services, de confort et de sécurité élevé, homogène et revêtant un caractère de continuité "*.

La partie française du réseau routier transeuropéen reprend, pour l'essentiel, les tracés inscrits au schéma directeur autoroutier national. Un certain nombre de liaisons françaises ont pu bénéficier de financements communautaires ou du mécanisme de prêts temporaires de la Banque européenne d'investissement en raison de leur inscription au réseau de transports européens. Il s'agit, par exemple, de l'élargissement du tunnel de Chamoise et des viaducs de Nantua et Neyrolles, de l'autoroute A39 entre Lons-le-saunier et Bourg-en-Bresse ou de l'A 6 entre Amiens et Boulogne.

De manière générale, les financements communautaires sont orientés vers la réalisation de tronçons qui n'auraient pas forcément d'intérêt particulier pour un pays pris isolément, mais qui permettent de mailler le réseau au niveau européen.

3. L'accélération de 1993-95

Le changement de majorité de 1993 a eu des conséquences importantes en matière autoroutière. Une accélération de la réalisation du schéma directeur a été décidée. Parallèlement, le vote de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 a replacé les choix en matière de politique autoroutière dans une perspective d'aménagement du territoire.

a) L'accélération de 1993 et ses conséquences sur l'organisation du " système autoroutier "

Le comité interministériel d'aménagement du territoire, réuni à Mende en 1993, a évoqué l'idée d'achever le schéma directeur autoroutier en dix ans au lieu des quinze initialement prévus. Le Premier ministre de l'époque, M. Edouard Balladur, a confirmé ce projet.

Afin d'achever le SDRN en 2003, l'ensemble des sections inscrites au schéma devait être mis en travaux avant l'an 2000. Compte tenu de la situation financière fragile de certaines des sociétés autoroutières, due notamment à l'augmentation des coûts et des taux d'intérêt, il a été décidé, avant de s'engager dans la voie de l'accélération, de procéder à une réforme du financement du secteur autoroutier.

Cette réforme, mise en oeuvre en 1994, a été analysée par le rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat pour les crédits des routes et de la sécurité routière dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 1996 :

*

* *

LA REFORME DU FINANCEMENT DU SECTEUR AUTOROUTIER

1. Les raisons de la réforme : le blocage du système de péréquation

Le réseau autoroutier concédé est géré par sept sociétés d'économie mixte et une société privée (COFIROUTE), auxquelles s'ajoute la société du tunnel du Mont-Blanc(STMB).

Les sociétés d'économie mixte étaient réunies dans le cadre d'un mécanisme de péréquation des ressources financières géré par l'établissement public "Autoroutes de France" qui a été créé par la loi de finances rectificative pour 1982. ADF est géré par la Caisse des dépôts et consignations et détenait 34 % du capital des SEM.

Ce mécanisme consistait à faire rembourser leurs dettes (envers l'Etat) par les sociétés excédentaires à ADF qui rétrocédait ces sommes aux entreprises déficitaires.

Mais, au fur et à mesure du processus, les sociétés excédentaires se sont désendettées et ont quitté le système, laissant les sociétés déficitaires sans refinancement.

Ainsi, en 1993, ASF, totalement désendettée, est sortie du mécanisme. Dès lors, celui-ci ne disposait plus de ressources suffisantes pour faire face aux besoins en trésorerie des sociétés déficitaires. Le dispositif atteignait ainsi ses limites, et perdait sa principale raison d'être.

Enfin, la disparition du mécanisme de péréquation a été précipitée par le remboursement par anticipation, dès 1994, via Autoroutes de France, de 4 milliards de francs d'avances consenties dans le passé par l'Etat au secteur.

Dans ces conditions, la révision de l'ensemble de l'organisation et du fonctionnement du secteur autoroutier d'économie mixte est apparue nécessaire, d'autant plus que la disparité des situations financières entre sociétés était appelée à s'aggraver rapidement compte tenu des programmes chargés déjà attribués.

2. Les trois étapes de la réforme

La réforme aura connu trois étapes :

- une recapitalisation des sociétés d'économie mixte ;
- leur réorganisation en trois pôles géographiques ;
- la mise en place de relations contractuelles avec l'Etat, entraînant une nouvelle définition de la politique tarifaire.

a) La recapitalisation des sociétés d'économie mixte

Les six SEMCA intéressées par la réforme du secteur autoroutier souffraient d'un handicap important : une forte sous-capitalisation. Alors que leur chiffre d'affaires global annuel dépassait 17 milliards de francs en 1993 et que leur endettement était supérieur à 80 milliards de francs, leur capital cumulé représentait moins de 28 millions de francs.

La structure du capital jusqu'à l'intervention de la réforme en cours était globalement identique pour chacune des six SEMCA et se présentait de la façon suivante :

- Autoroutes de France 34 %
- Caisse des Dépôts et Consignations 17 %
- Collectivités territoriales et chambres consulaires 49 %

ADF détenant quelque 950 millions de francs d'avances d'actionnaires sur les six sociétés concernées, il a été décidé, dans un premier temps, de transformer ces avances en véritable capital social au cours d'une procédure d'augmentation de capital ouverte à l'ensemble des actionnaires de chaque société.

A l'issue de cette phase, et compte tenu de l'intérêt limité attaché par les autres actionnaires (essentiellement les collectivités locales) à une telle souscription, ADF s'est trouvé détenir une majorité du capital de chaque société généralement supérieure à 90 %. la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) devait également suivre l'augmentation pour détenir 8,5 % du capital des sociétés-mères.

Dans un second temps, ADF a rétrocédé à l'Etat la moitié de ses participations dans les sociétés-mères en contrepartie d'une réduction à due concurrence de la dotation que détenait l'Etat au passif de l'établissement. Ainsi, dans les sociétés-mères, la participation de l'Etat est désormais répartie entre une détention directe et une détention par l'intermédiaire des établissements publics ADF et CDC.

b) La création de trois pôles géographiques

Parallèlement à la cession à l'Etat de 50 % de ses participations dans les mères, ADF a cédé à celles-ci la totalité de ses participations dans les filiales. De la sorte, chaque société-mère détient au moins 95 % du capital de sa filiale. Les groupes sont ainsi constitués :

- SAPRR avec AREA pour filiale,
- ASF avec ESCOTA pour filiale,

- SANEF avec SAPN pour filiale.

La configuration des groupes a été déterminée avec le triple souci de maintenir un certain équilibre entre les trois pôles (en termes d'effectifs, de longueur du réseau exploité, de chiffre d'affaires), d'assurer la viabilité et l'autonomie financière de chacun des pôles, et de respecter une certaine cohérence géographique propre à faciliter des politiques de gestion coordonnée des trafics sur les réseaux.

Ayant écarté l'idée de fusionner les différentes SEMCA, l'Etat a tenu à conserver à chacune d'entre elles son existence, son autonomie de gestion et son identité propre. Par conséquent, la filialisation n'est en aucun cas synonyme de subordination des sociétés-filles à leurs mères respectives.

Cependant, l'une des principales raisons d'être de la réforme ayant été de donner à chaque société les moyens de réaliser le programme qui lui a été confié par l'Etat, la forte intégration financière entre mères et filles met les premières en mesure d'apporter aux secondes des moyens de financement.

En effet, dans le cadre de chaque groupe, et dans les conditions définies par les deux partenaires, les mères peuvent consentir aux filles, en tant que de besoin, des avances de trésorerie à taux très bas. Ce dispositif "interne" viendra prendre le relais du mécanisme de péréquation "externe" existant.

La nature du rôle d'ADF est donc radicalement modifiée. Il a perdu son rôle de péréquation financière pour devenir une instance de concertation entre l'Etat, les collectivités locales et les sociétés d'autoroutes sur la gestion du réseau autoroutier.

Dans ce but, son conseil d'administration a été modifié. Il est passé de 12 à 20 personnes, l'Etat et les collectivités locales gagnant chacun quatre administrateurs supplémentaires. Les collectivités locales sont notamment représentées par un administrateur désigné, pour chacune des six SEM, par le collège des administrateurs représentant les collectivités territoriales.

Participation d'ADF au capital des SEM

45 %	ASF/ESCOTA, SANEF/SAPN SAPRR/AREA
49 %	SFTRF

c) L'instauration de relations contractuelles de long terme entre l'Etat et le système autoroutier

C'est la troisième étape de la réforme, et la seule qui concerne la totalité des sociétés concessionnaires, y compris Cofiroute, la société française du tunnel du Fréjus (SFTRF) et la société du Tunnel du Mont Blanc (STMB).

Des contrats de plan passés entre l'Etat et chacun des groupes pour une durée de cinq ans formalisent les engagements de chacune des parties dans les principaux domaines de la politique autoroutière : investissements et tarifs surtout, mais aussi objectifs financiers et politique de gestion.

A partir d'une programmation nationale fixant un volume d'investissements sur cinq ans, les contrats

de plan portent sur les engagements de chaque pôle en matière d'investissements. Les contrats comportent notamment le montant global d'investissements et le besoin prévisionnel d'emprunts nécessaires, compte tenu de l'autofinancement attendu. Sont également précisés les échéanciers annuels de dépenses sur la durée du contrat. Enfin, des engagements sont pris sur les délais de réalisation. A partir des montants d'investissement prévus dans les contrats de plan, les présidents des sociétés élaborent une liste indicative des programmes physiques à lancer pendant les cinq ans.

Sur la base des contrats de plan, le programme deancements, de dépenses d'investissements et d'emprunts continuent d'être arrêté annuellement par le Gouvernement dans le cadre du Fonds de développement économique et social (FDES), dont le rôle sera donc moins autoritaire. Il devra en effet décider deancements conformes aux contrats de plan, en fonction d'une mission quinquennale et plus seulement annuelle.

Enveloppes de lancement des contrats de plan 1995-1999

(MF 1994)

Pôle SANEF	A29 RN 28 - Amiens	6.825	11.120
dont SANEF	A29 Amiens - Saint Quentin	4.295	
SAPN	A16 Isle Adam - La Courneuve		
	A28 Rouen - Alençon		
Pôle SAPRR	A432 Pusignan - A43 Saint Laurent de Mure	2.351	4.911
dont SAPRR	A406 Contournement sud-est de Mâcon	2.560	
AREA	A48 Liaison Ambérieu - Bourgoin*		
	A51 Col du Fau-Pellafol (1ères phases)		
	A48 Contournement de Grenoble* (1ère phase)		
Pôle ASF	A20 Brive - Montauban	26.504	31.879
dont ASF	A68 Bretelle de Verfeil	5.375	
ESCOTA	A710 Antenne de Lussat		
	A20 Toulouse - Pamiers		
	A87 Angers - La Roche sur Yon		
	A89 Bordeaux - Clermont Ferrand (1ères phases)		
	A83 Oulmes - Niort		

	RN10 Mise aux normes autoroutières A9 Contournement de Montpellier* A64 Tarbes - Lourdes* A640 Paul - Oloron* A51 Pellafol - La Batie A51 La Saulce - La Batie (1ère phase)		
COFIROUTE	A28 Le Mans - Tours A86 Ouest (1ères phases) A85 Tours - Vierzon A28 Alençon - Le Mans A11 Contournement nord d'Angers		17.871
SFTRF	A43 La Praz- Le Freney		1.315
STMB	A400 Annemasse - Thonon		4.952
	TOTAL 1995/1999		72.048

* Concessionnaires non définitivement désignés.

3. Les conséquences de la réforme sur la politique tarifaire

Les sociétés bénéficient désormais d'une souplesse de gestion en matière tarifaire. Une norme moyenne d'évolution est fixée pour chaque société, dans le cadre des contrats. Le contrôle de l'Etat ne s'exerce plus dans le cadre d'autorisations annuelles, mais a posteriori, par la vérification du respect des engagements. Le nouveau dispositif tarifaire s'appuie sur les contrats de plan, mais aussi sur les cahiers des charges des sociétés qui sont modifiés en conséquence.

Evolutions tarifaires prévues dans les contrats de plan

(Hausse moyennes annuelles)

	Hausse VL	Hausse PL	
		Minimum	Maximum
ASF	0.85 i	0.85i = 0.5	0.85 + 1

ESCOTA	i	$i + 0.5$	$i + 1$
SAPRR	$1.13i$	$1.13i + 0.5$	$1.13i + 1$
AREA	i	$i + 0.5$	$i + 1$
SANEF	i	$i + 0.5$	$i + 1$
SAPN	$1.88i$	$1.88i + 0.5$	$1.88i + 1$

i = inflation hors tabac constatée depuis la précédente revalorisation tarifaire

VL : véhicules légers

PL : poids lourds

Ce nouveau dispositif tarifaire a nécessité une réforme de la réglementation tarifaire entraînant une abrogation du décret du 30 décembre 1988, qui régissait les modalités de fixation et d'évolution des tarifs de péage. Ce fut fait par le décret n° 95-81 du 24 janvier 1995.

Article premier du décret 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers

" Art. 1er - Les tarifs de péage autoroutiers sont fixés chaque année par les sociétés concessionnaires d'autoroutes dans les conditions définies ci-après.

" Le cahier des charges de la société concessionnaire prévu par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière définit les règles de fixation des tarifs de péages, notamment les modalités de calcul d'un tarif kilométrique moyen servant de base aux tarifs de péages et qui tient compte de la structure du réseau, des charges d'exploitation et des charges financières de la société, ainsi que les possibilités de modulation de ce tarif kilométrique moyen.

" Le contrat de plan, conclu pour une durée maximale de cinq années renouvelable entre l'Etat et la société concessionnaire, fixe les modalités d'évolution des tarifs de péages pendant la période considérée.

Cette modification de la réglementation des péages tient mieux compte du rôle nouveau qui leur est dévolu. Ce rôle est actuellement triple :

- financer l'achèvement du schéma directeur autoroutier, par le remboursement des emprunts contractés pour lui ;
- imputer à l'utilisateur le coût de l'utilisation des ouvrages ;
- mais le péage sert désormais, et de plus en plus, à la régulation du trafic par les prix, qu'il s'agisse de gérer les pointes de trafic (en encourageant/décourageant la circulation sur certains tronçons) ou qu'il s'agisse d'orienter en profondeur la structure du trafic selon les différents axes.

*

* *

b) L'insertion de la politique autoroutière dans une perspective d'aménagement du territoire

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995 a constitué un pas vers la rationalisation des choix d'infrastructures d'aménagement du territoire en prévoyant l'élaboration d'un schéma national d'aménagement du territoire (SNADT) et de schémas sectoriels qui, dans l'esprit des rédacteurs de la loi, devaient être, pour la première fois, débattus au Parlement, sinon votés par lui.

La logique de la LOADT est celle du désenclavement, par le branchement de l'ensemble du territoire sur les grands axes transeuropéens. Dans cette perspective, le développement du mode autoroutier, à travers la révision du schéma directeur et la réalisation d'autoroutes dites " d'aménagement du territoire ", était jugé primordial.

Une révision du schéma directeur routier national était prévue de façon à permettre d'atteindre un objectif fixé par l'article 17 de la loi : *" en 2015, aucune partie du territoire français métropolitain continental ne sera situé à plus de cinquante kilomètres ou de quarante-cinq minutes d'automobile soit d'une autoroute ou d'une route express à deux fois deux voies, soit d'une gare desservie par le réseau ferroviaire à grande vitesse "*.

Ce paragraphe de la loi est aujourd'hui l'un des plus décrié par le Gouvernement issu des élections de juin 1997. Il est jugé irréaliste et technocratique. En réalité, la distance par rapport à un grand axe routier est un indicateur fréquemment rencontré dans le cadre de réflexions portant sur les liens entre infrastructures routières et aménagement du territoire.

Il figure parmi les facteurs pris en compte par le groupe de travail " Autoroutes " du comité des infrastructures de transport mis en place par la Commission européenne, qui a rendu, en octobre 1994, un rapport consacré à l'impact du réseau routier transeuropéen sur le développement spatial, régional et économique^{31(*)} (voir carte figurant dans le chapitre II - A - 1.).

Les auteurs du rapport préconisent que *" toute ville moyenne, dont la définition varie selon le pays concerné (40 000 habitants ou moins pour des pays comme le Portugal, l'Irlande ou la Grèce), mais aussi en fonction de l'attractivité particulière de ces villes (fonction commerciale, industrielle, administrative, culturelle,...) devrait être située à trente minutes maximum d'un point d'entrée du réseau routier transeuropéen "*.

L'importance accordée à la distance entre un point du territoire et une infrastructure routière connectée aux grands axes européens reflète la conception communautaire de l'aménagement du territoire, qui est une approche en terme de maillage du territoire en réseau.

Le schéma directeur routier national se situe dans la lignée de la conception communautaire de maillage du territoire. La durée d'accès à un axe autoroutier a été prise en compte lors du choix des tracés. Les cartes contenues dans le rapport de la Direction des routes du ministère des transports accompagnant la publication du schéma directeur en 1992 l'attestent, en mettant en évidence les zones situées à plus de trente minutes d'un grand axe à caractéristique autoroutière au début et au terme de la réalisation du schéma directeur.

Le schéma directeur actuel ne permet pas de situer tout point du territoire à moins de trente minutes d'une autoroute, mais il y tend fortement. Dès lors, l'inscription de l'objectif, légèrement assoupli, dans la loi constitue une approbation des orientations du SDRN, dont la réalisation devient, sinon suffisante, du moins nécessaire.

CARTE N° 4]

DESSERTE DU RÉSEAU DU TERRITOIRE PAR LE RÉSEAU AUTOROUTIER

4. L'état d'avancement du schéma directeur de 1992

a) Un état des lieux difficile à réaliser

Evaluer l'état d'avancement du schéma directeur routier national est une opération qui se heurte à plusieurs difficultés.

En premier lieu, la réforme du SDRN prévue par la loi 4 février 1995, ainsi que les annonces, non suivies d'effets, par différents ministres de l'inscription de certains tracés au schéma directeur, compliquent les évaluations. Ainsi, certains tracés^{32(*)}, ont été annoncés et, sans être inscrits au schéma directeur, font ou ont fait l'objet d'études et de débats publics.

A l'inverse, certaines portions d'autoroutes, très courtes, sont réalisées sans figurer au schéma directeur. Il s'agit principalement d'échangeurs et de raccordements. Ajoutées les unes aux autres, ces petites réalisations contribuent à modifier le kilométrage réalisé par rapport au kilométrage inscrit au schéma directeur.

Enfin, le statut de certains tracés a évolué depuis 1992. C'est le cas du viaduc de Millau, longtemps considéré comme devant être gratuit, pour lequel la solution du péage s'impose peu à peu. A l'inverse, la transformation de la RN 10 dans les Landes en A 63 entre Bordeaux et Bayonne sera effectuée sur crédits budgétaires, la solution de la concession ayant finalement été écartée.

b) Un niveau d'exécution très satisfaisant

Le SDRN de 1992 prévoyait de doter la France de 12.120 kilomètres de voies autoroutières ou ayant vocation à le devenir. Ces 12.120 kilomètres se répartissent en 9540 kilomètres d'autoroutes de liaison et 2.580 kilomètres de LACRA. Une autre distinction est envisageable, et sépare environ 9.040 kilomètres d'autoroutes à péages de 3.080 kilomètres de voies gratuites autoroutières ou à vocation autoroutière.

Lors de la publication, du SDRN, 6.116 kilomètres d'autoroutes restaient à mettre en service avant d'atteindre l'objectif, 3.536 dans le cadre de la concession et les 2 580 kilomètres de LACRA.

Les réalisations depuis 1992

Le réseau autoroutier français s'est allongé de 1 818 kilomètres depuis 1992. 1.086 kilomètres d'autoroutes à péage et 782 d'autoroutes gratuites ont été mises en service, soit 29,7% des sections nouvelles prévues au SDRN.

Au 1er janvier 1998, le réseau concédé s'étendait sur 6722,776 kilomètres, 242 kilomètres de plus que l'année précédente.

Réseau autoroutier concédé au 1/01/98

Société concessionnaire	Kilométrage concédé
AREA	366,236

ASF	1 913,000
ATMB	106,701
COFIROUTE	798,648
ESCOTA	430,267
SANEF	1 171,590
SAPN	304,948
SAPRR	1 597,599
SFTRF	33,787
TOTAL	6 722,776

S'agissant des LACRA, leur réalisation se répartissait de la manière suivante au 1er janvier 1997 :

Type de LACRA	Kilométrage	% du total
Statut autoroutier	728	28
2x2 voies	1 283	50
En cours d'aménagement progressif	571	22
TOTAL	2582	100

Les sections restant à réaliser

Aujourd'hui, 2450 kilomètres d'autoroutes concédées inscrites au schéma directeur ne sont pas en service, et 1798 kilomètres de LACRA restent sans statut autoroutier :

Au 1er janvier 1998, il était acquis que le réseau autoroutier serait, à terme, plus long de 1.441 kilomètres, puisque 1.046 kilomètres d'autoroutes à péage et 395 d'autoroutes gratuites étaient en travaux. Une fois achevées, les sections nouvelles prévues au schéma de 1992 auront été réalisées à 53,2%. S'agissant du secteur concédé, le taux de réalisation sera de 60,2%.

Les prévisions de mise en service d'autoroutes concédées étant de 328,7 kilomètres en 1998, de 159 kilomètres en 1999 et 194 kilomètres en 2000, 50% des nouvelles sections seront en service pour l'entrée dans le XXIème siècle. Le réseau concédé s'étendra alors sur 7 404,47 kilomètres, soit 77,6% des autoroutes de liaison prévues au schéma directeur.

Début 1998, 1 404 kilomètres d'autoroutes de liaison inscrites au schéma directeur n'étaient ni en

service, ni en travaux. Au sein de cet ensemble :

- 833 kilomètres ont fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique et ont été concédés ;
- 142 kilomètres ont fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique mais n'ont pas de concessionnaire : il s'agit des 17 kilomètres de l'autoroute A 86 ouest en région Ile-de-France et des 125 kilomètres de l'A 28 entre Rouen et Aleçon ;
- 429 kilomètres n'ont toujours pas fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique^{33(*)} ;

Par ailleurs, environ 300 kilomètres, inscrits ou non au schéma directeur, font l'objet d'études sans que leurs tracés définitifs éventuels aient été arrêtés.

Récapitulatif de l'état d'avancement du schéma directeur routier national

	SDRN	Autoroutes de liaison (en km)	LACRA (en km)
Km inscrits au SDRN	12 120	9 540	2 580
Réseau existant en 1992	6 004	6 004	-
Sections à réaliser dans le cadre du SDRN	6 116	3 536	2 580
Mises en service entre 1992 et le 1/01/98	1 818	1 086	782
En travaux au 1/01/98	1 441	1 046	395
DUP+concession	833	833	-
DUP mais pas de concessionnaire	142	142	-
Pas de DUP	429	429	-

Au début de l'année 1998, presque 80% des autoroutes de liaison figurant au schéma directeur de 1992 étaient en service, et près de 30% des LACRA avaient acquis le statut autoroutier. Ces taux d'exécution, très satisfaisants, sont à la mesure de l'effort réalisé entre 1993 et 1997. Ils témoignent de l'efficacité du modèle autoroutier français à résorber les besoins en infrastructure dans des délais très rapprochés.

B. NATIONAL

Les élections législatives du printemps 1997 marquent un tournant en matière de politique autoroutière. Symboliquement, le ministre de l'équipement et des transports a choisi, peu de temps après son entrée en fonction le 9 juin 1997, de suspendre l'ouverture de l'enquête d'utilité publique sur le tronçon central de l'autoroute A 51 Grenoble-Sisteron.

Ces revirements sont légitimes en démocratie. En outre, plusieurs nouveaux députés de la majorité

de l'Assemblée nationale avaient axés leur campagne électorale sur la remise en cause de projets d'infrastructures dans leur région.

Les évolutions en matière de politique autoroutière se manifestent à deux niveaux :

- le changement de climat politique permet la structuration des critiques à l'encontre du modèle autoroutier français, aboutissant à la mise en place d'une rhétorique nouvelle et d'un argumentaire solide ;
- le caractère nécessaire de la réalisation du schéma directeur n'est plus affirmé avec la même force, le SRDN retrouvant soudain son statut de document purement consultatif.

1. La contestation du modèle autoroutier français

La structuration des différentes critiques formulées à l'encontre du modèle autoroutier français aboutit à la mise en place d'un argumentaire en quatre points :

a) Il faudrait rompre avec une " logique de l'offre "

" *L'essentiel du réseau autoroutier français est aujourd'hui constitué.* " Cette affirmation constitue le point de départ de l'analyse que porte la Cour des comptes sur le système autoroutier.

Dans le même sens, un conseiller d'Etat a pu écrire : " *le sentiment que l'administration et le Conseil d'Etat avec celui-ci, qu'il soit conseiller ou juge, ont mangé leur pain blanc, naît ainsi de la raréfaction de l'espace. Compte tenu de la manière dont se dessinent sur le territoire les activités économiques, force est de faire passer dans le même couloir et l'autoroute et l'élargissement de celle-ci, et la voie à grande vitesse. Les populations qui croient avoir payé leur tribut à l'intérêt général sont confrontées à de nouveaux chantiers (...) il y aura bien un moment où il pourra être nécessaire de dire que telle infrastructure n'est pas utile ou que tel tronçon, viaduc ou tunnel, ne doit pas être réalisé* " ^{34(*)}.

Le constat de l'arrivée à maturité du réseau autoroutier français semble confirmé par des éléments tangibles, tels que l'absence de congestion, les points d'encombrement étant géographiquement circonscrits et limités à quelques périodes de l'année. En conséquence, l'effort devrait plutôt porter sur les liaisons intra-urbaines, qui n'entrent pas dans le champs du schéma directeur, réservé aux liaisons interurbaines.

Deux arguments viennent appuyer la préconisation d'une stabilisation de l'offre autoroutière au niveau existant :

Le lien entre infrastructure autoroutière et développement local est contesté

Le lien, aujourd'hui contesté, entre infrastructure et développement local, est un principe fondamental de la doctrine française et européenne de l'aménagement du territoire, résumée ainsi par le rapport final du groupe de travail " Autoroutes " mis en place par la Commission européenne, daté d'octobre 1994 et consacré au financement des infrastructures routières en Europe : la route a " *un impact direct sur l'économie mais également sur le développement régional. En effet, on a montré que la route était un facteur de développement si des mesures d'accompagnement appropriées étaient prises. La route est également un outil d'aménagement du territoire car elle améliore l'accessibilité* " .

Le Gouvernement issu des élections législatives de juin 1997 remet en cause ce principe. Ainsi, le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement cite souvent l'exemple de la vallée de

Moiran-en-Montagne qui, bien que totalement enclavée, assure la moitié de la production nationale de jouets. A l'inverse, la ville de Dole, bien pourvue en matière d'autoroutes et disposant d'une gare TGV, connaît un taux de chômage important.

L'impact des autoroutes sur l'activité économique serait encore plus faible s'agissant des autoroutes concédées car, compte tenu du péage, les points d'entrée sont moins nombreux que sur les autoroutes gratuites. Ainsi, certaines autoroutes traversent des territoires sans permettre aux habitants de ces régions d'en bénéficier.

Enfin, le développement des autoroutes pourrait même avoir des effets pervers, en transformant les régions nouvellement desservies en banlieues des grands centres économiques.

Il faudrait tenir compte de " la demande "

Dans le cadre de la préparation du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 15 décembre 1997, le Gouvernement a demandé à l'institut IPSOS Opinion de réaliser un sondage sur la conception de la politique d'aménagement du territoire par les français. Les résultats de cette enquête, " *réalisée auprès de 959 personnes constituant un échantillon représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus interrogées par téléphone les 24 et 25 octobre 1997* ", sont fréquemment cités par le Gouvernement pour justifier les changements d'orientation. Ils ne sont pas très favorables au mode autoroutier :

Les français et l'aménagement du territoire

(enquête IPSOS réalisée à la demande du Gouvernement en octobre 1997)

La construction de grands équipements comme les autoroutes, les lignes TGV à vocation européenne ou les universités arrive au dernier rang des priorités identifiées par les personnes interrogées^{35(*)}, avec 24%, contre 77 % au soutien du développement économique et de l'emploi au niveau local.

L'accroissement du réseau routier et autoroutier est jugé prioritaire par 17 % des personnes interrogées et secondaire par 43 %, tandis que la réorientation du trafic de marchandise vers le rail ou les voies navigables est considéré prioritaire par 50 % et secondaire par 18 % des sondés.

Enfin, l'Etat doit plutôt favoriser la construction d'équipements de proximité (routes, dessertes locales de trains) pour 72% des personnes interrogées, tandis que seulement 21 % se prononcent en faveur de la construction de grands équipements tels que des autoroutes ou des TGV.

Conforté dans ses présupposés, le Gouvernement a décidé de rompre avec les schémas d'infrastructures tels qu'ils étaient envisagés jusqu'ici. L'avant-projet de loi portant réforme de la LOADT de 1995 envisage de remplacer les schémas d'infrastructures modaux par des schémas de service multimodaux, qui devraient permettre d'éviter la concurrence entre les modes et de permettre un rééquilibrage au sein de l'existant, au détriment de la route et au profit du fer.

Cette évolution est motivée par le sentiment, exprimé devant la commission d'enquête par le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, que " *l'indice de satisfaction vis-à-vis de l'élaboration de schémas d'infrastructures, tant pour les élus demandeurs que pour les services ou les opérateurs, est réglé sur le nombre d'infrastructures nouvelles venant s'inscrire sur la carte. C'est la dynamique du " toujours plus ", qui ignore fondamentalement les ressources ouvertes par une meilleure exploitation du patrimoine existant (...) on sait bien que l'amélioration de l'exploitation et l'optimisation du réseau existant recèlent de potentialités considérables qu'il ne faut pas occulter au seul bénéfice de la création de nouvelles infrastructures* ".

La philosophie du Gouvernement semble donc être celle d'un ralentissement délibéré de la croissance des infrastructures, au profit de la recherche d'une meilleure utilisation de l'existant.

b) Il faudrait mettre fin à une allocation absurde des ressources

L'allocation des ressources dans le cadre du système autoroutier actuel est remise en cause à trois points de vue :

Le système autoroutier actuel aboutirait à un surdimensionnement des investissements

Le cloisonnement entre le financement des autoroutes concédées, financées par des emprunts gagés sur des péages, et celui du réseau national, dépendant des crédits budgétaires, aurait conduit à décider la construction d'autoroutes concédées, neutres pour les finances publiques, là où un aménagement des voies existantes aurait suffi.

Compte tenu des coûts de construction croissants des autoroutes et du faible trafic prévu sur ces infrastructures, le financement privé de ces liaisons à la rentabilité faible n'est possible que grâce au mécanisme de l'adossement, qui permet à la société concessionnaire d'une autoroute non rentable de financer sa construction grâce à l'allongement de la concession d'une section très profitable exploitée par elle. Or, lorsqu'un projet privé n'est parfois même pas financé à hauteur de 50 % par ses usagers, il est permis de se demander si les limites du système de l'adossement et de la péréquation entre les sections exploitées par une même société ne sont pas atteintes.

L'annulation par le Conseil d'Etat^{36(*)}, le 28 mars 1997, de la déclaration d'utilité publique de la section de l'autoroute A 400 entre Annemasse et Thonon, au motif qu'elle présentait " *un intérêt limité* " et que son coût financier au regard du trafic attendu suffisait, " *à lui seul* ", à disqualifier ce projet, doit être interprété comme allant dans le sens de la thèse du surdimensionnement. En outre, le commissaire du Gouvernement a considéré que le financement de l'A 400 par les usagers, et non par des crédits budgétaires, " *ne saurait justifier que l'on couvre la France d'autoroutes* ". Implicitement, c'est le système de la concession avec adossement qui est ainsi remis en cause.

Le caractère d'utilité publique d'une infrastructure autoroutière selon le Conseil d'Etat, à travers l'exemple de l'A 400

La décision du Conseil a été élaborée en application de la méthode du bilan coût-avantage, inaugurée en 1971 avec l'arrêt " Ville nouvelle est ". Conformément à cette théorie, le juge administratif a tout d'abord vérifié que le projet d'autoroute entre Annemasse et Thonon présentait un intérêt public, avant d'analyser les éventuels inconvénients de sa réalisation.

1. L'intérêt public de l'opération

Toute autoroute présente un intérêt public en soi du fait de l'amélioration des conditions de circulation et de sécurité. Toutefois, cet intérêt est inhérent à toute liaison autoroutière, et ne saurait justifier à lui seul un projet de cette ampleur. Le Conseil a utilisé d'autres critères pour juger de l'intérêt de l'opération :

la connexion de l'autoroute avec des axes de communication internationaux : en l'espèce, le projet de connexion avec une autoroute suisse ayant été abandonné, l'A 400 ne présentait pas cet avantage ;

l'utilité de la liaison au regard du désenclavement : le Conseil avait retenu ce moyen en faveur de l'A 71 entre Bourges et Clermont-Ferrand. Dans le cas l'A 400, le Conseil a considéré que l'autoroute ne présentait qu'un intérêt local ;

la qualité de la desserte existante : le Conseil a estimé que les deux villes étaient déjà desservies par deux trajets, de longueur inférieure ou égale à celle prévue pour l'autoroute, comportant des deux fois deux voies et que, de ce fait, la réalisation de l'infrastructure ne s'imposait pas.

Le Conseil a donc considéré que " *l'intérêt que présente l'opération apparaît, dans les circonstances de l'espèce, limité* ".

2. Les inconvénients

les atteintes à l'environnement il est arrivé au Conseil d'Etat d'annuler un projet parce que celui-ci " *nuirait gravement au caractère des lieux* " ou amputerait un site protégé. Il a explicitement choisi de ne pas le faire dans le cas de l'A 400 puisque la déclaration d'utilité publique a été annulée " *sans qu'il y ait lieu de rechercher si les atteintes à l'environnement seraient excessives* ".

Le coût de l'opération : les décisions prononçant l'annulation sur la base d'un coût financier excessif sont restées relativement rares dans la jurisprudence du Conseil. Pourtant, s'agissant de l'A 400, " *le coût financier au regard du trafic attendu (10 000 véhicules jours pour un coût de 80 millions de francs le kilomètre, le coût moyen d'une autoroute de plaine étant estimé par le commissaire du Gouvernement à 35 millions de francs le kilomètre) doit être regardé comme à lui seul excédant l'intérêt de l'opération, et comme de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique* ".

L'allocation actuelle des ressources traduirait une conception singulière de l'aménagement du territoire

Cette critique est formulée à l'encontre du financement du réseau routier par les contrats de plan entre l'Etat et les régions. En effet, les contrats en cours ont été élaborés dans la perspective de consacrer plus de richesses aux régions les moins favorisées. Mais, comme ces régions sont celles où le trafic est le plus faible, elles ne sont pas celles qui connaissent le plus de problèmes en matière de saturation du réseau. Par conséquent, certains noeuds d'encombrement, tels qu'en connaît par exemple la région Provence Alpes Côte d'Azur, ne peuvent être résorbés faute de moyens.

La tradition consistant à baser la contractualisation sur les enveloppes précédentes ne permettrait pas d'envisager des redéploiements. De plus, le faible taux d'exécution du XIème plan, par rapport aux précédents (70 % contre plus de 90%) contribuerait à l'assèchement des ressources des régions qui ont des besoins.

L'émergence d'un réseau à deux vitesses

Aujourd'hui, avec le renforcement des normes environnementales, les autoroutes mises en service, à péage notamment, sont de très haute qualité et sont sans cesse perfectionnées. Parallèlement, les tronçons plus anciens, construits selon des normes moins exigeantes, ne sont pas mises à niveau.

L'exemple du bruit est très révélateur. Sur certains nouveaux tronçons, les coûts sont majorés de plusieurs milliards de francs pour réduire les nuisances sonores de 60 à 55 décibels. Dans le même temps, les riverains d'autoroutes plus anciennes restent soumis à 75 ou 85 décibels.

c) Le système autoroutier actuel se dirigerait vers une crise financière généralisée

La Cour des comptes a estimé, dans son rapport public particulier de 1992 consacré à la politique routière et autoroutière de la France, que " *le système autoroutier a été développé en dehors de toute logique économique, financière, juridique et comptable ; le maintien d'une organisation aussi ambiguë n'est pas à même de garantir le développement optimal de l'infrastructure de notre pays* ".

Dès 1990, la Cour indiquait " *qu'une grave crise financière n'est pas à exclure* ".

Le point de vue, sévère, défendu par la Cour a longtemps été isolé. Depuis les élections législatives de 1997, il est également défendu par certaines administrations.

L'argumentaire contre le mode de financement du système autoroutier tient en trois points :

Le système des " charges de structures différées " constituerait un lourd handicap

Le mécanisme des charges différées constituerait un dispositif d'incitation permanente à la construction d'autoroutes nouvelles et à l'extension du réseau à des axes de moins en moins rentables. Cette tendance est renforcée par le fait que l'autonomie de gestion des sociétés autoroutières d'économie mixte est en réalité très faible. Ces dernières ne sont en effet pas en mesure de refuser à l'administration la réalisation des sections pour lesquelles elles sont pressenties.

D'un point de vue comptable, ce mécanisme, qui avait une justification en période de préexploitation des investissements, conduit à mettre ou à retirer de l'actif des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes le montant des pertes constatées. Il permet aux sociétés d'afficher artificiellement un résultat comptable nul en toutes circonstances et compromet la juste appréciation de la situation financière des sociétés. En conséquence, l'Etat actionnaire ne peut percevoir de dividendes alors qu'il assume beaucoup de risques.

Il serait donc souhaitable que les sociétés concessionnaires évoluent vers un fonctionnement de réelles sociétés, disposant de contraintes de fonds propres.

L'endettement des sociétés autoroutières est jugé préoccupant

La dette contractée par les sociétés autoroutières a augmenté de 50 % au cours des cinq dernières années. L'encours total des prêts de la Caisse nationale des autoroutes aux sociétés est passé de 78,7 milliards de francs fin 1993 à 127,5 milliards de francs fin 1997.

Le poids total de la dette des sociétés d'autoroutes, capital et intérêts, a dépassé 200 milliards de francs à la fin de 1997 : il s'établissait à 186,1 milliards de francs fin 1996 et à 202,5 milliards de francs fin 1997.

Cette forte augmentation est due à quatre facteurs : l'accélération du programme autoroutier décidée en 1993, une évolution du trafic inférieure aux prévisions, la hausse des coûts, et l'augmentation des prélèvements, notamment de remboursement d'avances et le doublement de la taxe d'aménagement du territoire, qui grève 10% du chiffre d'affaire des sociétés.

L'augmentation de l'endettement du système autoroutier est critiquée de trois points de vue :

- d'un point de vue macro-économique, l'endettement public ne se justifie que s'il permet de procurer des avantages socio-économiques. La rentabilité socio-économiques des nouvelles sections étant jugée trop faible, la légitimité de la pression sur l'épargne que constituent les emprunts des sociétés autoroutières est mise en cause.

Toutefois, il est permis à ce stade de préciser que le caractère d'établissement public de la Caisse nationale des autoroutes, qui supporte l'endettement des sociétés d'économie mixte, n'implique pas forcément que cet endettement doive être considéré comme public. En effet, la dette des sociétés autoroutières n'est pas comprise dans l'endettement public au sens du traité sur l'Union européenne ;

- les paramètres essentiels sur lesquels reposent les concessions, le trafic, les taux d'intérêts ou l'inflation, sont très fragiles. Une surestimation, même légère, de l'un d'entre eux peut modifier les recettes de plusieurs dizaines de milliards de francs, mettant ainsi en péril la capacité des sociétés à rembourser la dette ;

- le bilan comptable des sociétés concessionnaires est atypique. Aujourd'hui, la dette est près de 130 fois plus élevée que le montant cumulé du capital social des sociétés d'économie mixtes. Dans le secteur privé et pour des projets de l'ampleur d'une autoroute, la dette maximale représente ne représente que 5 fois les capitaux investis.

Le système autoroutier comporte des " maillons faibles "

Les sociétés autoroutières sont dans des situations financières très diverses. La seule société privée, Cofiroute, est en bonne santé. Il n'en va pas de même pour l'ensemble des sociétés d'économie mixte, en dépit des filialisations intervenues en 1994.

Deux sociétés ne sont pas en situation de rembourser leurs dette avant le terme de leur concession. Il s'agit de la Société des autoroutes Paris-Normandie (SAPN) et de la société du tunnel de Fréjus (SFTRF), dans le capital de laquelle l'Etat n'est pas majoritaire. Ces sociétés ont été mises en difficulté par des investissements trop importants au regard de leur taille, et dont les coûts ont dérivé (notamment la réalisation de l'A 14 entre Orgeval et La Défense pour la SAPN). Toutes deux ne pouvaient en effet " adosser " leurs investissements que sur une seule section rentable, le tunnel du Fréjus pour la SFTRF et l'A 13 pour la SAPN.

Ces deux sociétés ont été exclues du champ du décret du 26 décembre 1997, qui a concédé l'ensemble des sections faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique favorable à la fin de 1997 et a allongé en conséquence les concessions de chacune des sociétés concernées.

Une troisième société pourrait rejoindre les deux première si les paramètres de sa concession connaissaient une modification. Il s'agit de la société ESCOTA dont, compte tenu de l'évolution actuelle des paramètres, la dette ne serait remboursée que quelques mois avant le terme de la concession.

D'autres sociétés connaissent des problèmes de moindre importance. Par exemple, la SAPRR est obligée d'emprunter pour refinancer sa trésorerie.

A la lumière de ces éléments, le président de la septième chambre de la Cour des comptes a déclaré, devant la commission d'enquête, que " *si le système autoroutier n'est pas modifié et si l'extension du réseau autoroutier est poursuivie en dehors de toute logique économique et financière, il est clair qu'une crise financière de grande ampleur est inéluctable, à terme, dans le secteur* ".

d) Le droit communautaire rendrait nécessaire l'abandon du modèle autoroutier français

Depuis les années 60, l'Etat français désignait les concessionnaires de façon tout à fait libre. Avant la signature de la concession, un concessionnaire était pressenti, de façon à ce qu'il soit associé à la réalisation des études.

Ce système est remis en cause par l'évolution du droit communautaire, notamment la directive européenne dite " directive travaux ", qui est entrée en vigueur le 22 juillet 1990, mais n'a pas été immédiatement appliquée par la France^{37(*)}. A la suite de discussions avec les institutions

communautaires, la France s'est engagée à solder avant le 31 décembre 1997 l'ensemble des concessions fondées sur la notion de pressentiment.

Cet engagement a été respecté par le Gouvernement issu des élections d'avril 1997, et s'est traduit par le décret du 26 décembre 1997 déjà cité. Depuis le 1er janvier 1998, aucun " pressentiment " accordé ne peut plus emporter attribution automatique de la concession.

La mise en conformité de la France avec la directive a pris un caractère d'urgence absolue à la suite de l'annulation par le Conseil d'Etat de la concession de l'A 86, attribuée de gré à gré à Cofiroute en dehors des règles communautaires.

Le nouveau régime prévoit donc la publicité des appels d'offre des nouvelles concessions afin de respecter les règles de la concurrence entre les entreprises communautaires.

Cette évolution remettrait en cause le modèle français de l'adossement, et plus précisément la pratique de l'allongement des concessions. En effet, la Commission européenne considérerait qu'il faille distinguer entre :

- l'adossement financier, d'une part, c'est à dire la péréquation entre sections rentables et non rentables au sein du réseau exploité par une même société. Celui-ci serait compatible avec le droit communautaire ;

- l'allongement des concessions, d'autre part. Cette pratique est assimilée à une concession nouvelle. Elle devrait donc faire l'objet d'une mise en publicité spécifique en bonne et due forme, et non plus être accordée à la société en place.

La rentabilité des nouvelles sections concédées étant très faible, l'interprétation de la directive retenue par certaines administrations françaises équivaut à remettre en cause les fondements du mode de financement des autoroutes françaises.

Le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement l'a d'ailleurs confirmé devant la commission d'enquête : "*Le droit communautaire est un droit de la concurrence. L'obligation de publicité ne se réduit pas à une obligation de pure forme. L'égalité des chances entre les candidats interdit qu'un candidat puisse, à la différence des autres, faire reposer une partie du financement de l'ouvrage à construire sur les recettes procurées par le reste du réseau. Le déficit éventuel lié à une section nouvelle doit être couvert par une subvention publique.*"

La contestation du modèle autoroutier français repose sur des arguments de nature politique, juridique, économique, comptable et financière émanant des plus nobles institutions de l'Etat. Ils appellent donc de la part de la commission d'enquête une analyse rigoureuse. Utilisés politiquement par le Gouvernement, ils servent de support au tournant de la politique autoroutière.

2. Le tournant de 1997

Le changement de Gouvernement en 1997 s'accompagne d'une volonté de revoir l'organisation du système autoroutier. Pour autant, la réalisation du schéma directeur routier national ne fait pas l'objet d'une remise en cause globale.

Respectant l'engagement pris par son prédécesseur, le Gouvernement a concédé avant le 31 décembre 1997 l'ensemble des tracés faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique aux concessionnaires pressentis. Depuis, des tracés continuent à faire l'objet de déclarations d'utilité publiques publiées au Journal officiel.

Le changement est pourtant réel. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, en fixant l'objectif de situer l'ensemble du territoire à moins de cinquante kilomètres d'une route à deux fois deux voies ou d'une autoroute, avait implicitement approuvé le SDRN de 1992 et prévu de le compléter. Le bon niveau d'exécution du SDRN confirme l'attachement des gouvernements de 1993-97 à la réalisation d'infrastructures autoroutières.

En remettant en cause l'article 17 de la LOADT, le Gouvernement ne s'estime plus lié par le schéma directeur. Celui-ci n'est plus considéré comme un document de référence et le Gouvernement, comme il en a le droit, se réserve la possibilité de choisir les tracés qu'il entend réaliser.

Outre les sections bloquées pour des raisons juridiques, telles que l'A 86 et l'A 400, et financières, dans le cas de l'A 28 entre Rouen et Alençon, la pertinence de la réalisation de certaines sections a été explicitement remise en cause, en raison notamment de l'impact négatif pour l'environnement que leur réalisation était censée comporter. Il s'agit de l'A 51 entre Grenoble et Sisteron et de l'A 58 entre Grasse, Mandelieu et La Turbie, dont le SDRN prévoit qu'elle est censée doubler l'A 8 lorsque celle-ci serait saturée. Ces décisions ont un caractère ouvertement politique, et marquent le changement de cap en matière de politique autoroutière. En Ile-de-France, le prolongement de l'A 16 jusqu'à la Courneuve et la réalisation de l'A 103 entre Noisy-le-Grand et Rosny-sous-Bois ont été annulés.

Au lendemain de la suspension de l'ouverture de l'enquête d'utilité publique de l'A 51 afin de procéder un " *réexamen approfondi* " de l'ensemble du dossier, le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement a écrit : " *nous avons pu donner un premier contenu à l'idée d'un moratoire sur les autoroutes* " ^{38(*)}.

Durant la campagne électorale précédant les élections législatives de 1997, le Premier ministre actuel s'était engagé à ne réexaminer que les projets n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique. Aujourd'hui, si le principe du moratoire n'est pas la position officielle du Gouvernement, le ministre des transports et de l'équipement a annoncé sa volonté de réexaminer les tracés au cas par cas. Il a également fait part de ses réticences à autoriser la réalisation de tracés à la rentabilité financière incertaine.

C. APERÇU DE LA POLITIQUE AUTOROUTIÈRE DES AUTRES PAYS ET DE L'UNION EUROPÉENNE

1. Les divers modes de financement utilisés par les différents pays européens

Il n'existe que deux sources de financement possibles pour les infrastructures autoroutières : le contribuable et l'utilisateur. En revanche, l'organisation du financement varie d'un pays à l'autre. Trois modèles coexistent en Europe :

a) Le régime de la concession

Deux types de concession sont possibles :

La concession " classique " avec péage

C'est le système français. Il a également été choisi par l'Espagne, l'Italie et le Portugal. Certains pays ne l'utilisent que pour le financement de la construction d'ouvrages d'art, tels que les tunnels et les ponts.

L'Espagne a opté pour la concession dans les années 60, lors de l'apparition de besoins importants

en infrastructures autoroutières, en raison de son décollage économique. Le choix espagnol résulte de trois considérations :

- un financement par le budget de l'Etat aurait été trop lent ;
- les différences de population et de niveau de développement entre les régions auraient conduit certaines à être plus en mesure que d'autres de participer au financement des projets, accentuant ainsi les déséquilibres territoriaux ;
- le péage permet de faire participer les usagers étrangers, touristes notamment, au financement des infrastructures.

Au milieu des années 80, la situation financière difficile du secteur concédé a contraint l'Espagne à freiner son expansion au profit de voies gratuites à caractéristiques autoroutières. Le financement public est devenu majoritaire, et des taxes spéciales, sur les carburants ou les infrastructures, ont été instaurées.

Aujourd'hui, le réseau espagnol " à haute capacité " s'étend sur environ 8.000 kilomètres, dont 2.000 d'autoroutes à péage, 5.000 d'autoroutes gratuites, et 1.000 kilomètres de deux fois deux voies.

Le modèle autoroutier italien est très proche du modèle français. Le choix de la concession de réseau, comparable à l'adossment, permet une péréquation entre autoroutes rentables et autoroutes d'aménagement du territoire. Il est présenté comme transformant de fait la concession autoroutière en service public de haute qualité.

S'agissant des sections au coût très élevé et au faible niveau de trafic, l'Etat a anticipé d'éventuelles difficultés financières des concessionnaires en créant un fonds de garantie, partiellement financé par le revenu des péages. Le fonds est massivement intervenu dans les années 70, et ces interventions ont été inscrites au débit des sociétés, qui les remboursent progressivement.

La bienveillance de l'Etat à l'égard des concessionnaires est attribuée au fait que c'est lui qui deviendra propriétaire des autoroutes au terme des concessions.

L'argument le plus répandu en Europe en faveur du péage^{39(*)} est qu'il permet de réaliser plus d'investissements que le seul budget de l'Etat. De plus, le recours à la péréquation rend possible la desserte des zones à faible trafic.

Le péage est également associé à une organisation routière plus efficace, notamment à orienter le trafic sur le réseau routier. Il permet également le financement des infrastructures par l'ensemble des usagers indépendamment de leur nationalité.

La difficulté du péage réside en son acceptabilité sociale. S'il est aujourd'hui entré dans les moeurs sur les axes interurbains neufs, il est encore difficile de la faire admettre sur des liaisons actuellement gratuites, ainsi que dans les zones urbaines. Toutefois, des études réalisées en Autriche tendraient à montrer que la mise à péage de l'ensemble du réseau interurbain serait réalisable.

La concession avec péage " fictif "

Ce système est principalement développé en Grande Bretagne, sous le nom de DFBO ("*design, finance, build, operate* "). Le principe est celui d'une concession à une entreprise privée, qui construit et finance l'infrastructure, mais ne perçoit pas de péage auprès des usagers, qui utilisent l'infrastructure gratuitement. L'Etat, par l'intermédiaire de la Highways Agency créée en 1994,

rémunère le concessionnaire pendant toute la durée de la concession en fonction du trafic recensé et du gabarit des véhicules.

Ce système présente l'avantage d'être indolore pour l'utilisateur et de supprimer les coûts de perception des péages (qui sont estimés entre 10 et 15 % des recettes). En revanche, il maintient le principe d'un financement de l'infrastructure par la puissance publique.

L'efficacité de ce système n'a pas convaincu le Gouvernement britannique issu des élections de 1997, qui a annoncé son intention de ne pas réaliser d'infrastructure autoroutière nouvelle dans un proche avenir.

b) La création d'un fonds routier

Cette solution a été retenue par les Pays-Bas, le Luxembourg et la Flandre, en Belgique.

Le fonds luxembourgeois est entièrement alimenté par des crédits budgétaires. Le fonds néerlandais perçoit le produit de plusieurs taxes, dont la taxe sur les carburants.

L'avantage de l'affectation permet, en période d'austérité budgétaire, de ne pas sacrifier les dépenses prévues dans les secteurs protégés, comme les dépenses d'entretien des routes. Toutefois, les directeurs des routes des pays européens^{40(*)} considèrent que la création d'un fonds routier ne peut être utile que pour venir en aide à une administration routière déjà efficace.

c) Le financement par le budget de l'Etat

Ce mode de financement est retenu, de manière quasi-exclusive, par la majorité des pays du nord de l'Europe, tels le Danemark, la Suède, la Finlande, l'Autriche et l'Allemagne, qui a entièrement financé son réseau de 11 000 kilomètres par des crédits budgétaires.

L'avantage du financement budgétaire est de permettre à l'Etat d'assumer ses missions de solidarité et d'assurer les conditions d'interventions d'autres sources de financement, notamment lors de la phase de lancement de projets d'infrastructures ou en cas de risques excessifs et de rentabilité insuffisante du financement privé. Il est donc largement incontournable, même dans les pays qui ont majoritairement fait le choix de la concession.

Les inconvénients du financement budgétaire sont, d'une part, la soumission aux fluctuations des recettes fiscales et, d'autre part, la difficulté d'une programmation rigoureuse des investissements. Ce dernier problème se pose de manière particulièrement aiguë au Danemark.

2. Le développement du recours au péage dans les autres pays européens

Du fait de la raréfaction des ressources budgétaires, les directeurs des routes des pays d'Europe occidentale constatent " *une tendance en Europe vers la mise à péage, des mouvements significatifs vers une autonomie de gestion*^{41(*)} ".

a) L'évolution symbolique de l'Allemagne

L'évolution de l'Allemagne vers le système du péage est symbolique, la gratuité du réseau allemand étant légendaire. Cette évolution provient de la conjonction de plusieurs facteurs : les contraintes budgétaires, le poids de l'unification, la nécessité d'accroître le réseau de 2.000 kilomètres, ainsi que, du fait de l'ouverture des frontières à l'est, du développement du passage de voyageurs traversant gratuitement l'Allemagne sans s'y arrêter.

Le 1er janvier 1995, l'Allemagne a mis en place avec le Danemark, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg un système commun de vignette temporelle pour autoriser l'usage de leur réseau

autoroutier aux poids lourds de plus de douze tonnes. Ce droit d'usage, plafonné à 1.250 euros par an, donne accès au réseau des cinq pays.

A moyen terme, l'idée est d'introduire un péage kilométrique pour tous les véhicules. Seul un péage électronique permettra cette évolution car le réseau autoroutier allemand est très maillé, avec de très nombreuses entrées/sorties et des volumes de trafic importants.

Parallèlement, le Gouvernement allemand étudie les modalités d'un financement privé de la construction, l'entretien et l'exploitation des autoroutes. Une loi sur la construction et le financement privé de routes fédérales existe déjà depuis 1994.

b) Une généralisation progressive

La Grande Bretagne a choisi de financer ses infrastructures autoroutières selon la méthode du péage fictif. Néanmoins, depuis 1991, le " New Roads and Streetworks Act " autorise la mise à péage des nouvelles infrastructures. Le Gouvernement britannique a par ailleurs, en 1993, fait part de son intention d'introduire le péage électronique dès que la technologie sera suffisamment fiable.

En Autriche, une loi de 1991 autorise la privatisation des voies et l'élargissement du réseau à péage. Il est possible, par décret, de transformer toutes les routes fédérales, même celles actuellement gratuites, en routes à péage.

En Irlande, la responsabilité du développement du réseau routier national a été transférée en 1994 à une Agence nationale des routes (NRA), qui a le pouvoir de lever des péages. L'Agence est également chargée de recenser les routes nationales susceptibles d'être mises à péage. Les recettes dégagées viennent s'ajouter aux crédits budgétaires. La volonté de développer l'investissement privé basé sur le péage conduit à une mise en concurrence de chaque concession et de la construction de chaque route à péage. En outre, la loi prévoit que les capitaux privés devront représenter au moins 20 % du coût total de chaque opération.

La Suède, où le financement des routes par le budget de l'Etat a toujours été revendiqué, prévoit la mise à péage d'ouvrages d'art, de ponts notamment, et l'introduction du péage urbain à Stockholm et Gotteborg.

II. UNE REMISE EN CAUSE REPOSANT SUR DES FONDEMENTS DOUTEUX

La remise en cause du schéma directeur routier national met en avant des arguments sérieux, d'ordre **écologique**, liés à la **réglementation européenne**, ou relatifs aux **obstacles financiers**.

Ces difficultés ne doivent pas être négligées. Pourtant, toutes peuvent être résolues, et aucune ne peut justifier que l'équipement autoroutier national ne soit pas achevé. Leur apparente révélation vient à point nommé pour dissimuler les erreurs du passé.

A. L'ARGUMENTATION ÉCOLOGIQUE : RÉALITÉ OU IDÉOLOGIE ?

Trois types d'arguments écologiques sont mis en avant pour justifier l'interruption de la mise en oeuvre du schéma directeur routier national : la saturation du pays en voies autoroutières, la protection des sites, la protection des riverains. Le premier argument est inexact. Les deux autres sont réels, mais des solutions peuvent leur être apportées.

1. La France n'est pas suréquipée en autoroutes

Au fondement de la politique gouvernementale se trouve l'affirmation selon laquelle la France aurait atteint un niveau d'équipement autoroutier suffisant. Cette affirmation n'est pas exacte, pour une raison simple : le développement économique s'accompagne de besoins accrus en déplacements routiers. Ceci est particulièrement vrai du trafic routier de marchandises dont le taux de croissance en Europe reste toujours supérieur à celui du produit intérieur brut.

Un modèle de développement différent, s'il se révélera peut-être un jour, n'est pas encore d'actualité. Dans un contexte de retour de la croissance, la question du niveau d'équipement routier est d'autant plus cruciale que celui de la France n'a pas accompagné le développement de la mobilité des personnes et des biens au cours des dernières décennies : entre 1980 et 1997, la superficie autoroutière a cru d'environ 25% tandis que le trafic routier augmentait de 60%^{42(*)}.

a) Les comparaisons européennes ne démontrent pas un suréquipement de la France

La carte d'Eurostat servant de document de travail pour les schémas transeuropéens de transport démontre un **net sous-équipement de la France à l'ouest d'une ligne Le Havre - Montpellier**. Ce sous-équipement est manifeste par rapport à l'Europe du nord et à l'Italie.

La commission d'enquête constate d'ailleurs que la Commission européenne utilise le critère de l'éloignement d'une demi-heure d'une autoroute ou d'une route à 2 x 2 voies pour caractériser l'équipement autoroutier de l'Europe. Ce critère est également utilisé par le schéma directeur routier national de 1992, paru sous un Gouvernement qui n'était pas celui à l'origine de la loi d'orientation de 1995.

Or ce critère est brocardé comme insignifiant par le Gouvernement actuel, comme s'il avait été inventé par les promoteurs de la loi d'orientation.

CARTE N° 5

STATISTIQUES DE TRANSPORT

En niveau absolu de kilomètres d'autoroutes, la France est au troisième rang des pays de l'Union européenne.

Toutefois, elle se situe au septième rang de l'Europe des quinze du point de vue de la densité autoroutière par habitant, et au neuvième rang du point de vue de cette densité par rapport à la superficie du territoire.

Réseaux Autoroutiers Européens en 1995

Pays de l'UE	Autoroutes	Population	Surface	Densité AR	Densité AR
Unités	km	million d'habitants	1.000 km ²	km/million d'hab.	Km/ km ²
Irlande	72	3,6	70,3	20,0	1,0
Grèce	420	10,5	131,9	40,0	3,2
Grande-Bretagne	3 308	58,6	230,0	56,5	14,4
Portugal	687	9,9	88,9	69,4	7,7

Finlande	394	5,1	338,0	77,3	1,2
Allemagne	11 190	81,7	357,0	137,0	31,3
France	8 275	58,1	551,0	142,4	15,0
Pays-Bas	2 208	15,5	41,2	142,5	53,6
Suède	1 262	8,8	411,1	143,4	3,1
Italie	8 860	57,3	301,3	154,6	29,4
Danemark	830	5,2	43,0	159,6	19,3
Belgique	1 666	10,1	30,5	165,0	54,6
Autriche	1 596	8	83,9	199,5	19,0
Espagne	8 133	39,2	504,7	207,5	16,1
Luxembourg	123	0,4	2,6	307,5	47,7
Moyenne UE	49 024	372,1	3.337,0	131,7	14,7

Source : *Direction des routes*.

Cette situation est le reflet du rang de la France au regard de plusieurs facteurs : il s'agit d'un grand pays, à la densité (habitants/surface) parmi les plus faibles d'Europe. Si on compare cette densité autoroutière au niveau de développement du pays, exprimé en produit intérieur brut par habitant, on constate que la France est relativement sous-équipée : selon l'OCDE, elle se situe en effet au cinquième rang des quinze sous ce critère.

On remarque, d'ailleurs fort logiquement, que les pays qui précèdent la France en niveau de PIB/habitant, la précèdent également en densité autoroutière. C'est le cas du Luxembourg, de l'Autriche, du Danemark au regard du critère de population, et de ces trois pays auxquels s'ajoute l'Allemagne au regard du critère de superficie.

Dans un article publié en novembre 1997^{43(*)}, le délégué à l'aménagement du territoire a contesté cette analyse, considérant, en utilisant une pondération du niveau d'équipement par la densité de population, que le degré d'équipement de la France était suffisant (données 1996).

	Densité de population (habitants au	Densité autoroutière pondérée par la densité de population	Densité routière pondérée par la densité de population
--	--	---	---

	km ²)		
France	106	15	1.670
Allemagne	229	14	815
Royaume-Uni	239	7	696
Pays-Bas	372	15	720
Italie	191	12	550
Autriche	96	21	1 458
Belgique/Luxembourg	318	17	1 382
Suisse	170	23	1 048
Portugal	107	6	712
Union européenne moyenne	114	10	863

Le délégué explique ainsi que le niveau d'équipement de la France est nettement supérieur à celui de la moyenne des pays de l'Union, ce qui est exact.

Toutefois, son argumentation n'est pas convaincante :

- au regard de son niveau de développement, il est normal que la France soit mieux équipée que l'Irlande, la Grèce, le Portugal et même l'Italie ;

- même au regard du critère développé par le délégué (densité autoroutière pondérée par la densité de population), la France ne se situe guère qu'en milieu de tableau, comme au regard de critères plus simples ;

- le critère le plus pertinent est celui de la densité superficielle. Le critère de densité par habitant n'a en effet guère de signification. Dans un pays densément peuplé, la largeur des autoroutes a plus d'importance pour le trafic que leur longueur, nécessairement limitée par l'exiguïté du territoire. Ainsi, les Pays-Bas, qui ont une densité autoroutière par habitant égale à celle de la France, ont une densité superficielle plus de trois fois supérieure.

b) Il y a contradiction entre les souhaits exprimés par les Français et leurs besoins réels

Les travaux effectués à l'appui du CIAT tenu le 17 décembre dernier démontraient que la préférence des Français s'établit désormais nettement en faveur des équipements de proximité plutôt que des grandes infrastructures, de type autoroute ou TGV.

Parmi les mesures importantes en termes d'aménagement du territoire, l'accroissement du réseau routier arrivait en huitième et dernière position, 39% des sondés jugeant cet objectif important mais pas prioritaire, tandis que 43% l'estimaient secondaire. 72% se déclaraient favorables à la construction d'équipements de proximité contre 21% de partisans de grands équipements routiers ou ferroviaires.

Toutefois, les évolutions récentes ainsi que les études prospectives démontrent que les besoins réellement exprimés vont à l'encontre de ces intentions.

Ainsi, à partir de 1986, le trafic sur le réseau routier national s'est mis à progresser sur un rythme nettement supérieur à celui de l'augmentation de la taille du réseau^{44(*)}.

Par ailleurs, les études menées par la direction des routes montrent que le trafic routier continuera à se développer fortement, entre 2 et 3,3% par an d'ici à 2015, selon les cas de figure. Même avec une politique d'intermodalité très volontariste et appuyée en faveur du réseau ferroviaire et du réseau fluvial -politique qui aurait le soutien de la commission d'enquête- il sera nécessaire d'accueillir dans les années à venir nettement plus de trafic routier que sur les autres modes.

[GRAPHIQUES C. LEYRIT]

Evolution du interurbain de voyageurs

En outre, le développement des télécommunications, en particulier des nouvelles technologies de l'information, s'accompagnera vraisemblablement de besoins accrus en déplacements physiques de personnes, et surtout de biens. Concrètement, le développement du commerce mondial, lié à celui du commerce électronique, rendra de plus en plus nécessaire l'existence d'infrastructures permettant d'acheminer les produits dans des délais rapprochés.

On peut déplorer ce hiatus entre les **désirs** des Français et leurs **besoins**. Mais, on ne peut le nier. Seule une récession économique d'une extrême gravité pourrait aujourd'hui entraver le développement du trafic routier. Par conséquent, il sera nécessaire d'accompagner ce développement par des infrastructures nouvelles.

c) L'intermodalité va de pair avec le développement de la route

Les Etats d'influence germanique (Allemagne, Autriche, mais aussi Suisse ou Luxembourg) sont ceux où le trafic routier et le réseau autoroutier sont les plus développés, et où dans le même temps les préoccupations écologiques sont les plus grandes.

Aussi ces pays ont-ils développé une politique très volontariste de développement du rail, et dans une moindre mesure, des voies navigables.

Ainsi, en Autriche, le rail absorbe 36,2 % du trafic marchandises. En Allemagne, le rail absorbe 16,6 % du trafic marchandises, et la voie fluviale 15,2 %. La France compte 63,4 % de fret routier, soit beaucoup plus que l'Autriche (40,9 %) ou la Suisse, et presque autant que l'Allemagne (64,4 %).

On sait que, de son côté, la Suisse a développé une politique ferroviaire contraignante, obligeant les poids lourds en transit à traverser le pays en train, et décidant, par votation populaire, la construction de deux tunnels ferroviaires de plus de 100 km de long au total, pour un coût supérieur à 15 milliards d'euros.

Une comparaison intéressante peut également être établie avec les Pays-Bas. Champions incontestés du transport de fret par voie d'eau et du transport urbain à bicyclette, les Pays-Bas sont également

couverts d'autoroutes. Il faudrait à la France près de 30.000 km d'autoroutes pour ressembler au pays des fleurs sous cet aspect !

Tous ces Etats sont nettement mieux équipés que la France en autoroutes. **Il n'y a donc aucune incompatibilité entre une politique de développement durable, donnant sa préférence au réseau ferroviaire ou à la voie d'eau et un niveau d'équipement élevé du réseau autoroutier.** Ceci tient essentiellement à deux raisons : la croissance économique s'accompagne d'un besoin accru de transport, mais les différents modes -qui peuvent être complémentaires (c'est l'intermodalité)- ne sont que très partiellement substituables.

La France est simplement un pays moins riche que l'Allemagne, l'Autriche ou la Suisse. On ne peut à la fois souhaiter un retour durable de la croissance économique et se refuser les équipements autoroutiers qui lui sont corrélatifs.

Il n'est pas nécessaire que la commission d'enquête se prononce sur le point de savoir si l'autoroute génère le développement ou si le développement génère l'autoroute^{45(*)}. Il n'y a simplement pas de développement sans autoroutes.

2. Les autoroutes ont aussi leur intérêt écologique

Les autoroutes, plus particulièrement les autoroutes concédées à péage, peuvent présenter un certain intérêt écologique, non bien sûr par rapport aux autres modes de transports, mais surtout par rapport aux routes urbaines ou interurbaines classiques.

L'autoroute est en effet une infrastructure plus sûre. Et le péage permet de réguler le trafic.

a) L'autoroute est une infrastructure plus sûre

Du point de vue de la sécurité, l'autoroute ne se compare pas favorablement au train ou à l'avion. Mais, la commission d'enquête ne soutient nullement l'idée qu'il faille favoriser le transport routier par rapport à ces deux modes.

En revanche, elle soutient qu'il faut le plus possible achever le maillage du territoire en substituant aux routes nationales interurbaines un véritable réseau autoroutier.

A l'appui du récent projet de loi relatif à la sécurité routière^{46(*)}, le Gouvernement s'est fixé pour objectif de réduire la mortalité routière de moitié en cinq ans, soit un rythme deux à trois fois plus rapide que la tendance actuelle.

La commission d'enquête approuve cet objectif, et rappelle ce constat : les autoroutes sont des infrastructures plus sûres, et une des manières d'atteindre l'objectif gouvernemental est de concentrer le transport routier sur les autoroutes.

Sur les 8.000 tués de la route déplorés chaque année, 300 le sont sur autoroutes (soit moins de 4 %), alors que celles-ci concentrent 18 % du trafic^{47(*)}.

Les autoroutes présentent donc des avantages non négligeables en termes de santé publique.

b) Le péage permet de réguler le trafic et favorise la multimodalité

Le transport par route est plus polluant que le transport ferroviaire, particulièrement en ville. Or, la pollution est d'autant plus forte que le trafic est plus congestionné.

Le recours à l'autoroute à péage est le moyen le plus efficace de limiter ce phénomène de

congestion. Le péage est en effet devenu un moyen de dissuader les usagers d'emprunter la route aux heures les plus chargées.

Les expériences de modulation des tarifs

Pour permettre la régulation des flux de trafic par le péage, une modulation des tarifs dans l'espace ou dans le temps est progressivement mise en oeuvre, comme l'a suggéré l'une des conclusions du débat national sur les infrastructures de transport, animé par M. Carrère en 1992. Elle est poursuivie selon deux approches :

- dans une optique de gestion à long terme des trafics, par une mise en oeuvre de hausses annuelles de péage différenciées selon les axes pour inciter à l'utilisation des itinéraires alternatifs et décharger les axes plus anciens ;

- par ailleurs, plusieurs expériences sont menées pour tenter d'atténuer des phénomènes de pointes de trafic.

Modulations horaires

a) A1 Lille - Paris (SANEF)

Appliquée depuis le 26 avril 1992 aux retours sur Paris le dimanche, elle est constituée d'heures vertes (14 h 30 - 16 h 30 et 20 h 30-23 h 30) avec une réduction de 25 % du tarif normal. Grâce à cette modulation, environ 10 % des automobilistes (soit en moyenne 2.000 véhicules par jour pendant les quatre heures de tarifs rouges chaque week-end) qui circulaient aux heures de pointes ont décalé leur voyage vers d'autres horaires. Ceci suffit à écrêter la pointe du trafic qui se produit traditionnellement à 19 heures. Les retours sur Paris sont donc bien étalés grâce à cette modulation.

b) Sur le réseau AREA

L'opération " Destination neige-heures bleues " conduite lors des hivers 1993-1994 et 1994-1995 visait à inciter les habitants de la région Rhône-Alpes à partir tôt le matin ou tard le soir en direction des stations, pendant les " heures bleues " (5 heures - 7 heures et 19 heures - 21 heures) afin d'éviter les encombrements des samedis de vacances de sports d'hiver. L'opération, fondée sur la remise de cadeaux aux automobilistes pendant ces périodes bleues en 1994 a été un succès et reconduite en 1995, 1996 et 1997 avec distribution de tickets retours gratuits.

c) A10 - A11 (Cofiroute)

Du 24 mars au 25 novembre 1996, Cofiroute a appliqué une modulation tarifaire le dimanche, pour les retours de week-ends aux abords de Paris. Elle concernait toutes les classes de véhicules et s'appliquait du dimanche 9 heures au lundi 3 heures, avec quatre tarifs différents sur 24 heures. Les tarifs s'échelonnaient de - 35 % à + 25 %.

Malgré quelques difficultés de démarrage, liées notamment à une certaine complexité de l'opération et à un déficit d'information, 8 à 12 % du trafic s'est déporté de la période rouge et les conditions de circulation ont été nettement améliorées avec une réduction des bouchons de plus de la moitié tant sur le réseau Cofiroute que sur les infrastructures en aval.

Pour des raisons d'équilibre financier, l'opération n'a toutefois pas été reconduite en 1997.

Modulations d'itinéraires

a) A1/A26 (SANEF et SAPRR)

Une modulation de péage a été mise en place afin d'inciter les usagers provenant du Nord et allant vers le Sud à utiliser l'itinéraire alternatif A26 - A5 - A31 plutôt que l'axe A1 -A6. Lors des week-ends de grands départs pendant l'été 1993 et au cours de l'été 1994, les tarifs ont été sensiblement réduits sur A26 (- 30 francs) et légèrement augmentés sur A1 (+ 9 francs).

L'itinéraire par A26 est désormais bien connu des usagers pour éviter la région parisienne. Une modulation tarifaire n'est plus opportune compte tenu des risques de congestion sur l'A31 au sud de Langres qui entacheraient la crédibilité de l'opération de modulation. C'est pourquoi cette opération a été abandonnée en 1995.

b) A5 - A6 (SAPRR)

Une modulation de péage a été appliquée pour les week-ends de grands départs de la région parisienne vers les stations de sports d'hiver afin de reporter une partie du trafic d'A6 sur A5. La différence de tarif de l'ordre de 50 francs en faveur de l'A5 permet de compenser un trajet un peu plus long (70 kilomètres en moyenne).

L'opération menée pour la première fois en février 1995 s'est bien déroulée et a obtenu des taux de report d'A6 vers A5 de l'ordre de 15 % et une réduction sensible des bouchons sur A6.

La modulation n'a pas été reconduite pour les départs des vacances de Pâques 1995 en raison des risques d'encombrement sur l'A31 (section Langres - Dijon) mais a été réalisée dans le sens des retours le 1er mai. Ces retours se sont bien déroulés puisque 13 % du trafic longue distance a emprunté l'A5 pendant la période de modulation à comparer aux 2 à 4 % les week-ends de retour non modulés.

L'opération a été reconduite en 1996 pour les vacances d'hiver. Les taux de report ont été du même niveau.

A la différence de l'année précédente, aucune modulation tarifaire n'a été appliquée pour les vacances de Pâques 1997, les estimations de trafic ne la justifiant pas.

L'opération a été renouvelée en février 1997 mais devait être abandonnée à la fin de l'année avec la mise en service du barreau autoroutier A19 entre Sens et Courtenay qui réalise un raccordement entre l'A5 et l'A6 au sud de Paris, ne permettant plus de distinguer l'itinéraire suivi par les véhicules en amont du péage.

Contrairement aux autres infrastructures routières, les autoroutes à péages sont donc les plus respectueuses de l'environnement. En jouant un rôle dissuasif, le péage est l'allié objectif de la plurimodalité : il restitue au train sa compétitivité sur les longues distances.

Les défenseurs de l'environnement sont souvent hostiles au péage. Cette attitude est contradictoire. Le meilleur moyen de répartir harmonieusement les usagers entre les différentes infrastructures est de les tarifier -toutes- à leur juste prix, selon une théorie développée au sein de l'Union européenne, et qui a trouvé à s'appliquer en France sur le rail avec la création de Réseau ferré de France.

3. La plupart des obstacles environnementaux ont leur solution technique

Depuis quelques années, la contestation des riverains d'infrastructures autoroutières à construire s'est développée. Ce fut le cas notamment en Ile-de-France, au sujet des chantiers de l'A14 (Orgeval-La Défense), l'A86 (notamment le bouclage Ouest), l'A16 (L'Isle-Adam/Paris) ou l'A104

(La Francilienne).

Par ailleurs, des lois de protection de l'environnement ont été votées, notamment la loi sur l'eau, puis la loi sur l'air. Outre le respect de ces textes, les concessionnaires d'autoroutes doivent désormais consacrer 1 % du coût kilométrique au paysage, pour aménager et boiser les abords des autoroutes.

Ces contraintes ont entraîné une forte augmentation du coût de construction des autoroutes. Celui-ci, qui avait diminué de 30 % en volume de 1963 à 1983, a augmenté de 50 % depuis.

En atteignant des sommets, comme sur l'A14 ou sur l'A86-Ouest, il est toujours possible de respecter totalement l'environnement par des couvertures intégrales ou partielles (A14) ou par des tunnels (A86). La direction des routes a engagé un recensement des ouvrages les plus bruyants, qui sont progressivement équipés de dispositifs anti-bruit.

Le tunnel prévu pour les voitures particulières sur l'A86 - Ouest

[INSERER COUPE 1/2 page]

Bien entendu, ces coûts d'insertion dans l'environnement ne peuvent devenir supportables qu'en établissant un péage. L'autoroute à péage la plus chère sera toujours mieux insérée dans l'environnement qu'une route aux normes habituelles dans les années 70. **De ce point de vue, les contraintes écologiques nécessiteraient d'accroître considérablement les efforts d'équipement autoroutier.**

B. LES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES DU SECTEUR CONCÉDÉ : VÉRITÉ OU ERREURS

L'obstacle majeur à l'achèvement du programme autoroutier serait la situation financière des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Les travaux de la commission d'enquête n'ont cependant pas établi que le système concédé fût déséquilibré sur un plan global.

Certaines sociétés sont certes en graves difficultés, et des dysfonctionnements manifestes existent, ainsi que l'a établi la Cour des comptes. La tutelle du système est ici en cause. **Mais on ne peut à la fois ponctionner 30 % des recettes de péages, affirmer que les facilités financières du système favorisent la construction d'équipements non rentables et prétendre que le système est au bord de la faillite.**

1. Un système globalement équilibré

L'équilibre global du système peut se déduire du niveau moyen de trafic sur l'ensemble du réseau autoroutier concédé. En effet, le trafic moyen, de 25.000 véhicules/jour sur le réseau, couvre quatre à cinq fois les dépenses d'exploitation courantes et permet le remboursement des emprunts. Par conséquent, si certaines sections sont rentables et d'autres pas, globalement, le système est équilibré.

Cette considération intuitive est vérifiée par l'analyse de la situation financière du système autoroutier.

a) L'équilibre global des sociétés concessionnaires

Le secteur autoroutier concédé est certes endetté de près de six fois son chiffre d'affaires, et les perspectives à programme inchangé démontrent une progression très rapide de cet endettement dans

les années à venir.

Fin 1996, l'endettement de l'ensemble des sociétés s'élève à 130 milliards de francs. Fin 1997, pour les seules sociétés d'économie mixte, l'endettement atteint 120,5 milliards de francs. En comptant les intérêts, la dette totale (Cofiroute compris) s'élève à 202,5 milliards de francs selon la Cour des comptes.

Au terme des contrats de plan actuellement en cours (2002), la dette des six principales SEM s'élèverait à 160 milliards de francs.

Toutefois, dans l'hypothèse la plus défavorable, celle où la taxe d'aménagement du territoire alimentant le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables n'aurait pas été compensée par les tarifs de péage (ce qui n'a pas été la solution retenue), l'endettement des SEM atteindrait 192 milliards de francs en 2005, et décroîtrait ensuite.

Endettement des SEM

Malgré le poids très important de leur endettement, la situation financière des sociétés concessionnaires d'autoroute n'est pas assimilable à celle de la SNCF, car la structure de leur compte d'exploitation est très différente. Seule les charges de construction sont réellement importantes. Les autres charges, en particulier le fonctionnement et le personnel sont proportionnellement très faibles.

Tableau des flux financiers 1997 des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (millions de francs)

Excédent brut d'exploitation	14 368
Excédent de trésorerie d'exploitation	13 888
Disponible après emplois obligatoires	184
Investissements	16 442
Besoin de financement après investissements	- 17 812
Emprunts nouveaux	17 733
Trésorerie nette au 31/12	+ 95
Dette MLT au 31/12	133 739

Source : Direction des routes

Ainsi, pour un chiffre d'affaires de 23,7 milliards de francs en 1997, les sociétés d'économie mixte dégagent un excédent brut d'exploitation de 14,4 milliards de francs, et une capacité d'autofinancement de 6,3 milliards de francs. Par comparaison, la SNCF a réalisé un excédent brut d'exploitation de 6,7 milliards de francs pour un chiffre d'affaires de 74,2 milliards de francs. Par ailleurs, alors que les contribuables doivent réaliser un effort annuel de l'ordre de 60 milliards de francs pour les chemins de fer (SNCF et RFF), les sociétés d'autoroutes rétrocèdent chaque année environ 8 milliards de francs à la collectivité.

Structure simplifiée du compte de résultat des sociétés d'autoroutes (1996)

Produits	en milliards de francs	en %	Charges	en milliards de francs	en %
Péages	25,9	97	Construction	11,9	46
Autres	0,8	3	Exploitation	4,7	18
			Grosses réparations	1,3	5
			Impôts et taxes	6,0	23
			Rémanence de TVA sur la construction	2,1	8

Source : ASFA

L'équilibre des concessions étant défini comme la capacité à rembourser les dettes deux ans avant en fin des concessions, les prévisions actuelles laissent penser que cet objectif sera atteint d'une façon générale^{48(*)}.

Jusqu'à maintenant, le péage a fait la preuve qu'il constitue un système structurellement équilibré : il est capable de rembourser la dette contractée pour financer la construction et de dégager un résultat d'exploitation.

Sur la base d'hypothèses prudentes, à savoir une augmentation du trafic de 1,5 % à 2,5 % par an selon les sociétés (il ne faut plus compter sur des augmentations annuelles de 10 %) et une augmentation des tarifs calquée sur l'inflation, l'ensemble du système peut avoir remboursé sa dette en 2019. A condition toutefois qu'aucun élément exogène ne viennent perturber cet équilibre (taxes nouvelles, modifications des concessions, etc...).

Cette analyse a été confirmée lors de la dernière réunion du conseil de direction du comité des investissements à caractère économique et social (comité spécialisé autoroutes, le 27 octobre 1997). Il y fut confirmé le caractère globalement tenable de la situation financière du système, mais avec des contrastes par sociétés :

Le ratio des dettes rapportées à la capacité d'autofinancement, qui mesure la capacité d'endettement des sociétés, s'établit à 21,4 pour l'ensemble du secteur, ce qui reste admissible, compte tenu de la spécificité de la structure financière des sociétés concessionnaires qui doit s'apprécier sur une longue durée. Ce ratio est à comparer à la durée résiduelle des concessions.

Là encore, la situation apparaît contrastée selon les sociétés, certaines devant recourir massivement à l'emprunt, telles que la SAPN, la SFTRF et, dans une moindre mesure, la SAPRR.

Le ratio des frais financiers rapportés à la marge dégagée par le cycle d'exploitation, qui mesure le poids de la structure financière dans l'activité des sociétés concessionnaires, reste élevé (...). L'examen de ce ratio par société confirme la situation tendue de la SAPN et, dans une moindre mesure, de la SAPRR et d'AREA.

La réalisation à terme de l'équilibre repose sur l'acceptation par les usagers du paiement d'un péage, non plus seulement destiné à amortir la construction, mais aussi à financer le service rendu sur les sections concédées. Cette acceptation est aujourd'hui acquise : le chiffre d'affaires croissant des différentes sociétés montre que les voyageurs et transporteurs acceptent de payer pour utiliser des sections amorties, alors qu'il ont toujours le choix d'emprunter des voies gratuites.

Il est donc impératif de maintenir l'attrait de cette clientèle non captive pour parvenir à achever le maillage autoroutier du territoire.

b) La nécessité de tenir compte des bénéfices externes retirés par la collectivité

Du point de vue de l'équilibre financier pur, la commission d'enquête ne s'est pas vu confirmer que le système autoroutier concédé fût hors d'état d'achever le schéma directeur.

Mais elle considère en outre qu'il est nécessaire de tenir davantage compte de la rentabilité socio-économique, et non de la seule rentabilité financière, dans des choix d'infrastructures qui restent des choix de service public et d'aménagement du territoire. Ce critère était recommandé par le rapport du Commissariat général du plan de 1996 ^{49(*)}.

Or il semble que le Gouvernement fasse actuellement plus de cas de la seule rentabilité financière que de l'ensemble des retombées socio-économiques, notamment la desserte du territoire, l'impact sur le développement économique régional, et le trafic international.

Parmi ces gains pour la collectivité, quantifiables en termes financiers, il en est un particulièrement appréciable : l'amélioration de la sécurité routière. L'autoroute est quatre fois plus sûre que la route. La direction de la sécurité et de la circulation routières a estimé le coût pour la collectivité des accidents et des tués de la route. Il faut aussi en tenir compte.

Coût d'un tué pour la collectivité

Pays	Coût en millions de francs
Royaume-Uni	7,8
Allemagne	4,7
Danemark	3,7
France	3,4
Belgique	3,0
Portugal	2,8
Luxembourg	2,6
Espagne	1,4
Pays-Bas	0,8

Source : DSCR

Ainsi, lorsqu'on remplace une 2 x 2 voies classique sur laquelle vingt personnes meurent chaque année, non seulement le nombre de tués passe à huit, mais ce bon résultat s'accompagne d'un gain de 41 millions de francs pour la collectivité.

c) Deux discours contradictoires

Le rapport du commissariat au plan précédemment cité, publié il y a deux ans à peine, et qui réunissait tout l'aréopage administratif concerné par les infrastructures, notamment autoroutières, s'inquiétait que la facilité financière permise par le recours à la concession n'occasionne la multiplication d'autoroutes non rentables^{50(*)}.

La commission d'enquête peut prendre acte de ce risque, tout en considérant pour sa part qu'il n'y a pas lieu de renoncer à un système de cette nature lorsque l'aménagement du territoire, objectif d'intérêt général, peut justifier qu'il soit fait recours à cette facilité .

Mais en tout état de cause, on ne peut tenir deux discours contradictoires. **On ne peut à la fois dire que les sociétés autoroutières sont surendettées et incapables de faire face à leur programme d'une part, et que le recours à la concession est d'une telle facilité financière qu'il permettrait de construire des autoroutes n'importe où.**

2. Un système qui souffre néanmoins de difficultés ponctuelles

Le secteur concédé ne se trouve toutefois pas dans une situation aussi confortable que dans les années 70 ou 80. Cette situation est sérieuse pour certaines sociétés.

a) Un incontestable tassement des marges

Les autoroutes à péages souffrent depuis le début des années 90 d'un phénomène de ciseaux : les coûts augmentent plus rapidement, alors que la croissance des recettes ralentit.

L'augmentation des coûts est liée à deux phénomènes : le durcissement de la législation de protection de l'environnement, et le fait que les autoroutes récemment construites, ou qui restent à construire, sont situés dans des zones très difficiles, agglomération urbaine ou montagne.

Le tassement des recettes provient d'un net ralentissement dans la croissance du trafic, qu'on observe depuis 1991^{51(*)}. Ce ralentissement est lui-même probablement lié en partie à une inversion de tendance dans la politique tarifaire suivie par les pouvoirs publics : après avoir augmenté moins vite que l'inflation jusqu'en 1991, les tarifs ont augmenté ensuite plus vite qu'elle, par effet de rattrapage et aussi en raison d'une augmentation des prélèvements sur les sociétés. Votre rapporteur y reviendra.

Il est résulté de ce changement de circonstances que les tronçons les plus récents, et aussi ceux qui restent à construire sont fréquemment peu ou pas rentables.

Il en est ainsi, par exemple, de la section Angers-Vivry de l'A 85 (38 km), ouverte à la circulation en 1997 et exploitée par Cofiroute, qui peine à atteindre les 3.000 véhicules/jour, et qui souffre ainsi d'une absence de rentabilité.

b) Trois sociétés en difficulté

Trois sociétés ont particulièrement souffert de cette détérioration des conditions de rentabilité. Escota (Estérel- côte d'Azur), SAPN (Autoroutes Paris-Normandie) et SFTRF (tunnel routier du Fréjus). La première est à la limite de l'équilibre au terme de sa concession, et ne supporterait pas

une détérioration du trafic sur les sections aujourd'hui en service. Les deux autres souffrent de difficultés très graves, qui mettent effectivement leur programme en péril.

Principaux ratios financiers des sociétés concessionnaires 1997

1997	Capacité d'autofinancement/ investissement en %		Dettes/capacité d'autofinancement		Frais financiers/excédent brut d'exploitation en %	
	mai	octobre	mai	octobre	mai	octobre
ASF	44,47	51,19	13,31	11,97	42,21	41,27
ESCOTA	55,08	64,62	24,47	23,37	56,82	56
SAPRR	24,42	27,07	40,85	37,15	69,55	69,74
AREA	49,60	71,74	32,08	23,70	67,00	62,42
SANEF	57,05	65,67	17,12	16,50	50,78	48,12
SAPN	- 2,52	- 3,90	- 299,28	- 207,25	104,01	106,91
ATMB	62,50	69,22	4,57	4,34	18,26	18,16
SFTRF	6,45	5,82	49,38	55,97	29,91	31,75
Moyenne	33,7	38,07	23,18	21,4	55,4	54,17

Source : Direction du Trésor
Direction des Routes

La SFTRF et la SAPN ont accumulé les handicaps liés au changement de circonstances apparu dans les années 90, et qui ont été absorbés sans trop de difficultés par l'ensemble du système. L'une et l'autre sont de petites sociétés, ne pouvant adosser leur programme de construction que sur un seul ouvrage important en service : le tunnel du Fréjus pour la SFTRF et l'A 13 (Paris-Rouen-Caen) pour la SAPN.

D'un côté, elles ont souffert d'un trafic plus médiocre que prévu sur leurs ouvrages. Ainsi, le trafic sur l'A 13 a diminué de plus de 2 % en 1996, ce qui ne s'était jamais vu et qui n'était pas anticipé en période de croissance économique. De même, le trafic dans le tunnel du Fréjus a été inférieur aux prévisions (- 2,23 % pour les véhicules légers en 1996).

D'un autre côté, les deux sociétés ont eu à faire face à la dérive sans précédent des coûts de construction dans des zones très difficiles : l'autoroute de la Maurienne (A43), en montagne (8,5 milliards de francs) et l'autoroute A 14, la plus coûteuse autoroute urbaine jamais réalisée (4,6 milliards de francs 1995, soit 290 millions de francs le kilomètre).

3. Des dysfonctionnements manifestes

Globalement à même de faire face à leur programme, les sociétés d'autoroutes souffrent néanmoins de difficultés croissantes liées au coût grandissant et à la rentabilité incertaine des liaisons à construire.

Mais au lieu d'en améliorer la gestion, l'Etat, qui les contrôle, contribue à accroître leurs difficultés, alors qu'il serait nécessaire de leur restaurer des marges de manoeuvre pour garantir l'achèvement du schéma directeur.

a) Une politique tarifaire longtemps inadaptée

Sur une base 100 en 1970, les tarifs des péages autoroutiers ont atteint 364,8 en 1997, alors que les prix de détail atteignaient l'indice 532,8. Si la politique tarifaire poursuivie dans les années 1970 pouvait se justifier par la volonté de lutter contre l'excessive dérive des prix de l'époque, il n'en était pas de même dans les années 1980.

De 1980 à 1991, les tarifs ont reculé de 13 % en termes réels, à une époque où la croissance du trafic était très dynamique^{52(*)}.

Cette politique avait à l'époque été constamment dénoncée par la commission des finances du Sénat. Elle a en effet eu pour conséquence de réduire la capacité d'autofinancement des sociétés d'autoroutes. **L'ensemble du secteur serait aujourd'hui nettement moins endetté si une politique tarifaire adaptée avait été poursuivie.**

A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 1989, le rapporteur spécial de la commission des finances pour les crédits des routes, Paul Loridant, écrivait déjà :

" Les prévisions font apparaître que l'endettement actuel de 50 milliards de francs (soit plus de quatre fois le montant des recettes de péages, ce qui est considérable) devrait fortement progresser pour atteindre le montant de 125 milliards de francs à l'horizon de l'an 2000.

Cependant, ces prévisions indiquent aussi que l'évolution financière des sociétés après 2005 devrait s'améliorer de façon extrêmement rapide, permettant ainsi d'envisager favorablement la relance du programme autoroutier. Encore convient-il d'observer que cette prévision d'amélioration prend en compte une évolution des tarifs identique à celle de l'évolution des prix (de l'ordre de 2 % par an), ce qui n'a pas été le cas ces dernières années.

A défaut d'un maintien des tarifs de péage en francs constants, la sortie du rouge des sociétés serait, selon ces prévisions, retardée de cinq ans, soit 2010, en cas d'une actualisation des tarifs, diminuée d'un point, et de beaucoup plus, en l'absence totale de revalorisation des péages ".

Bien entendu, la commission des finances n'a pas été écoutée du Gouvernement de l'époque, qui a gelé les tarifs en 1988 et 1990, ne les augmentant que de 2,5 % en 1989 (l'inflation étant alors de 3,6 %). **La France était à cette époque en pleine croissance économique et les sociétés auraient pu accumuler des réserves pour l'avenir.** Le changement de politique tarifaire n'est intervenu, à contre-courant, qu'en 1991, à la veille du ralentissement puis de la récession.

Dans son rapport spécial sur les crédits des routes pour le projet de loi de finances pour 1992, Paul Loridant écrivait à nouveau :

" L'évolution du produit des péages conditionne la capacité d'autofinancement et d'emprunt des sociétés autoroutières.

Cette évolution est entièrement contrôlée par l'Etat, la fixation des tarifs de péage étant réglementée, pour toutes les sociétés concessionnaires, par le décret du 30 décembre 1988.

Or, depuis de nombreuses années, les relèvements effectués sont restés très largement inférieurs au rythme de l'inflation.

Les tarifs ont diminué de 15 % en francs constants depuis 1980.

Votre rapporteur se félicite du réajustement tarifaire mis en place le 1er août 1991 (+ 3 % pour les véhicules légers et + 8 % pour les poids lourds). **Ce réajustement intervient après une période de trente mois de blocage des tarifs qui a généré, selon l'Association des sociétés françaises d'autoroutes, un manque à gagner équivalent au financement de 50 kilomètres d'autoroutes nouvelles (...).**

Votre rapporteur tient à souligner la nécessité d'une revalorisation régulière des tarifs afin d'assurer le maintien à long terme du niveau des péages en francs constants, qui apparaît comme une condition indispensable au financement d'un programme d'investissement essentiel pour l'avenir des infrastructures de transports ".

Il reste aujourd'hui à faire le calcul du manque à gagner à la fois financier et en nombre de kilomètres de plus de dix ans d'une politique tarifaire imprévoyante.

b) L'accumulation des prélèvements de toute nature

Nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude, dit l'adage juridique. Or l'Etat, qui prétend que les sociétés d'autoroutes n'ont plus aujourd'hui la capacité d'achever leur programme, a fait peser sur elles des prélèvements de plus en plus lourds.

Les remboursements anticipés des avances de l'Etat ont conduit globalement à un prélèvement de 27 milliards de francs entre 1994 et 1996.

Et les prélèvements sur les recettes de péage sont passés de 8 % en 1980 à 23 % aujourd'hui.

Impôts, taxes et prélèvements divers

(dont TVA nette, taxe d'aménagement du territoire,

taxe professionnelle et redevance domaniale)

(en millions de francs)

	Acoba	APEL	ASF	ESCOTA	SANEF	SAPN	SAPRR	AREA	ATMB	SFTRF	COFI-ROUTE	Tot
1985	3	10	153	33	28	20	44	20	14			325
1986	5		146	51	52	24	47	32	17			374
1987	5		141	44	59	15	50	27	18		201	560
1988	6		160	50	75	31	63	27	20		230	662

1989	8		224	56	78	31	67	35	27		531	1 000
1990	10		209	62	103	37	90	31	31		1 004	1 500
1991			613	172	232	73	347	72	37		498	2 000
1992			634	136	318	80	309	88	52		766	2 300
1993			416	121	194	45	242	77	163	5	632	1 800
1994			707	174	312	61	258	108	64	19	784	2 400
1995			1 008	289	450	85	486	180	232	31	1 215	3 976
1996			1 249	406	715	133	802	252	138	21	n.c	3 700
1997			1 855	402	722	166	929	329	133	15	n.c	4 500
1998			1 716	447	792	187	1 015	296	136	20	n.c	4 600

* 1995 : instauration de la taxe d'aménagement du territoire

Dans son rapport public général de 1990, puis dans son rapport public particulier de 1992, comme dans ses rapports de contrôle particuliers non publics (relatifs à ESCOTA et à la SAPN notamment), **la Cour des comptes a dénoncé la plupart des prélèvements, considérant qu'ils n'ont aucun lien avec l'exploitation des sections confiées aux concessionnaires**^{53(*)}. Ainsi les coûts générés par ces prélèvements n'ayant aucun investissement en contrepartie, entraînent une détérioration de la rentabilité des sections exploitées. La Cour visait notamment les fonds de concours à l'Etat ou à des collectivités locales, destinés à financer des tronçons de route ou d'autoroute sur lesquels la société ne perçoit pas de péage, et qu'elle ne peut donc rentabiliser.

Plus grave encore est la situation de deux prélèvements spécifiques : le prélèvement relatif aux charges de fonctionnement de la gendarmerie, et celui relatif aux frais de contrôle des travaux réalisés sur les autoroutes. Ces prélèvements sans aucun lien avec l'exploitation d'un point de vue économique, ont été annulés par le Conseil d'Etat lorsqu'ils avaient la forme de fonds de concours. **Le Conseil a en effet considéré que les dépenses ainsi financées relevaient de l'impôt, et ne devaient pas être financées par l'utilisateur des autoroutes.**

Les fonds de concours " gendarme " et de " contrôle "

Les dispositions des cahiers des charges des sociétés d'autoroutes prévoyaient que ces dernières contribuent, par voie de fonds de concours, à deux sortes de dépenses :

- d'une part aux dépenses relatives au financement des charges de fonctionnement de la gendarmerie en service sur le réseau autoroutier. Cette dépense a été instaurée par le décret du 12 avril 1991 approuvant des avenants aux conventions de concession des sociétés d'autoroutes ;

- d'autre part, aux dépenses pour les frais de contrôle incombant à l'Etat concernant les travaux réalisés sur les autoroutes. Cette dernière dépense existe depuis la mise en place du système de concession, créé par la loi du 8 avril 1955.

Or, dans un arrêt du 30 octobre 1996, le Conseil d'Etat a annulé les décrets du 7 février 1992 et du 18 septembre 1992 qui approuvaient les dispositions des cahiers des charges des sociétés ASF et SANEF prévoyant la prise en charge par les sociétés concessionnaires d'autoroutes des dépenses de gendarmerie et des frais de contrôle de l'Etat. **Dans le premier cas, il a estimé que ces dépenses incombent par nature à l'Etat et qu'elles étaient en conséquence étrangères à l'exploitation du réseau concédé ; dans le deuxième cas, il a considéré que, si les frais de contrôle du concessionnaire par le concédant constituent des dépenses qui présentent un lien suffisamment étroit avec la concession, leur fixation forfaitaire n'était pas justifiée car elle ne tenait pas compte du coût réel des frais de contrôle.**

L'ensemble des sociétés concessionnaires d'autoroutes ont ensuite demandé le remboursement des sommes perçues par l'Etat, soit 3,157 milliards de francs en prenant en compte les intérêts.

Les sommes réellement versées par les sociétés concessionnaires d'autoroutes depuis 1992 s'élèvent à :

Fonds de concours " gendarmes " et frais de contrôle réellement payés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes au 30 octobre 1996

SOCIÉTÉS	FONDS DE CONCOURS GENDARMES (source : FDES et Contrôle d'Etat)					FRAIS DE CONTRÔLE (source : Sociétés d'autoroutes)		
	1992*	1993	1994	1995	1996 10/12e	1992	1993	1994
ASF	111	136	146	143	133	32	35	42
ESCOTA	53	34	36	35	32	8	7	8
SAPRR	187	111	121	118	114	25	27	29
AREA	46	30	31	31	28	8	8	8
SANEF	135	83	88	86	84	17	24	24
SAPN	28	16	16	16	17	6	8	12
ATMB	7	9	9	10	8	2	2	2
SFTRF	0	0	0	0	0	0	1	3
COFIROUTE	50	61	65	63	56	16	15	18

TOTAL	617	480	512	502	472	114	127	146
TOTAL REELLEMENT DECAISSE	2583					387		
TOTAL GENERAL	2970							

1992* : inclut la somme due au titre de 1991

L'Etat n'ayant pas répondu aux demandes de recours gracieux des sociétés, deux d'entre elles (ATMB et Cofiroute) ont attaqué ces rejets implicites devant les tribunaux administratifs de Grenoble et de Paris. La société ASF a, quant à elle, demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler un titre de perception de 1997 qu'elle n'avait pas honoré, pour un montant de 158 millions de francs.

Pour faire face aux conséquences budgétaires de cet arrêt, le Gouvernement a mis au point une double riposte :

- une validation législative des titres de perception des fonds de concours, intervenue dans la loi de finances rectificative pour 1998, **contre l'avis du Sénat qui l'avait rejetée** ;

- l'instauration d'une redevance domaniale en remplacement des fonds de concours par un décret du 31 mai 1997. Cette redevance règle peut-être le problème juridique pour l'avenir (elle a toutefois été elle-même attaquée). Elle ne règle pas le problème de fond.

L'accumulation de ces prélèvements, particulièrement depuis le début des années 90, a provoqué un changement d'orientation sensible dans la politique tarifaire imposée aux sociétés d'autoroutes. Depuis 1992, les tarifs évoluent plus vite que l'inflation. Mais cette politique se révèle tout aussi inadaptée que la sous-tarifcation des années 80.

En effet, alors que le rapport du Commissariat au plan précité concluait début 1996 que le trafic sur autoroute était insensible au niveau des tarifs de péage, force est de constater, avec un recul un peu plus grand, que tel n'est plus le cas après quelques années d'augmentation supérieure à l'inflation. Cette insensibilité supposée n'était probablement que le reflet de la relative lenteur de l'évolution des tarifs dans les années 80. Il apparaît aujourd'hui que le seuil de 40 centimes du kilomètre constitue une forte dissuasion du trafic. Psychologiquement, les usagers de véhicules légers supportent mal que le poste " péage " soit supérieur au poste " carburant ".

Par conséquent, alors même que la capacité d'autofinancement des sociétés est grevée par l'accroissement des prélèvements, le niveau de leurs recettes commerciales est affecté par les conséquences tarifaires de ces prélèvements.

En outre, ces prélèvements frappent les sociétés de façon aveugle, car ils sont dénués de liens avec leurs résultats. Ils aggravent les difficultés des sociétés qui, telles que la SAPN ou la SFTRF, peinent à achever leur programme.

L'expression la plus achevée de cet effet pervers se manifeste avec la taxe d'aménagement du territoire (TAT, dite taxe " Pasqua ") créée par la loi d'orientation de 1995 pour alimenter le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables.

c) **Le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables, ou le piège de la débudgétisation**

Prévu comme un outil de financement de l'aménagement du territoire par ses concepteurs en 1995, le FITTVN a été détourné de ses objectifs, pour ce qui concerne les routes tout au moins.

Le FITTVN est ainsi devenu à la fois le meilleur et le pire des outils de financement des infrastructures.

Le meilleur, il l'est par la taxe sur les ouvrages hydroélectriques concédés, passée à 8 centimes par kilowattheure dans la loi de finances pour 1998 ; et dans le financement des chemins de fer et des voies navigables.

Le pire, il l'est par la taxe de 4 centimes par kilomètre parcouru sur le réseau autoroutier concédé, et le financement des autoroutes d'aménagement du territoire (les trois radiales de désenclavement du massif central : A 75, A 20 et A 77).

FITTVN 1998

(Millions de francs)

Recettes		Dépenses	
Taxe sur les titulaires d'ouvrages hydroélectriques concédés	1 690	Investissement sur le réseau routier national	1 835
Taxe sur les concessionnaires d'autoroutes	2 210	Investissement sur les voies navigables	430
		Subventions d'investissement en matière de transport ferro-viaire et de transport combiné	1 635
Total	3 900		3 900

S'agissant du financement des lignes à grande vitesse et des voies navigables, le FITTVN fonctionne de façon rationnelle. Un prélèvement est opéré sur la production d'ouvrages hydroélectriques constituant pour EDF une forme de rente. Il ne s'agit donc pas d'un prélèvement pesant sur des infrastructures de transport.

Par ailleurs, les investigations menées par la commission d'enquête auprès de la direction du budget ont montré que le FITTVN avait apporté des moyens supplémentaires sur le réseau ferroviaire et sur la voie d'eau : TGV-Méditerranée, transport combiné, canal Seine-Nord ; tous projets non auparavant financés par le budget.

En revanche, s'agissant des autoroutes, le FITTVN a un effet désastreux : il prélève des moyens de financement sur le secteur autoroutier concédé, dont la capacité d'autofinancement est ainsi

réduite. Et il finance des programmes auparavant financés par le budget de l'Etat : il s'agit d'une débudgétisation se traduisant par une perte sèche de moyens pour le réseau autoroutier.

En outre, à l'effet de la débudgétisation s'ajoute une perte supplémentaire de 400 millions de francs pour le réseau routier, résultant de la différence entre la taxe d'aménagement du territoire et les dépenses sur le réseau national.

Mais il y a plus grave : le financement par le FITTVN de la construction des autoroutes A 75, A 20 et A 77, autoroutes disposant d'un niveau de service équivalent à celui d'autoroutes payantes, accrédite l'idée qu'il peut exister des autoroutes véritables sans péage, ce qui est un leurre dangereux, à l'origine d'un cercle vicieux.

L'Etat impécunieux ne pourra pas entretenir à l'avenir les autoroutes non concédées qu'il construit, tant il est vrai qu'il ne consacre déjà pas les moyens nécessaires à l'entretien et aux réparations du réseau routier national. Leur délabrement à terme est déjà programmé, alors même qu'elles ne sont pas encore en service.

Par conséquent, le Gouvernement sera tenté de faire financer cet entretien par le FITTVN, qui n'a pourtant nullement été conçu dans ce but. Cette tentation est déjà à l'oeuvre, puisque la loi de finances pour 1998 a prévu que 83 millions de francs serviraient à financer les actions de renforcement et de réhabilitation des chaussées.

Or, ces autoroutes de l'Etat étant gratuites, elles seront fréquentées davantage qu'elles ne l'auraient été s'il y avait eu un péage, ce qui occasionnera des coûts d'entretien croissants.

Dans le même temps, le prélèvement opéré sur les autoroutes concédées pour financer les autoroutes gratuites est répercuté en grande partie sur le péage, ce qui occasionne des pertes de trafic et de recettes sur les autoroutes concédées.

En outre, et pour contribuer à ce cercle vicieux, il est probable que les autoroutes gratuites feront partiellement concurrence aux autoroutes payantes.

Les recettes sur autoroutes concédées seront donc altérées alors même que cette ressource devra servir à financer l'entretien de plus en plus coûteux des autoroutes gratuites.

En conclusion, tel qu'il fonctionne pour le financement des autoroutes, le FITTVN est un facteur de pertes de ressources, alors qu'il avait été imaginé pour les accroître. Cette perte de ressources comprend deux degrés :

- au premier degré, la débudgétisation par prélèvement sur le financement des autoroutes concédées ;
- au second degré, ce prélèvement tend à réduire le niveau des recettes commerciales des sociétés d'autoroutes du fait de ses répercussions tarifaires, alors même que les besoins à satisfaire pour l'entretien du réseau non concédé seront grandissants.

Une réforme de la partie autoroutière du FITTVN doit donc être entreprise, ainsi qu'une réflexion sur le financement de l'entretien.

d) Un processus de décision opaque fondé sur des critères non rationnels

Un processus de " non décision "

Le processus de décision aboutissant aux choix effectués en matière de construction autoroutière,

régi par la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982, est complètement irrationnel, à la fois dans sa procédure et dans ses fondements.

Le schéma directeur routier national, instruit par les services du ministère de l'équipement, est décidé par décret. Il est révisé relativement fréquemment, mais irrégulièrement. Les derniers schémas datent de 1986, 1988 et 1992.

Il s'agit d'un document d'orientation dit de " planification à long terme ", et non de programmation. Il n'a aucun caractère prescriptif, et ne comporte a fortiori ni échéancier (que ce soit pour la procédure de déclaration d'utilité publique ou pour les travaux), ni moyens de financement.

Il est toujours donné au schéma directeur une publicité spectaculaire. Celle-ci accompagne aussi les adjonctions de sections décidées par les comités interministériels d'aménagement du territoire successifs. **Le schéma directeur fonctionne ainsi comme un guichet de demande, où les élus peuvent faire " décider " par le Gouvernement des liaisons autoroutières. Ces décisions ne sont en réalité accompagnées d'aucun moyen de les réaliser.**

Après cette prise de décision spectaculaire, les collectivités concernées peuvent penser que l'autoroute à réaliser viendra prochainement. Or, il n'en est généralement rien.

Le tableau suivant démontre le caractère aléatoire du lien entre la date d'inscription d'un projet au schéma directeur et sa réalisation effective. La vie économique de régions entières peut être perturbée par la perspective de la mise en chantier d'une autoroute, sans savoir quand, ni même si, cette mise en chantier interviendra. Des entreprises s'installent en misant sur l'autoroute. Au contraire, des habitants s'inquiètent. Mais l'absence totale d'échéancier empêche d'adopter une attitude rationnelle, et peut scléroser la région au lieu de la dynamiser.

TABLEAU DES MISES EN CHANTIER DE 1992 À 1997

Années	Autoroutes	Sections	Longueur en km	Dates d'inscription aux SDRN
1992	A5	Raccordements à la Francilienne	20	
	A14	Orgeval-La Défense	16	
	A16	L'Isle Adam-Amiens	105	14.02.86
	A19	Bretelle de Sens	10	18.03.88
	A29	Le Havre - Yvetot	56	18.03.88
	A83	Montaigu-Sainte Hermine	53	18.03.88
	A64	Toulouse-Muret	15	
	A64	Bretelle de Peyrehorade	7	

		TOTAL	282	
1993	A40	Doublement du tunnel de Chamoise et du viaduc de Nantua		
	A54	Saint-Martin de Crau-Salon	25	18.03.88
	A64	Pinas-Martres	55	18.08.88
		Bretelles de Tancarville	14	18.03.88
	A85	Angers-Langeais	76	01.04.92
		TOTAL	170	
1994	A16	Amiens-Boulogne	116	18.03.88
	A39	Poligny-Bourg	69	14.02.86
	A43	Aiton-Ste-Marie de Cuines	31	01.04.92
	A83	Sainte-Hermine-Oulmes	39	18.03.88
	A51	Grenoble-Vif	15	18.03.88
	A719	Antenne de Gannat	9	18.03.88
	A837	Saintes-Rochefort	37	18.03.88
		TOTAL	316	
1995	A13	Bretelle de Louviers	7	
	A19	Sens-Courtenay	25	18.03.88
	A20	Montauban-Cahors Sud	40	18.03.88
	A20	Brive-Souillac	21	18.03.88
	A39	Choisey-Poligny	35	14.02.86
	A43	Sainte-Marie de Cuines-St Michel	20	01.04.92
	A68	Bretelle de Verfeil	9	

	A77	Dordives-Montargis	27	18.03.88
	A77	Montargis-Cosne sur Loire	66	01.04.92
	A404	Antenne d'Oyonnax	13	
		TOTAL	263	
1996	A28	Alençon-Le Mans-Tours	134	18.03.88
	A29	Yvetot-Neufchâtel	30	18.03.88
	A43	Saint-Michel-Le Freney	14	18.03.88
	A51	Sisteron-La Saulce	30	18.03.88
	A66	Toulouse-Pamiers	40	01.04.92
	A131	Pont de Normandie-A13	16	01.04.92
	A710	Antenne de Lussat	7	
		TOTAL	271	
1997	A20	Cahors Sud-Cahors Nord	23	18.03.88
	A20	Souillac-Cahors Nord	46	18.03.88
	A29	Bretelle de Dieppe	12	01.04.92
	A41	Saint-Julien-Annecy	17	18.03.88
	A86	Section ouest	14	
	A89	Arveyres-Coutras	25	01.04.92
	A89	Coutras-Montpon Est	34	01.04.92
	A89	Ussel Ouest-Laqueuille	40	18.03.88
		TOTAL	211	

Car, à supposer que la déclaration d'utilité publique ait ensuite été prise, **la véritable instance de décision est le conseil de direction du comité des investissements à caractère économique et social (CIES)**. Cette autorité administrative, présidée par le ministre chargé de l'économie, dont le

secrétariat est assuré par la direction du Trésor, et qui rassemble les administrations concernées, se réunit deux fois par an (au printemps et à l'automne). **Le conseil de direction du CIES prend les décisions de lancement des nouvelles infrastructures, et autorise les entreprises publiques à contracter des emprunts pour les financer.**

Peu connue des élus, cette autorité travaille en toute discrétion. Il n'est donné aucune publicité à ce qui s'y prépare, ni même à ce qui a été décidé. La direction du Trésor y dispose d'un pouvoir déterminant.

Or, ultime maillon de la chaîne de décision, c'est bien cette autorité qui donne -ou ne donne pas- un contenu concret au schéma directeur. Lors du dernier conseil de direction du CIES, c'est la direction du Trésor qui s'est opposée à la réalisation de la section Rouen-Alençon de l'autoroute A28 en raison des difficultés excessives de la SAPN, concessionnaire pressenti.

Des fondements contestables

Si le processus décisionnel des choix autoroutiers est très contestable, il en est de même des fondements de ces décisions.

Les critères de choix ne sont ni objectifs, ni impartiaux. Des calculs de rentabilité financière, ou économique et sociale sont réalisés mais ils ne déterminent pas nécessairement les choix.

La durée des concessions est calculée de façon sommaire, et ne correspond pas à la durée de vie des équipements autoroutiers, généralement d'au moins 50 ans. Il en résulte que les sociétés autorisées à emprunter et à construire ont des charges d'amortissement généralement très supérieures à ce que leurs comptes peuvent absorber chaque année. Cette situation les mettrait en faillite comptable rapidement si le conseil national de la comptabilité ne les avait autorisées à constituer des charges différées, qui sont épongées à l'achèvement de la concession.

La direction du Trésor critique très fortement cette pratique qui nuit à la sincérité des comptes des sociétés, et aussi à une juste analyse de la rentabilité des sections construites. Pour autant, elle s'accommode de cette situation : elle n'exige pas que la durée des concessions soit calculée pour éviter ce phénomène et surtout, elle fait émettre les obligations de la caisse nationale des autoroutes au profit des sociétés d'économie mixte sur une durée de 15 ans, très inférieure à la durée de vie des autoroutes alors qu'il serait de son ressort de développer des outils d'endettement adaptés, cohérents avec la durée de vie réelle des équipements autoroutiers.

En outre, des considérations n'ayant rien à voir avec la logique de l'amortissement entrent en ligne de compte dans la durée de concession. Ainsi, la création de la taxe d'aménagement du territoire en 1995 a été intégralement compensée par un allongement des durées^{54(*)}, et son doublement en 1997 l'a été à hauteur de 12 % (88 % dans les tarifs de péage). Il s'agit d'une aberration comptable et financière.

Par ailleurs, pour des raisons qui échappent à la commission d'enquête, l'Etat traite différemment les SEM qu'il possède de la société Cofiroute. La durée des concessions de cette dernière est calculée afin de garantir à ses actionnaires la rentabilité de leurs fonds propres. A l'inverse, celle des SEM est calculée au plus juste, quitte à les plonger dans des difficultés financières. En outre, l'Etat n'a doté les SEM de quasiment aucun fonds propres.

L'Etat ne fait donc pas son possible pour restaurer des marges de manoeuvre au système autoroutier.

Les mésaventures de l'Autoroute A28, ou la péréquation Province-Paris à rebours

Les déboires de la section Rouen-Alençon sont un concentré illustrant l'ensemble des dysfonctionnements de la gestion de notre système autoroutier, qui peut aboutir, contrairement à ses objectifs, à une péréquation inversée entre la province et l'Ile-de-France.

Est d'abord incriminée l'absence d'échéancier de décision. Ainsi, l'autoroute A28 a été inscrite au schéma directeur de 1988. Tout commence par aller très vite sur le plan formel, mais rien ne suit sur le plan réel.

La concession de l'A28 Rouen-Alençon a été attribuée à la SAPN plusieurs années avant la définition précise du projet et sa déclaration d'utilité publique. A cette époque, d'une part, la situation financière de la société au moment où la concession devait être régularisée ne pouvait pas être connue, d'autre part, la coût de cette autoroute n'était pas évalué.

La SAPN a été " pressentie " comme concessionnaire de cette section par lettre du ministre de l'équipement du 12 avril 1988. Une convention de concession, parue le 12 avril 1991, a ensuite attribué à cette société la concession de l'autoroute, mais seulement sur son principe puisque le projet n'était pas réellement défini ; ceci signifie que l'A28 figurait sous la forme d'une simple mention dans la concession, sans que les paramètres, notamment financiers, de sa réalisation aient été évalués.

La déclaration d'utilité publique de l'autoroute est intervenue par décret du 5 décembre 1994, soit six ans après la date à laquelle la SAPN avait été pressentie et trois ans après la concession de principe. Le coût de cette section de 125 km était alors évalué à 4.280 millions de francs (aux conditions économiques de 1994).

A la suite d'échanges épistolaires intervenus avec la Commission européenne en 1996 et 1997, le Gouvernement français s'est engagé à intégrer avant le 31 décembre 1997 par avenants aux conventions de concession les conditions techniques et financières de réalisation des sections d'autoroutes dont la concession avait été attribuée sur le principe après le 22 juillet 1990, date d'entrée en vigueur de la directive " travaux ", sans publicité préalable, sur le fondement d'un " pressentiment " antérieur de la société et de sa participation active à la mise au point du projet^{55(*)}. Parmi les concessions à régulariser figurait la section Rouen-Alençon.

C'est ensuite qu'intervient un second défaut du système de décision : le mauvais suivi financier des sociétés et l'absence de maîtrise du coût des travaux. Ce n'est en effet qu'au cours de l'année 1997 que la capacité financière de la SAPN à assumer le projet A28 a été examinée dans cette optique, d'une part en fonction du nouveau coût estimé de ce projet, qui s'est accru par rapport au coût figurant dans la DUP compte tenu de nouvelles contraintes de réalisation, d'autre part en fonction de nouveaux éléments qui ont gravement dégradé la situation de la société.

Le résultat de cette étude montre que la situation financière de la société et de sa société mère, la SANEF, ne permettait pas cette régularisation.

En effet, entre le moment où la SAPN a été pressentie comme concessionnaire de l'A28 et où cette concession lui a été attribuée sur le principe et l'année 1997 où cette concession devait être régularisée dans ses paramètres financiers, notamment par un allongement de concession, la situation financière de la SAPN s'est modifiée de façon très significative, en raison de trois facteurs :

D'abord, les prévisions de hausse soutenue du trafic sur l'autoroute A13, qui représente la quasi-totalité des ressources de la SAPN, ont dû être revues, compte tenu d'une tendance générale de ralentissement constatée à partir de 1995. En 1996, et contre toute attente, le trafic a diminué sur

l'A13.

Ensuite, la SAPN a mis en service, en novembre 1996, l'autoroute A14, concédée en 1987, et dont le coût, compte tenu des aménagements successifs apportés au projet, est passé d'une estimation de départ de 1,6 milliard de francs en valeur 1995, au coût final de 4,6 milliards de francs. Par ailleurs, et dans le contexte général rappelé plus haut, les prévisions de trafic sur l'autoroute ont dû être revues dans une perspective plus prudente, malgré de bons résultats depuis la mise en service.

Enfin, la SAPN a mis en service, en mai 1996, la section de 56 km Le Havre-Yvetot de l'autoroute A29 et mettra en service fin 1998 la section de 30 km Yvetot-Neufchâtel, pour un coût total de près de 6 milliards de francs 1995. De plus, le trafic à l'ouverture de la section Le Havre-Yvetot s'est révélé moindre que prévu. Par ailleurs, la SAPN va mettre en service la section de 16 km Pont de Normandie-A13 de l'A29 en juillet 1998, pour un coût final estimé à 733 millions de francs.

Enfin, le dernier défaut est l'excessif morcellement des SEMCA, qui ne peuvent s'aider entre elles.

La situation financière de la SAPN était donc fortement dégradée lorsqu'a été examinée au fond la confirmation de la concession de l'A28. Cette situation aurait éventuellement pu être améliorée si la société mère du groupe, la SANEF, avait pu aider sa filiale dans d'importantes proportions. Mais la SANEF subit elle-même sur son réseau les conséquences du ralentissement général des progressions de trafic, ce qui rend sa situation financière équilibrée mais tendue. Par ailleurs, il n'existe aucun mécanisme de solidarité financière avec les autres pôles : ASF - ESCOTA et PAPRR - AREA.

L'examen de la situation financière actuelle, c'est-à-dire sans l'A28, des deux sociétés fait ainsi apparaître un déséquilibre de la concession de la SAPN. Compte tenu de son passif prévu, de l'ordre de 3 milliards de francs, que la société mère SANEF devra prendre en charge, cette dernière voit son propre équilibre financier menacé.

Si l'on voulait alors également assurer la prise en charge de l'A28 par la SAPN, il faudrait envisager, outre un allongement de l'ordre de 12 à 14 ans de la concession de la SAPN pour l'ensemble des autoroutes qui lui sont concédées un apport total de financement de plus de 5 milliards de la part de la SANEF. Or, cette dernière ne dispose pas de cette capacité financière.

Pour que la SANEF puisse soutenir sa filiale dans ces proportions, il serait nécessaire d'allonger sa propre concession d'une durée de l'ordre de cinq ans.

Dans ces conditions, il est apparu impossible de confirmer la concession de l'A28 à la SAPN. On a ainsi assisté à une sorte de péréquation inversée, le coût d'une autoroute francilienne empêchant la construction d'une autoroute provinciale.

C. LES OBLIGATIONS EUROPÉENNES : PRÉTEXTE OU INCOHÉRENCE

Un des arguments fondamentaux de la remise en cause de notre processus de construction autoroutière est une directive européenne, brandie telle une statue du commandeur, la directive 93/37 CEE portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux. Plus précisément, il s'agit de sa version antérieure, en date du 18 juillet 1989.

Une campagne soigneusement orchestrée dans la presse tend à accréditer l'idée de la péremption de notre système de financement des autoroutes par la pratique dite de

" l'adossement ", consistant à faire financer le remboursement des emprunts contractés pour la construction des autoroutes neuves par une partie des péages des autoroutes partiellement ou totalement amorties.

Pourtant, les règles européennes que la France devrait appliquer ne sont pas nécessairement celles que l'on prétend telles. Et inversement, la directive " travaux " paraît servir de prétexte.

1. Les conséquences de la directive " marchés publics de travaux "

La directive " marchés publics de travaux " est l'une des très nombreuses directives d'application de l'Acte unique européen, relatif à la liberté de prestation de services et à la libre concurrence dans la Communauté européenne.

Elle impose aux marchés publics d'un montant supérieur à 5 millions d'écus l'établissement d'un appel d'offre européen.

a) L'obligation de mise en concurrence, conséquence certaine de la directive, n'a pas été appliquée dans les délais prescrits

La directive devait entrer en application dans les Etats membres dès le 19 juillet 1990.

La conséquence certaine qui en résultait pour la France était que, dès cette date, le ministère de l'équipement devait mettre fin à la pratique habituelle de passation des conventions de concession autoroutière, qui était une procédure de gré à gré. Cette procédure consistait à " pressentir " une société concessionnaire d'autoroutes déjà titulaire de contrats sur le territoire où la nouvelle autoroute était à construire. Après définition d'un cahier des charges, un avenant à la concession de la société était conclu, avenant qui faisait l'objet d'un décret.

La procédure prescrite par la directive est toute différente : elle nécessite de mettre en concurrence, par voie d'appel d'offres, toute entreprise européenne capable de répondre au cahier des charges prévu. Les concurrents doivent être placés sur un pied d'égalité. Cela ne signifie pas qu'ils ne puissent bénéficier d'aides publiques, mais cela implique que ces aides éventuelles soient égales pour tous.

La France a cru pouvoir s'affranchir de l'application de la directive sous plusieurs gouvernements à partir du 22 juillet 1990. En effet, à la suite d'un échange de lettres intervenu entre le ministre de l'équipement et le commissaire européen chargé des transports, il avait été convenu entre l'Etat français et la Commission que les sociétés " pressenties " avant le 22 juillet 1990 ayant déjà engagé des études approfondies et des investissements sur une section autoroutière, selon la procédure ancienne, pourrait en conserver le marché ainsi pré-attribué à condition que l'avenant à la convention de concession fût passé en bonne et due forme avant le 1er janvier 1998.

Le réveil est venu du Conseil d'Etat qui a, dans l'affaire de la concession de la section ouest de l'A86 à Cofiroute, porté une appréciation stricte de la réalité de l'engagement d'études préalables approfondies avant le 22 juillet 1990.

L'affaire A86-Ouest

Certaines collectivités locales s'estimant lésées par le chantier avaient attaqué devant le Conseil d'Etat, pour excès de pouvoir, le décret du 21 avril 1994, confiant à Cofiroute les travaux de construction, l'exploitation et l'entretien de la section de l'A86 située entre Rueil-Malmaison et Vélizy.

Le Conseil d'Etat a fait droit aux requérants et annulé le décret sur ce point dans un arrêt du 20 février 1998.

Il ne l'a pas annulé au motif que la France n'aurait pas transposé en droit interne les règles de la directive " travaux ". Cette transposition était accompagnée de mesures transitoires, permettant à l'Etat de régulariser sous forme de marché de gré à gré les procédures très avancées avant l'entrée en vigueur de la directive. La haute juridiction administrative n'a rien trouvé à redire à ces mesures transitoires, qui devaient permettre, en pratique, à l'Etat de conclure des conventions de gré à gré, jusqu'au 31 décembre 1997 pourvu que la procédure ait été significativement entamée avant le 22 juillet 1991 ; c'est-à-dire que la société ait été " pressentie ", **et** qu'elle ait engagé à la demande du ministère de l'équipement des études et travaux préliminaires.

Le Conseil a considéré que, dans le cas d'espèce, cette seconde condition de fait n'était pas satisfaite :

" Sur la légalité du décret attaqué :

Considérant qu'aux termes de l'article 1er ter de la directive du Conseil des communautés économiques européennes en date du 18 juillet 1989, modifiant la directive 75/305/CEE portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, ultérieurement repris à l'article 3 de la directive 93/37 du 14 juin 1993 : " Dans le cas où les pouvoirs adjudicateurs concluent un contrat de concession de travaux, les règles de publicité définies à l'article 12, paragraphes 3, 6, 7 et 9, ainsi qu'à l'article 15 bis sont applicables à ce contrat, lorsque sa valeur égale ou dépasse 5.000.000 d'écus " ; qu'aux termes de l'article 12 de la directive du 18 juillet 1989, repris à l'article 4 de la directive du 14 juin 1993 : " Les pouvoirs adjudicateurs désireux d'avoir recours à la concession des travaux publics font connaître leur intention au moyen d'un avis ".

Considérant qu'aux termes de l'article 2 du décret du 31 mars 1992 pris pour assurer la transposition de la directive du 18 juillet 1989, applicable notamment à certains contrats de l'Etat pour lesquels la rémunération de l'entrepreneur consiste en tout ou partie dans le droit d'exploiter un ouvrage : " La personne qui se propose de conclure un contrat fait connaître son intention au moyen d'un avis conforme à un modèle fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances " ; que, cependant, aux termes de l'article 6-1 du même décret, issu des dispositions du décret du 21 février 1994 : " Les dispositions du présent titre ne sont pas applicables aux contrats dont le titulaire a été pressenti avant le 22 juillet 1990 et a, en contrepartie, engagé des études et des travaux préliminaires " ; qu'il ressort de ces dispositions que ne peuvent être pris en compte que les études et travaux effectués, avant le 22 juillet 1990, à la suite de la décision par laquelle le titulaire du contrat a été pressenti ...

Considérant toutefois que si, par une lettre du 18 juillet 1990, le ministre chargé de l'équipement et des transports a fait connaître à la Compagnie financière et industrielle des autoroutes son intention de lui attribuer la concession de l'autoroute A86 entre Versailles et Rueil-Malmaison et si cette société a ainsi été pressentie avant le 22 juillet 1990, il ne ressort pas des pièces du dossier soumis au Conseil d'Etat et notamment du supplément d'instruction auquel celui-ci a procédé, que cette société ait, avant cette date, engagé en contrepartie de la décision du ministre, des études ou travaux préliminaires autres que ceux qu'elle avait engagés et financés de sa propre initiative ... "

Il y avait donc lieu d'appliquer la directive dès son entrée en vigueur. Mais l'attention de la presse a été moins attirée sur cet aspect de la directive que sur une conséquence qui, aux yeux de la commission d'enquête est plus qu'hypothétique.

b) La suppression du mécanisme de l'adossement n'apparaît nullement comme une conséquence certaine

Le ministère de l'équipement, des transports et du tourisme, celui de l'aménagement du territoire et de l'environnement, et celui de l'économie, des finances et de l'industrie, présentent la fin de l'adossement^{56(*)} comme une conséquence inéluctable de la directive, bien que celle-ci ne traite en rien des modalités de financement des travaux publics en question.

Votre président et votre rapporteur se sont rendus à la Commission des communautés européennes pour élucider ce problème auprès des directions générales IV (concurrence), VII (transports) et XV (marché unique et services financiers). Ils avaient été précédés par notre collègue Jacques Oudin, membre de la commission d'enquête, qui s'était déplacé pour la délégation du Sénat pour l'Union européenne^{57(*)}.

La moindre des conclusions qui puisse être tirée de ces déplacements est que les fonctionnaires de la Commission sont loin d'être aussi affirmatifs que ceux de l'Etat français. La nécessité de mettre fin au mécanisme n'est absolument pas avérée. Et le plus étrange est que le Gouvernement ne semble pas préoccupé de défendre un système ne coûtant rien aux finances publiques, claironnant à qui veut l'entendre qu'il sera désormais nécessaire de recourir au contribuable et à la subvention pour financer les autoroutes non rentables. Curieuse façon de gérer les deniers publics !

La Commission est actuellement en phase de réflexion au sujet des concessions publiques. Elle s'est entourée de deux comités consultatifs en vue de rédiger, pour la fin de l'année 1998, une communication interprétative de la directive de 1993 sur cet aspect précis. La problématique est celle de l'appel au financement privé pour les concessions publiques. La particularité de la concession par rapport aux autres marchés publics de travaux est, qu'en plus de la prestation de service que le concessionnaire s'engage à réaliser (la construction de l'autoroute), le concessionnaire endosse le risque d'exploitation de l'ouvrage.

A la suite de ces entretiens, les points suivants ont paru acquis à votre rapporteur et à votre président :

une attribution de concession doit être précédée d'un appel d'offre européen ;

s'agissant des attributions de concession pour réaliser des travaux comme dans le cas des autoroutes, la mise en concurrence doit se faire au stade de la concession, et pas seulement en aval de celle-ci, au stade des travaux ;

une aide publique est possible, à condition d'être égale pour tous les concurrents ;

si l'attribution porte à la fois sur un ouvrage non rentable et un ouvrage rentable, l'un et l'autre peuvent faire l'objet d'une mutualisation.

Les interlocuteurs de votre président et de votre rapporteur ont confirmé que le modèle français de la concession (d'autoroutes en particulier) se répandait, notamment dans l'Europe du Sud (Espagne, Italie, Grèce). Ils ont également expliqué que la définition européenne du droit de la concession s'inspirait largement de l'expérience française.

**Extrait d'une communication de la commission
du 11 mars 1998 sur les marchés publics**

Le traitement des concessions et autres formes de partenariat public-privé

" La notion de "partenariat public-privé" vise les différentes formes de participation des capitaux privés au financement et à la gestion d'infrastructures et de services publics. Le rôle que les pouvoirs publics assument encore dans ces partenariats varie grandement selon les situations. La Commission n'entend nullement intervenir dans les choix que les Etats membres opèrent quant au financement et à la gestion publique ou privée de ces infrastructures et services, ces choix relevant de leur responsabilité. Par contre, pour être pleinement en phase avec la réalité, la Commission se doit de définir un encadrement juridique qui permette le développement de ces formes de partenariat tout en garantissant le respect des règles de concurrence et des principes fondamentaux du Traité.

Actuellement, seules les concessions de travaux sont soumises à un régime spécifique dans une directive. Les concessions de services, les contrats de service public ou autres partenariats de services ne sont par contre pas couvertes^{58()}. Certes, les règles et les principes du Traité tels que l'égalité de traitement et la non-discrimination, sont applicables mais leur application aux cas concrets n'est pas toujours aisée. C'est pourquoi un encadrement juridique de ces phénomènes s'impose en vue de clarifier et de simplifier les conditions dans lesquelles ils peuvent s'exercer et assurer ainsi une plus grande sécurité juridique "*

" Dans un souci de simplification et de clarification, la Commission envisage les actions suivantes visant à instaurer des principes uniformes pour tous les cas de concession :

Ainsi, dans une première phase, **la Commission élaborera un document interprétatif qui explicitera et précisera les règles et les principes qu'elle considère comme étant applicables aux concessions sur la base des cas dont elle a eu à traiter.** Dans ce contexte, la Commission examinera également les autres formes de partenariat public-privé afin de déterminer dans quelle mesure les règles des marchés publics peuvent constituer ou non un cadre juridique approprié afin de garantir le respect des règles du Traité tout en permettant le développement de ces formes de coopération. Cette réflexion pourra aboutir à des éclaircissements apportés aux textes existants, voire à leur aménagement. De même, la Commission entend répondre à certains problèmes urgents d'interprétation qui se posent dans le domaine des réseaux transeuropéens (RTE). Dans le cadre du groupe à haut niveau Kinnock et dans d'autres instances, la Commission a déjà annoncé son intention de publier un guide explicatif donnant des solutions concrètes à certaines questions posées dans ce domaine à la lumière du cadre juridique actuel.

Dans une deuxième phase, la Commission envisage de proposer une modification des directives afin de couvrir les formes de concessions qui ne sont pas encore réglementées. Il s'agirait de garantir que le choix du partenaire s'effectue après une mise en concurrence au niveau communautaire par le biais d'une publication préalable et d'un minimum de règles de procédure qui, dans un souci de flexibilité, permettant un large recours au dialogue entre les parties impliquées tout en respectant le principe d'égalité de traitement. Par ailleurs, afin de prendre en compte les soucis légitimes exprimés par certains opérateurs, des dispositions seront envisagées prévoyant que le consortium choisi puisse passer des contrats avec ses partenaires pourvu que l'existence de ces contrats ait été annoncée lors de la procédure d'adjudication "

L'extrait qui précède montre que la " religion " de la Commission n'est pas faite sur la manière de traiter précisément les concessions.

On peut, en outre, remarquer que la logique de l'aménagement du territoire apparaît pertinente à la Commission. Dans le rapport de 1994 sur le réseau routier transeuropéen, celle-ci écrit notamment :

" La réalisation du Réseau routier transeuropéen s'inscrit, notamment pour les liaisons du maillage

routier du territoire européen, dans une **logique d'anticipation**. La rentabilité économique à long terme de certaines infrastructures repose ainsi sur un pari difficilement mesurable au présent. Aussi :

- la possibilité d'utiliser les produits financiers obtenus sur les axes très fréquentés pour financer les autoroutes moins fréquentées devrait être étudiée ... "

Dans le cadre de la consultation que la Commission organise en vue d'une communication interprétative, **il appartient aux autorités françaises de défendre un système qui a fait ses preuves.**

On peut d'abord très bien imaginer que l'aide publique correspondant à un allongement de la durée des concessions sur le réseau existant fasse l'objet d'un calcul actuariel à comparer avec une aide publique en espèces.

Ensuite, il serait absurde de considérer que les sociétés concessionnaires existantes ne pourraient plus concourir en vue de se voir attribuer de nouvelles sections au motif qu'elles seraient avantagées dans la compétition. Ce serait créer une inégalité de traitement inverse de celle qu'on prétend combattre. La Commission n'exige rien de cela pour le moment.

Enfin, on ne voit pas pourquoi l'Union européenne, très soucieuse d'équilibrer les finances publiques par ailleurs, obligerait la France à se doter d'un système coûteux, alors qu'elle pourrait faire fonctionner un système reposant sur le consentement des usagers des sections amorties à financer l'achèvement du réseau autoroutier national.

S'agissant de l'exemple particulier de l'A86 Ouest, depuis l'annulation de la concession, un avis d'appel d'offres conforme au droit européen est paru le 10 avril. La procédure a pris du retard, et risque de coûter cher à l'Etat au titre des indemnités dues aux sous-traitants de Cofiroute.

Il sera intéressant de voir, au cas où le marché serait finalement attribué à cette société, si les services de l'équipement, conformément à leur discours dominant, imposeront à Cofiroute une réduction de la durée de sa concession hors A86 pour s'assurer qu'aucun adossement n'est effectué entre la nouvelle section et le reste de la concession.

c) Deux discours contradictoires

On ne peut à la fois dire que la péréquation, au sein des sociétés d'autoroutes, entre autoroutes construites et autoroutes à construire serait devenue impossible en raison des règles européennes, et vouloir généraliser cette péréquation au sein du réseau routier national entre les autoroutes concédées d'une part, et le reste du réseau routier (construction et entretien) d'autre part. La commission d'enquête considère qu'il y a là une contradiction.

Ainsi, une société d'autoroutes ne pourrait bénéficier d'un prolongement de sa concession pour construire une nouvelle section d'autoroute. En revanche, l'Etat pourrait effectuer un prélèvement sur les péages pour construire lui-même cette nouvelle section, sur laquelle un péage ne serait pas perçu, et qui ne pourrait donc pas autofinancer son exploitation et son entretien.

L'établissement public " Routes de France ", dont il est parfois question, et qui unifierait le réseau routier national (hors Cofiroute) en collectant l'ensemble des péages pour financer tous les coûts de construction et d'entretien serait l'aboutissement de cette logique contradictoire.

Le problème de la coordination des sommes versées sur le réseau par les sociétés d'autoroutes, les régions et l'Etat est un problème réel et il doit être résolu.

De même, l'impécuniosité de l'Etat en matière d'entretien et de réparation sur le réseau non concédé doit être combattue. Mais la méthode choisie doit être rationnelle.

2. La directive sur l'utilisation des péages d'infrastructures

Curieusement, aucune campagne de presse n'est orchestrée par le Gouvernement sur la compatibilité de notre système de péages avec la directive 93/89/CEE du conseil " *relative à l'application par les Etats membres des taxes sur certains véhicules utilisés pour le transport de marchandises par route, ainsi que des péages et droits d'usage perçus pour l'utilisation de certaines infrastructures* ". Il y aurait pourtant quelques enseignements intéressants à tirer sur ce sujet.

La Commission de l'Union européenne prône le principe d'une tarification équitable des infrastructures de transport à leurs usagers. Ce principe a été étendu aux chemins de fer français par la création de Réseau ferré de France.

Ce principe a un objectif de multimodalité : la tarification de la route à son juste coût, contrairement à ce qui est généralement pratiqué, est susceptible de favoriser les autres modes de transport. Il a aussi un double objectif économique :

faire reposer autant que possible sur l'utilisateur, plutôt que le contribuable, le coût d'usage et les nuisances qu'il occasionne aux infrastructures ;

rentabiliser les infrastructures plutôt que de les transformer en sources de recettes fiscales. **Cet objectif nécessite que les péages bénéficient à l'exploitant du réseau sur lequel ils sont perçus.**

Les interlocuteurs de la direction générale VII avec lesquels se sont entretenus votre président et votre rapporteur ont affirmé que pour être efficace et équitable la tarification d'usage doit couvrir les coûts sous-jacents occasionnés par l'utilisateur. A cet égard, ils n'ont pas formulé de remarque quant au **niveau** des péages français. En revanche, ils en ont formulé quant à **leur affectation**, remarquant en particulier que le financement par le péage de la taxe d'aménagement du territoire posait des problèmes de compatibilité avec la directive, puisque cette taxe ne finance en rien les coûts occasionnés par l'utilisateur sur une autoroute donnée.

En revanche, il a paru admissible à ces interlocuteurs que la tarification s'apprécie au niveau d'un réseau. On peut comprendre en effet que l'utilisateur régulier de la liaison Fontainebleau-Montargis paie un péage qui puisse être utilisé pour réparer un jour une glissière de sécurité située au nord de Lyon, et qu'il ne puisse exiger que le prix de son péage soit affecté section par section. Ce raisonnement peut être étendu : l'utilisateur de l'A6 a intérêt, grâce au prix qu'il acquitte sur cette autoroute, à ce que l'A5 qui la déleste soit construite et entretenue.

Ce principe de la tarification en fonction des coûts du **réseau**, et non seulement de ceux de la section empruntée, justifie la pratique de l'adossement au regard de la directive sur les péages. Ainsi, on peut concevoir qu'un utilisateur de l'A10 se voit répercuter une partie du coût de la construction de l'A28 entre le Mans et Tours, car il bénéficie de l'achèvement du réseau.

En revanche, ce principe ne peut légitimer nombre de prélèvements effectués sur les sociétés d'autoroutes, tels que la taxe d'aménagement du territoire, mais aussi et surtout les prélèvements destinés à financer la gendarmerie ou les frais de contrôle des travaux. En effet, ces prélèvements sont dépourvus de lien avec l'exploitation du réseau et n'obéissent en aucun cas à une logique de couverture des coûts de ce réseau. Ces prélèvements, critiqués par la Cour des Comptes, censurés par le Conseil d'Etat pour certains d'entre eux, **paraissent également incompatibles avec la directive.**

La directive sur les péages, méconnue, apporte donc un argument supplémentaire à l'opposition à un système qui affecterait une partie des péages à un établissement qui ne serait pas l'exploitant des autoroutes sur lesquelles ils sont perçus.

3. La sixième directive de coordination de la taxe sur la valeur ajoutée

Peu de publicité est également donnée à la situation dans laquelle se trouve la France à l'égard de l'application des règles de TVA aux sociétés autoroutières. **Car, si la Commission n'a rien demandé à notre pays quant à la pratique de l'adossement, elle a, en revanche, bel et bien engagé une procédure d'infraction à son encontre sur le respect du droit commun de la TVA.**

En effet, les sociétés d'autoroutes françaises ne sont pas assujetties à la TVA, ce qui constitue un cas unique en Europe. Les péages ne sont pas soumis à la TVA. En contrepartie, les sociétés ne peuvent récupérer la TVA sur leurs investissements (construction et entretien).

L'enjeu budgétaire est important pour l'Etat, car ce non-assujettissement provoque une rémanence à la charge des sociétés de l'ordre de 2 milliards de francs^{59(*)}. Ceci explique le peu d'empressement des gouvernements successifs à appliquer la directive.

Mais, outre son caractère incompatible avec les règles européennes, cette pratique de la TVA est économiquement absurde, car elle conduit les sociétés d'autoroutes à emprunter pour payer cet impôt, qui est ainsi remboursé par le péage sur la durée des concessions, alors qu'il ne s'agit pas d'un investissement.

III. LES PROPOSITIONS : ACHEVER ET PERENNISER UN RESEAU AUTOROUTIER PERFORMANT

La politique des transports devra limiter le développement du trafic routier et favoriser, autant que possible, le trafic ferroviaire et accessoirement le trafic fluvial.

Toutefois, les études actuellement disponibles montrent qu'il sera nécessaire d'écouler un trafic routier croissant. Seul un réseau autoroutier performant, et dont il faudra assurer l'entretien à long terme, permettra d'écouler ce surcroît de trafic dans de bonnes conditions.

Il ne doit pas exister de débat entre la nécessité de relier des populations et celle de relier des territoires. Les deux objectifs sont complémentaires.

Trois séries de réformes peuvent être entreprises :

créer une véritable procédure de programmation des investissements,

rénover en profondeur le système de financement,

appliquer les directives européennes qui doivent l'être, comme elles doivent l'être.

A. UNE VERITABLE PROCEDURE DE PROGRAMMATION

1. Réaffirmer l'utilité d'un schéma autoroutier

Il n'y a pas de procès d'intention à instruire contre les schémas de service, dont le contenu ni la conception ne sont connus aujourd'hui.

En revanche, il est possible d'affirmer que ces schémas de service devront se décliner en schémas modaux. Il sera nécessaire d'établir à nouveau une carte de France des autoroutes. La commission d'enquête remarque que l'Union européenne ne fait pas autre chose pour le territoire des quinze, et pour celui de la France en particulier.

Carte du schéma européen pour la France

2. Créer un cadre de décision

Il faut mettre fin aux effets d'annonce spectaculaires, que tout Gouvernement a la tentation de faire, mais qui ne sont pas suivis d'effet.

a) Un processus clair et opératoire au niveau national

Il faut créer un plan de développement routier et autoroutier qui soit véritablement un cadre programmatique, et qui comprenne :

- les liaisons à réaliser, mais aussi à améliorer ou à réparer
- un échéancier des travaux, hiérarchisant les priorités
- des enveloppes d'investissement et des choix de financement

Le modèle allemand de programmation

Interrogé par votre président et votre rapporteur, le chef de notre service d'expansion économique a notamment fait parvenir le document suivant :

Depuis 1973, la politique en matière d'infrastructures de transport allemande est inscrite dans le plan des infrastructures fédérales de transport (Bundesverkehrswegeplan ou BVWP). Ce document élaboré par le ministère des transports est approuvé par le Gouvernement fédéral. Il fixe pour 10 à 15 ans les objectifs de la politique d'investissement et énumère les projets de constructions nouvelles, d'aménagement, de rénovation et d'entretien lourd des voies existantes. Il détermine les besoins, permet d'arrêter les arbitrages entre les différents modes de transport et fixe un plan de financement.

Le BVWP est décliné en un plan des besoins pour les grandes routes fédérales et son équivalent pour les voies ferrées. Ces deux textes sont adoptés par le Bundestag et font l'objet d'une mise à jour régulière grâce à l'élaboration d'un plan quinquennal. Ce dernier n'est juridiquement pas contraignant en application de la règle de l'annualité budgétaire.

Le plan en vigueur actuellement est le BVWP 92, premier plan suivant la réunification dont la validité a été étendue jusqu'en 2012.

Le réseau routier fédéral

Les projets inscrits au plan portent sur la construction ou l'élargissement de tronçons d'autoroutes, l'élargissement des routes fédérales et la construction de déviations d'agglomérations.

	Longueur (en km)	Coût (en Mrds DM)

Cohérence	330	26,2
- Elargissement d'autoroutes	870	4,2
- Construction de nouveaux tronçons d'autoroutes	1.600	8,5
- Routes fédérales		13,5
Projets unité allemande	1.060	23,5
- Elargissement d'autoroutes	880	13,2
- Construction de nouveaux tronçons d'autoroutes		10,3
Projets 85 et nouveaux projets	1.220	58,9
- Elargissement d'autoroutes	1.140	9,0
- Construction de nouveaux tronçons d'autoroutes	5.420	16,3
- Routes fédérales		33,6
Total projets prioritaires		108,6

La construction de nouveaux tronçons d'autoroutes (2.890 km) concerne pour l'essentiel les anciens Länder (1.800 km) de même que les élargissements (1.680 km sur un total de 2.600). La construction de nouveaux tronçons de routes fédérales comprend les déviations d'agglomérations (5.218 km) situées pour la plupart dans les anciens Länder (3.700 km). Les élargissements de routes fédérales (906 km) comme les nouveaux tronçons autres que les déviations (955,3 km) sont prévus pour plus de 60 % dans les anciens Länder.

Ce programme doit être discuté et voté au Parlement, et revu de façon glissante tous les cinq ans.

Le Sénat est concerné au premier chef, car ce programme doit associer les collectivités locales concernées.

Ce programme doit ensuite être exécuté au niveau gouvernemental. La direction des routes et celle du Trésor doivent définir les modalités techniques et financières des décisions votées, et non prendre elles-mêmes ces décisions.

Le comité des investissements à caractère économique et social pourrait être présidé par le Premier ministre.

b) Une association des parlements nationaux aux décisions européennes

De la même façon, il apparaît nécessaire, par une juste application de l'article 88-4 de la Constitution, pour ce qui concerne la France, d'associer plus étroitement les parlements nationaux à la définition des schémas européens d'infrastructures. La décision du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport aurait dû être débattue au Sénat. On y observe, en effet, de petites différences avec le schéma directeur national.

B. DÉVELOPPER DES " OBJETS AUTOROUTIERS ALLÉGÉS " POUR RÉDUIRE LES COÛTS DE CONSTRUCTION DES AUTOROUTES

La rentabilité prévisionnelle des autoroutes d'aménagement du territoire restant à réaliser est très faible, voire nulle, en raison de l'insuffisance du trafic anticipé et du niveau trop élevé des coûts de construction.

Ce constat résulte partiellement d'une analyse à courte vue. En effet, l'objet de la réalisation de ces liaisons est précisément d'anticiper le développement économique des territoires nouvellement desservis, dans lesquels le trafic est mécaniquement appelé à croître. Plus largement, les projections de croissance continue du trafic routier d'ici à 2015 concernent également des liaisons d'aménagement du territoire.

Il est toutefois incongru de consacrer le même budget à une autoroute qui accueillera à sa mise en service 8.000 à 9.000 véhicules/jour qu'à des autoroutes qui en accueillent 40.000 à 50.000. Des gisements d'économies sont fréquemment évoqués : le couplage des aires de repos et des diffuseurs, le phasage de la construction des ouvrages d'art non courants, la réduction, au détriment de la bande d'arrêt d'urgence, du profil en travers en section courante. Pour autant, si les économies ainsi réalisées s'appliquent à de véritables routes à 2x2 voies, il est illusoire d'envisager une diminution des coûts supérieure à 10 ou 15% des coûts moyens usuels.

De même, il faut éviter que les économies ne proviennent d'aménagements " au rabais ", pour des raisons de sécurité. Les autoroutes à coût réduit doivent être de véritables autoroutes : voies séparées, pas de carrefour à niveau, pas d'accès riverains.

Ceci explique le développement de réflexions relatives à la réalisation de voies de type nouveau, à aménagement progressif. Le rapport du groupe de travail " Autoroutes " de la DG VII de la Commission européenne paru en 1994 présente l'idée en ces termes :

*" le RRTE (réseau routier transeuropéen) doit pouvoir s'adapter au niveau de développement des régions d'Europe. L'intégration de seules voies autoroutières dans le RRTE ne se justifiait pas et aurait même pu être un sérieux handicap pour le développement de certaines régions périphériques. **Toutefois le RRTE doit se réserver la possibilité d'évoluer, de se transformer, par exemple une voie express doit pouvoir devenir une autoroute lorsque les caractéristiques socio-économiques des territoires desservis l'exigeront.** Aussi, il serait intéressant de définir des standards minima, par exemple en terme d'accessibilité, d'urbanisme des zones traversées, pour préserver les possibilités d'évolution du RRTE. Ces précautions techniques ainsi que la réservation systématique d'espaces qui accompagneront les axes nouveaux contribueront à limiter les coûts d'investissement ultérieurs nécessaires à l'adaptation des capacités. "*

Sur les axes à très faible trafic, et présentant un intérêt régional ou interrégional, la réalisation de voies à caractéristiques autoroutières, combinant fluidité du trafic, dénivellation des carrefours, séparation des sens de la circulation et homogénéité des trafics (interdiction des tracteurs ou des vélos), pour un coût substantiellement inférieur aux coûts traditionnels est étudiée de très près, tant par la direction des routes que l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA).

Selon cette dernière, une diminution d'environ 30% du coût de l'investissement et des dépenses d'entretien ultérieures est possible, à condition que tous les prescripteurs diminuent leurs prétentions et que l'on diminue, au moins dans une première phase, les caractéristiques géométriques en admettant qu'une partie de l'itinéraire soit à 2x1 voie, des créneaux de dépassement étant aménagés avec un espacement approprié pour que les éventuels " pelotons " soient rapidement dissous.

Dans ces conditions, les calculs financiers prévisionnels montrent que l'on peut sans doute concéder des itinéraires selon les critères suivants :

- un trafic de 6.000 véhicules/jour ;
- un coût de 23 millions de francs le kilomètre pour la première phase à 2x1 voie. Pour mémoire, le coût moyen du kilomètre d'autoroute est aujourd'hui supérieur à 40 millions de francs ;
- un tarif moyen de 0,40 franc le kilomètre, le tarif actuel étant de 0,48 franc le kilomètre ;
- une subvention publique s'élevant à 50% du coût total. Cette subvention pourrait provenir du FITTVN, dont le mode d'alimentation aurait été rénové ;
- une durée de concession de 50 ans.

Si les sociétés autoroutières étaient enfin soumises au régime général de TVA et que la taxe d'aménagement du territoire n'était pas exigée, le niveau de trafic requis pourrait descendre au voisinage de 5.500 véhicules/jour. La longueur des segments réalisés selon ce standard ne devrait pas dépasser 100 kilomètres.

ETUDE FINANCIÈRE PRÉVISIONNELLE

D'UNE AUTOROUTE À 2X1 VOIES

C. RÉNOVER EN PROFONDEUR LE SYSTÈME DE FINANCEMENT

1. Etablir le principe de l'autoroute à péages

Il faut réformer la loi de 1955 afin d'établir le principe (et non plus l'exception) de l'autoroute à péage, en consacrant dans la loi les multiples rôles (financement du réseau, de l'entretien, fluidité du trafic, sécurité) que le péage joue aujourd'hui.

Quatre arguments peuvent être avancés dans ce sens :

- il est nécessaire de permettre le financement, à terme, du haut niveau d'entretien et d'aménagement requis sur le réseau. Ce sont des dépenses permanentes qui appellent des ressources pérennes.
- le péage permet de faire participer les voyageurs et transporteurs étrangers, et non le seul contribuable national aux coûts du réseau. Les ressources ainsi dégagées sont très importantes, notamment dans les régions frontalières. Par exemple, le tiers du produit des péages perçu par la SANEF est aujourd'hui libellé en devises.

La France est la plaque tournante du trafic routier en Europe, de la Grande-Bretagne vers l'Italie ou encore de l'Allemagne à l'Espagne. Il importe de ne pas se priver de cette ressource.

- préserver les 15.000 emplois, répartis sur le territoire, du secteur concédé,
- dégager des marges de manoeuvre pour construire éventuellement de nouvelles autoroutes.

Il faut établir un péage sur les autoroutes nouvelles en construction. En d'autres termes, il s'agirait de généraliser le principe retenu s'agissant du viaduc de Millau. Le péage est accepté s'il est perçu

comme la contrepartie d'un service rendu, et non comme une taxe. Le service rendu doit être apprécié au niveau du réseau, et non de la seule section empruntée par l'utilisateur.

De la même façon, il faut généraliser le péage sur les pénétrantes urbaines. Le péage permet de réguler le trafic. Il est le complément indispensable de la plurimodalité. Partout où se trouve un service autoroutier de niveau équivalent, il doit y avoir un péage.

Evolution des dépenses d'entretien du réseau routier

(en millions de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Non concédé	3246	3110	3005	2727	2766	2952	3191	3165	3175	3225
Concédé	2318	2633	2877	3011	3079	3234	3479	3772	3927	3700

En fonction de l'accroissement de la taille du réseau, les besoins d'entretien progressent. Qui peut penser sérieusement que les coûts d'entretien du réseau concédé, qui atteignent 4 milliards de francs, puissent être à nouveau supportés par l'impôt ? Plus le réseau concédé à péage sera proportionnellement important, plus les besoins en entretien seront satisfaits, et moins le poids de cet entretien pèsera sur l'Etat.

La politique tarifaire doit obéir à une logique économique et non servir à des prélèvements ou à assister la politique de lutte contre l'inflation.

2. Poursuivre le regroupement de sociétés d'économie mixte

La réforme de 1994 était bonne dans son principe, mais elle se révèle aujourd'hui insuffisante : il subsiste aujourd'hui, à côté de sociétés prospères, des sociétés en difficulté que les premières ne peuvent aider. Il faut donc regrouper les huit SEMCA (les trois pôles de deux sociétés, l'ATMB et la SFTRF) en deux grandes holding publiques, sur une base Nord/Sud.

Ce groupe public ne devra toutefois se consacrer qu'aux seules autoroutes à péage, éventuellement à leurs abords immédiats. Le reste du réseau national doit rester géré directement par l'Etat, via un FITTVN rénové.

Ces groupes, qui seraient des entreprises publiques de droit commun, devront bénéficier d'une grande liberté de gestion, à l'exception de la définition du réseau, restant de la compétence de l'Etat : liberté tarifaire, échelonnement des investissements, fiscalité de droit commun, respect des clauses contractuelles entre lui et l'Etat.

En revanche, l'idée de créer un grand établissement public " Routes de France " centralisant l'ensemble des recettes de péage pour financer tous les investissements sur le réseau national doit être écartée. Cette idée, qui généralise la pratique actuelle du FITTVN, et qui ressemble à une sorte de " super-adossement " (mise en avant par ceux-mêmes qui récusent l'adossement) mènerait le système à une impasse financière. Il est donc nécessaire de maintenir une séparation des deux logiques : système concédé d'un côté, système non concédé de l'autre. Cette option nécessite de revoir les ressources du réseau non concédé.

3. Rechercher des outils de financement adaptés

Les outils utilisés traditionnellement pour le financement des autoroutes sont beaucoup trop courts par rapport à la durée de vie des autoroutes. En effet, les obligations émises par la Caisse nationale des autoroutes le sont pour une durée de quinze ans alors que les infrastructures ont une durée de vie de cinquante, voire cent ans. Cette distorsion oblige les sociétés d'autoroutes à amortir leurs investissements sur des durées trop brèves.

Il est donc nécessaire :

- s'agissant des concessions, **de prolonger les contrats actuels** jusque vers 2035/2040 pour garantir l'équilibre du système par des durées conformes à l'amortissement des ouvrages, et la suffisance de ses ressources en vue de l'achèvement du SDRN ; **puis de réattribuer régulièrement les concessions sur le réseau existant** par appels d'offres européens. Le principe de concessions permanentes conduit à garantir que le réseau sera entretenu convenablement, l'entretien étant financé par le péage, d'un montant modique s'agissant des infrastructures amorties. L'allongement des concessions actuelles permettra également un allongement corrélatif des amortissements, et donc la suppression du système des charges différées.

La publication d'appel d'offres réguliers, pouvant conduire au renouvellement du concessionnaire, permettra de maintenir le jeu de la concurrence et de garantir la qualité des services offerts par les concessionnaires.

- **d'allonger la durée des financements.** Cette évolution pourrait se traduire par un appel aux fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations par des prêts de 32 ans à taux réduit, comparable au système appliqué en matière de logement social. Une diminution du taux du livret A permettrait, à cet égard, de réduire les taux d'intérêt des emprunts.

L'allongement de la durée des financements pourrait également passer par des émissions d'obligation à 30 ans par la CNA, sur le modèle des OAT à 30 ans.

- de **doter de fonds propres véritables les SEMCA** ou le groupe public qui s'y substituerait (au moins 15 milliards de francs), par dotations en capital, ouverture au privé, voire à terme privatisation. Une telle évolution serait conforme à la logique européenne.

4. Modifier les ressources et les dépenses du FITTVN

De son côté, le FITTVN peut devenir l'outil privilégié de l'Etat pour le financement du réseau routier national, hors autoroutes concédées, dans une perspective d'aménagement du territoire.

Il doit à cette fin être réformé, en dépenses, mais surtout en recettes.

S'agissant des dépenses, si les deux conditions suivantes sont remplies :

- le plus d'autoroutes possibles est concédé,
- une étanchéité est maintenue entre les fonctions exercées directement par l'Etat sur le réseau national d'une part, et le système concédé d'autre part ;

alors le FITTVN pourra consacrer une part rapidement croissante de ses dépenses à l'entretien du réseau routier national. En effet, il n'aurait plus, à terme, à financer la construction d'autoroutes, à l'exception toutefois de son appui aux " autoroutes allégées ".

Mais la ressource doit être profondément modifiée.

Il est nécessaire de supprimer -progressivement au moins- la taxe d'aménagement du territoire, dont le mécanisme mène l'ensemble du système dans une impasse. Le produit de la TAT est de 2,2 milliards de francs par an. Plusieurs substituts à cette taxe sont envisageables :

- une vignette, selon le modèle suisse, actuellement importé par l'Autriche et l'Allemagne. Le produit de cette vignette serait toutefois affecté au réseau national non concédé.

- une contribution sur les bénéficiaires indirects des dessertes autoroutières. Il n'est pas inconcevable d'envisager, par exemple, que les entreprises bénéficiant de la desserte participent à son financement. Des dispositifs de ce type existent aux Etats-Unis, où les entreprises participent également parfois à l'élaboration des tracés.

- une taxe additionnelle, très modique, sur les carburants. Cette solution est celle que les Etats-Unis ont retenu. En France, une augmentation de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) de 6 à 7 centimes par litre, permettrait d'assurer un rendement de 3 milliards de francs supplémentaires, qui pourraient être affectés au FITTVN. Cette solution paraîtrait la plus commode et la plus efficace.

5. Améliorer la contractualisation

a) Contractualiser l'entretien (Etat/régions)

L'entretien du réseau routier national est à la charge du seul Etat, alors que sa construction est partagée entre l'Etat et les régions.

On peut imaginer que, au fur et à mesure de l'achèvement des investissements routiers, l'entretien fasse aussi l'objet des contrats Etat-régions. Les régions seraient incitées à se préoccuper des suites de la construction, car la construction d'aujourd'hui est l'entretien de demain.

Associée à la mise en concession du plus long réseau possible d'autoroutes, cette solution pallierait l'insuffisance des crédits d'entretien.

b) Encourager une contractualisation entre les sociétés autoroutières et les collectivités locales

Une collaboration entre les sociétés autoroutières et les collectivités locales, qui participent déjà aux conseils d'administration des sociétés autoroutières, est envisageable à deux niveaux :

- sur les voies " allégées " d'aménagement du territoire, la localisation et la fréquence des échangeurs, autour desquels se concentre le développement économique ;

- l'insertion des tracés dans les paysages, facteur d'amélioration de l'acceptabilité de l'autoroute par les riverains.

S'agissant des collectivités locales, une réflexion sur l'opportunité de créer des fonds régionaux d'infrastructures ainsi que sur leur mode d'alimentation, pourrait se révéler fructueuse et susceptible de permettre un meilleur niveau d'exécution des contrats de plan Etat-régions.

D. APPLIQUER LES DIRECTIVES EUROPEENNES COMME ELLES DOIVENT L'ÊTRE

Pour remettre en cause le schéma directeur routier national, le Gouvernement met en avant la

réglementation européenne.

Pourtant, il est douteux qu'elle doivent s'appliquer comme il le prétend.

En revanche, il est certain qu'il ne pourra refuser longtemps d'appliquer d'autres aspects de cette réglementation.

1. Appliquer la directive sur les péages

Le 4) de l'article 7 de la directive de 1993 sur les péages d'infrastructures précise que : *" les taux des péages sont liés aux coûts de construction, d'exploitation et de développement du réseau d'infrastructures concerné "*.

Cette règle remet en cause les prélèvements de nature diverse qui pèsent aujourd'hui sur les péages et qui ne répondent pas à ces critères.

En revanche, elle répond à la logique de réseau défendue par la commission d'enquête.

2. Appliquer la sixième directive TVA

La France est mise en cause par la Commission dans le cadre d'une procédure d'infraction relative à l'application de la TVA aux sociétés concessionnaires.

Elle n'échappera pas à la condamnation si elle n'applique pas le droit commun rapidement.

L'enjeu est important, mais il est possible de substituer au mécanisme de TVA dérogatoire un prélèvement de droit commun sur les résultats d'exploitation qui resterait neutre pour les finances publiques.

Il serait possible de substituer à l'ensemble des prélèvements actuels, qui ne tiennent pas compte de la situation financière des sociétés, un impôt sur le résultat d'exploitation associé au versement de dividendes. Couplé à l'allongement des concessions, ce système serait d'un rendement supérieur aux prélèvements actuels pour l'Etat.

3. Appliquer la directive sur les marchés publics de travaux en défendant l'adossement

Le Gouvernement prétend que la directive " marchés publics de travaux " remet radicalement en cause le financement des constructions nouvelles par les recettes des tronçons déjà amortis.

L'arrêt récent du Conseil d'Etat sur la concession de l'autoroute A86 a montré qu'il aurait fallu recourir à des appels d'offre européens pour l'attribution des concessions dès juillet 1990 ; alors que la France n'a pas appliqué cette règle jusqu'en décembre 1997.

Il conviendra donc à l'avenir d'utiliser cette méthode pour attribuer les sections nouvelles à construire (concession de construction), mais aussi pour renouveler régulièrement les concessions sur réseau existant (concession d'exploitation).

En revanche, rien ne démontre que la technique dite de " l'adossement " soit interdite par cette directive. Celle-ci exige que les aides d'Etat aux attributaires de concession soient transparentes. Ces aides peuvent prendre la forme de subventions directes, ou celles d'allongement de concessions sur le réseau exploité par ailleurs. Il n'y a pas de concurrence déloyale, dès lors que des règles claires sont établies. **Il faut plaider à Bruxelles en ce sens, au lieu de condamner le système par avance.**

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Sur la voie d'eau :

Dans la réflexion intermodale, nous n'avons pas, en France, de véritable alternative " voie d'eau ".

L'observation d'une carte interdit de comparer la France aux Pays-Bas ou à l'Allemagne, pays de géographie et de culture fluviales. Dans ces deux pays, la navigation fluviale est une donnée naturelle dans la chaîne de transport dont la part modale reste au demeurant stable depuis de nombreuses années ; la rupture d'équilibre au profit de la route ayant eu le rail pour seule victime.

Une politique volontariste en France pourrait se heurter à " l'inertie " de nos opérateurs qui, professionnellement et culturellement, sont plutôt adaptés au statu quo et souhaitent avant tout l'amélioration de l'entretien du réseau existant. L'adaptation de la profession semble, en conséquence, la condition sine qua non d'une relance du transport par voie fluviale.

A contrario, les professionnels allemands et surtout néerlandais verraient d'un bon oeil la connexion des réseaux français avec les grands bassins européens (Saône-Rhin, Seine Nord, Seine Est). Ils encourageraient donc plutôt la France à se lancer dans ces coûteux investissements (relayés, dans une large mesure, par la commission de Bruxelles) même si ces réalisations n'auraient pour eux qu'un impact somme toute secondaire.

Les considérations environnementales, la lenteur et la complexité des procédures de consultation et de réalisation des grandes infrastructures constituent désormais une donnée incontournable favorisant, à certains égards, l'attentisme voire l'immobilisme (exemple du projet de canal Saône-Rhin). Cette considération vaut, au demeurant, désormais pour l'ensemble des grands investissements publics.

Les considérations écologiques sont invoquées par certains groupes de pression allemands qui observent que l'on ne referait sans doute pas le canal Main-Danube aujourd'hui, même si les paramètres financiers pèseraient également d'un poids lourd dans un débat de cette nature, compte tenu de la situation actuelle de la République fédérale, encore que le projet de Mittellandkanal ne semble pas faire l'objet d'oppositions de fond.

Paradoxalement, les grands projets fluviaux sont perçus sans enthousiasme par les professionnels français : le milieu portuaire de Marseille semble se résigner sans trop de difficultés à l'abandon du canal Saône-Rhin, tandis que le milieu portuaire du Havre redoute, non sans malthusianisme, la concurrence des puissants voisins belges et néerlandais que pourrait générer la réalisation du canal Seine-Nord.

Le trafic relativement faible sur le canal Main-Danube n'enlève rien au fait que cette réalisation a constitué, pour les Allemands, un formidable pari sur le décollage de l'Europe centrale et le boom des échanges qui devrait en résulter dans les vingt prochaines années.

Le raccordement, par le canal Seine-Nord, du Havre et du Bassin parisien aux grands bassins fluviaux de l'Europe du Nord constituerait aussi un pari dont les retombées économiques sont au demeurant probables à moyen terme.

Ne convient-il pas d'ailleurs de privilégier les investissements qui misent sur l'avenir (en faisant peser l'effort financier sur l'actuelle génération) par rapport aux choix d'infrastructures qui reportent au contraire le coût financier des opérations sur les générations futures. De ce point de vue et sans préjudice des considérations présentées plus haut, on doit encourager la réalisation du canal Seine

Nord.

Sur la voie ferrée :

La France bénéficie, à la différence de certains pays européens, d'un réseau ferré existant dense, bien entretenu et relativement moderne qui devrait lui permettre de valoriser les atouts du fer dans la perspective de la réalisation du marché unique et de l'insertion de la France dans le courant des échanges entre l'Europe du Nord et le Sud.

La logique de libéralisation adoptée par la Commission européenne, et soutenue par nos grands voisins européens, condamne, à terme, l'illusion du monopole perpétuel à laquelle semble s'accrocher encore la SNCF et, dans une certaine mesure, ses autorités de tutelle. Cette logique imposera nécessairement, à terme, un considérable effort d'adaptation aux entreprises ferroviaires européennes et notamment à la SNCF. Seule cette logique permettra en réalité d'améliorer l'efficacité et l'attractivité du transport ferroviaire.

Même si elle exige des étapes, l'instauration progressive de la concurrence intra-modale demeure une nécessité. Une politique qui ne miserait que sur le développement de la concurrence inter-modale (telle que semble la concevoir l'actuel Gouvernement) condamnerait inéluctablement le transport ferroviaire de marchandises en France.

Il importe de poursuivre le développement des lignes TGV dans une perspective européenne. Le schéma national de lignes à grande vitesse est désormais caduc, en raison de son coût exorbitant (sa réalisation aurait nécessité 200 milliards de francs, soit au rythme actuel de l'investissement, un achèvement en 2200 !). Seul un phasage des investissements privilégiant les projets les plus rentables devrait être retenu.

A cet égard, de grandes approximations affectent la crédibilité du programme de financement du TGV Est Européen, tel qu'il a été présenté par le Gouvernement.

En Allemagne, aux Pays-Bas et en Belgique, sont planifiés des projets d'investissement considérables concernant le fret ferroviaire. Des corridors de fret -ouverts à la concurrence- ont été mis en place entre le port de Rotterdam et le sud de l'Italie, contournant le territoire français.

En France, dans son état actuel d'exploitation du réseau, le trafic-fret ne peut croître, à moyen terme, que de 7 à 14 %, la SNCF persistant à accorder une priorité absolue au transport de voyageurs, y compris sur des liaisons peu fréquentées.

En certains points du territoire, des modifications des conditions d'exploitation du réseau ne pourront suffire à rendre possible une augmentation du fret. Le trafic voyageurs y induit une saturation des sillons . Il importe de réaliser des investissements sur les noeuds ferroviaires : grande ceinture de Paris, accès à Bordeaux, contournement de Lyon, passage de Nîmes-Montpellier et traversée des Alpes via Modane. Ces investissements, d'un coût relativement modeste, présentent un caractère stratégique.

Des liaisons ferroviaires dédiées au fret devront être nécessairement établies :

- sur l'axe Nord-Sud (Marseille-Lyon-Mulhouse-Bâle) afin de créer un grand axe structurant entre l'Europe du Nord et l'Europe du Sud, voire les nouveaux marchés d'outre-Méditerranée, afin d'empêcher la marginalisation déjà en marche de la France qui pourrait, si l'on n'y prenait garde, devenir rapidement le " Finistère " de l'Europe ;

- sur l'axe Est-Ouest (Le Havre-Allemagne via Metz)

La croissance à deux chiffres du trafic combiné se heurte à la saturation de nos capacités actuelles, interdisant de satisfaire une demande en pleine expansion. Le chantier de transport combiné de Lhomme dans le Nord fonctionne, par exemple, à 120 % de sa capacité. Des investissements de capacité d'un montant au demeurant modeste (entre 30 et 40 millions de francs par chantier) pourraient remédier au phénomène de saturation et affirmer une logique nationale de développement.

Sur la route :

Le développement du trafic routier en France est apparu comme une donnée incontournable, dont le rythme est lié, au demeurant, à la situation économique générale du pays et à la vigueur de ses échanges avec ses partenaires. Vouloir enrayer cette progression est une bataille largement illusoire, voire une bataille contre la croissance économique et le développement. Il importe en revanche de rechercher des solutions pour réguler raisonnablement ce trafic.

Dans le domaine routier, la comparaison de la France avec ses voisins du Nord ou avec l'Allemagne fait apparaître, chez ces derniers, un équipement nettement supérieur. Ils connaissent sur l'ensemble de leurs axes autoroutiers un phénomène de saturation expliquant la politique volontariste de rééquilibrage vers le rail engagée par leurs gouvernements successifs, notamment en ce qui concerne le fret.

En France, seul l'axe Lille-Paris-Lyon-Marseille connaît une saturation " à l'allemande ". Le territoire français, surtout à l'ouest d'une ligne Le Havre-Montpellier, comprend nombre de régions encore mal desservies, qui souffrent d'un déficit d'infrastructures routières et le maillage du territoire, en ce qui concerne ces dernières, ne butte que sur des considérations financières.

A cet égard, il est apparu que le postulat " désenclavement égal développement économique " n'avait rien perdu de sa validité en dépit des principes qui semblent inspirer l'actuel Gouvernement sur ce sujet.

L'actuel système de financement du système autoroutier est globalement équilibré. Il a permis à la France, dans des délais remarquables, de rattraper son retard par rapport à ses partenaires et de se doter d'un réseau autoroutier de qualité exceptionnelle. Ce système de financement des autoroutes concédées, reposant sur le mécanisme de l'adossement, présente le double avantage d'être à la fois capable de fournir des ressources abondantes, tout en étant neutre pour les finances publiques, et en reposant sur le libre consentement de l'utilisateur au péage.

La commission d'enquête a établi que le principe de l'adossement, du financement de la construction de sections non rentables par une société grâce aux excédents dégagés par des sections rentables exploitées par la même société, n'était pas contraire au droit communautaire. Il faut être conscient que toute remise en cause de ce système aurait un coût élevé pour les finances publiques.

A contrario, tout système administratif de péréquation financière entre le réseau autoroutier et le réseau routier classique ne pourrait qu'assécher les ressources des sociétés d'autoroutes tout en augmentant, au passage, le coût d'entretien de la voirie nationale non concédée. Une entropie de l'ensemble du système serait inévitable.

La commission d'enquête a toutefois émis des critiques sur certains aspects de ce système de financement. Le morcellement des sociétés autoroutières conduit certaines d'entre elles à demeurer dans de graves difficultés alors que d'autres, beaucoup plus rentables, ne peuvent pas les aider.

Les prélèvements opérés sur le système par l'Etat sont trop élevés et trop aveugles (ils ne tiennent pas compte de la situation financière des sociétés). La plupart de ces prélèvements sont contraires à la directive européenne sur les péages, qui n'admet qu'une logique de réseau : la ressource tirée du péage doit exclusivement revenir à l'exploitant d'un réseau pour le construire, l'entretenir et le faire fonctionner.

La tarification d'usage des infrastructures (le péage) n'obéit pas à une logique économique. Cette tarification a été longtemps trop faible, lorsque le trafic était très dynamique : les concessionnaires ont eu un manque à gagner de recettes important. Inversement, les tarifs augmentent aujourd'hui trop vite, en vue de financer des prélèvements nouveaux : le trafic ne suit pas et les recettes non plus.

La durée des financements n'est pas adaptée à la durée de vie des infrastructures : les concessions sont trop courtes, occasionnant des charges différées nuisibles à une comptabilité sincère des sociétés.

La construction d'autoroutes gratuites conduit à une impasse financière, car l'Etat, déjà incapable d'entretenir son réseau actuel, le sera plus encore à l'avenir lorsque ce réseau sera plus vaste. Or le prélèvement opéré sur les autoroutes payantes pour financer le FITTVN nuira à la fréquentation de ces dernières tandis que les besoins de financement des autoroutes gratuites seront grandissants. Il est donc nécessaire que le FITTVN soit alimenté par une ressource non prélevée sur le réseau lui-même.

Le principe du péage doit être affirmé, tant pour des raisons pragmatiques liées à la nécessité de financer l'entretien et l'exploitation dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, que pour les vertus du péage en matière de régulation du trafic (et donc de multimodalité).

Les impératifs de l'aménagement du territoire et la nécessité de satisfaire les besoins en infrastructures routières de nos régions les moins développées conduisent à encourager une réflexion active sur un nouvel " objet autoroutier allégé " avec pour objectif une économie de 10 % à 15 % (deux fois deux voies allégées) voire de 30 % (deux fois une voie). Il est souhaitable que ces nouvelles liaisons d'aménagement du territoire soient des voies à péage, ce dernier étant d'un niveau éventuellement plus faible que les coûts sous-jacents, mais devant permettre à terme d'assurer la viabilité de l'autoroute.

La planification routière de nos voisins est établie à échéance de 2015 ou 2020. Nous devons nous inspirer de modes de planification efficaces, comprenant non seulement un schéma directeur, mais aussi un échéancier prévisionnel et des modalités de financement. En ce qui nous concerne, il convient donc d'ores et déjà de programmer l'après schéma-directeur routier (dont l'achèvement est prévu pour 2004/2005), afin de renforcer la liaison Est-Ouest, mais aussi de créer un véritable axe structurant en direction de la péninsule ibérique qui aurait aussi pour effet, à travers deux liaisons routières traversant les Pyrénées, de raccorder le grand Sud-Ouest au centre de l'Espagne.

Réunie le mercredi 3 juin 1998, sous la présidence de M. Jean François-Poncet, président, la commission d'enquête a adopté le rapport présenté par M. Gérard Larcher, rapporteur.

Les opinions divergentes des commissaires appartenant au groupe socialiste ainsi qu'au groupe communiste, républicain et citoyen, qui se sont prononcés contre les conclusions du rapporteur, sont reproduites ci-après.

EXPLICATION DE VOTE DES COMMISSAIRES APPARTENANT AU GROUPE SOCIALISTE

Le 11 décembre 1997, le Sénat décidait la création d'une commission d'enquête chargée d'examiner le devenir des grands projets d'infrastructures terrestres d'aménagement du territoire, dans une perspective de développement et d'insertion dans l'Union européenne. La présentation qui en était faite par le rapporteur pouvait laisser penser qu'il s'agissait d'une machine de guerre contre le nouveau Gouvernement, d'autant plus que plusieurs autres commissions d'enquête du même type étaient en même temps proposées. L'abandon du canal Rhin-Rhône y était dénoncé en des termes inacceptables et la condamnation des premières mesures et des annonces de réformes du Ministre de l'équipement, des transports et du logement et de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement relevait d'un procès d'intention. M. Guy Allouche exprima au nom du groupe socialiste nos réserves et annonça notre abstention.

La commission présente aujourd'hui son rapport. Les règles administratives des commissions d'enquête rendent difficile, voire impossible, la rédaction d'observations très argumentées. Nous nous bornerons donc à présenter quelques indications générales et à expliquer notre position.

1°) La commission a travaillé largement longuement et sérieusement même si la participation à ses travaux n'a pas toujours été suffisante. Nous en remercions ses membres, son rapporteur et son président.

2°) Ses conclusions, que nous ne partageons pas toutes, montrent à l'évidence que les craintes exprimées lors de sa création n'étaient pas justifiées.

L'abandon du canal Rhin-Rhône est accepté, même si cette position est formulée en termes diplomatiques.

Une réflexion sur la politique du TOUT TGV est entamée et l'option pendulaire approuvée avec la prise en compte du rapport Rouvillois.

Les difficultés financières et administratives de l'achèvement du schéma directeur routier sont bien analysées.

3°) Nous approuvons un certain nombre de prises de position, à savoir :

La nécessité de réaliser Seine-Nord, tout en maintenant la volonté de développer l'activité du port de Dunkerque.

La volonté de maintenir la position favorable des ports du Havre et de Marseille en créant les équipements nécessaires, en particulier les couloirs ferroviaires vers l'Est pour le premier, vers le Nord-Est pour le second.

Une politique de développement du transport de fret par le rail partout où cela sera possible.

Le souhait d'achever le schéma directeur routier en prenant en compte les difficultés financières et administratives. De ce point de vue, la réflexion engagée par le Gouvernement et acceptée par la commission sur des autoroutes allégées (à discuter avec les collectivités locales) est intéressante.

Enfin, nous partageons le souhait de voir le Parlement intervenir plus directement dans la décision des schémas de transport.

4°) Nous regrettons :

Que la réflexion sur des schémas de services de transports voyageurs et marchandises spécifiques ne figure pas dans ce rapport.

Que l'intermodalité, même si sa nécessité est reconnue, ne fasse pas l'objet de propositions suffisantes.

Que les conséquences sociales de l'évolution des différents modes de transport ne soient jamais abordées.

Que la commission n'ait pas souhaité prendre en compte le transport aérien pourtant incontournable dans une vision intermodale des transports et d'aménagement du territoire européen.

Que les difficultés posées par les réglementations européennes soient sous-estimées. Par exemple, nous ne partageons pas l'avis de la commission sur l'allongement des concessions ou leur globalisation. Nous tenons à rappeler, en particulier dans le domaine ferroviaire, notre attachement au service public.

Nous aurions pu approuver cependant ce rapport en y indiquant nos réserves. Il est malheureusement parsemé de paragraphes politiques (ou politiques ?) parfois d'ailleurs totalement démentis par le contenu même du texte. Ainsi, par exemple, l'affirmation de M. Raymond Barre indiquant que le Gouvernement a abandonné le canal Rhin-Rhône pour des raisons électorales est inacceptable d'autant plus que sa présentation laisse penser qu'elle est reprise par la commission.

Les sénateurs socialistes ont donc voté contre le rapport.

CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN À LA COMMISSION D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE CHARGÉE D'EXAMINER LE DEVENIR DES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES TERRESTRES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DANS UNE PERSPECTIVE DE DÉVELOPPEMENT ET D'INSERTION DANS L'UNION EUROPÉENNE

A l'origine, le groupe communiste républicain et citoyen s'était opposé à la mise en place d'une commission d'enquête chargée d'examiner le devenir des grands projets d'infrastructures terrestres d'aménagement du territoire, considérant qu'elle relevait alors d'une démarche politicienne de la part de la droite sénatoriale dirigée contre les intentions prêtées au gouvernement issu des élections de juin 1997.

Après avoir proposé des projets, certes séduisants, mais sans les moyens juridiques et financiers de les réaliser, la droite s'autorise aujourd'hui à faire la leçon sur l'état d'avancement des schémas directeurs.

Il s'agit, à l'inverse, pour la nouvelle majorité gouvernementale, de sortir de la méthode selon laquelle on annonce des travaux d'envergure sans prévoir les conditions d'un financement correspondant.

Le Gouvernement a été amené à effectuer des choix positifs, dans le cadre d'une concertation relancée pour faire face aux besoins de financement des projets annoncés. Les intentions de la droite étaient de contester ces options sans assumer sa part de responsabilité dans l'absence des crédits programmés.

A titre d'exemple, sur les 200 milliards de francs annoncés par le schéma directeur des lignes à grande vitesse, seuls 500 millions de francs étaient à la disposition du Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement en 1997.

Le rapport Larcher procède à une analyse approfondie et assez complète du déséquilibre dans la répartition des différents modes de transports terrestres. Certaines pistes proposées, dès lors qu'elles s'inscrivent dans le développement durable et équilibré du territoire, méritent d'être approfondies.

Le groupe communiste républicain et citoyen estime nécessaire d'appréhender la question des transports et des projets d'infrastructures de façon transversale et globalisante au lieu d'une vision sectorielle qui a prévalu jusqu'ici.

Une approche transversale des modes de transport, l'intermodalité, doit prévaloir sur la perspective de mise en concurrence entre le rail, la route et les voies navigables qui génère, de fait, les déséquilibres que nous connaissons aujourd'hui. Paradoxalement, alors que le rapport rend compte de l'acuité des disparités dans la croissance des différents modes de transport, il est proposé de développer, non seulement la concurrence intermodale, mais aussi la concurrence intramodale.

Un tel projet est tout autant inefficace sur le plan économique qu'irréaliste en terme d'aménagement du territoire.

Nous préconisons, pour notre part, de favoriser la complémentarité, et non la mise en compétition, des modes de transport dans un cadre défini en commun par les pouvoirs publics, les collectivités locales concernées, les acteurs économiques, les usagers et les représentants des salariés.

Une approche globalisante, intégrant les exigences locales en cohérence avec les préoccupations nationales en terme d'emploi, d'aménagement du territoire et d'environnement, doit être précisée. La distinction entre un schéma voyageurs d'une part, et un schéma marchandises d'autre part, est susceptible de faciliter la prise en compte des facteurs économiques, sociaux, humains et territoriaux dans la conception, l'évolution et l'exécution des projets d'investissement.

Les orientations du rapport de la commission d'enquête, s'inscrivant délibérément dans le cadre de la déréglementation européenne voulue par les forces ultralibérales, échouent à définir les contours d'un vaste projet national d'aménagement du territoire.

Ainsi, après avoir reconnu la qualité et l'efficacité du système ferroviaire français, le rapport conclut à la nécessité de mettre un terme à " l'illusion du monopole perpétuel " de la SNCF et propose de satisfaire rapidement aux objectifs de la directive 91/440 de libéralisation du marché du transport ferroviaire. A cette fin, les Etats membres devront ouvrir au privé leurs réseaux réciproques. Notre groupe s'oppose résolument à une telle perspective qui relève davantage de l'idéologie que de l'analyse sérieuse de la complexité de notre réseau.

Sur le modèle du corridor Lyon-Anvers ou du programme THALYS, la France est en mesure de faire valoir un modèle alternatif à la concurrence sauvage entre compagnies ferroviaires européennes en développant des accords réciproques de coopération avec les pays limitrophes.

Le nécessaire développement de trafic marchandises doit s'appuyer sur une véritable complémentarité à l'image du feroutage ou du transport combiné et non sur une mise en concurrence interne et externe du marché ferroviaire.

Nous ne sommes pas opposés à une certaine forme de régionalisation dès lors qu'il s'agit de prendre en considération les demandes des élus locaux, des usagers et des cheminots. Toute dérive vers une mise sous tutelle régionale des infrastructures, premier pas vers une privatisation des liaisons locales, serait dangereuse et contraire au principe d'égalité de traitement des usagers et de péréquation financière.

Notre groupe réaffirme ici son attachement au principe d'unicité du rail français dans le cadre du service public rénové et démocratisé.

Ensuite, la promotion du rail engagée par l'actuel gouvernement n'est pas contradictoire avec l'essor du transport routier. Il est, cependant, indispensable de maîtriser la croissance de trafic routier afin d'éviter un phénomène d'engorgement du réseau. Ceci passe notamment par l'assainissement des conditions d'exercice de la profession des transporteurs routiers pour mettre fin à la concurrence

sauvage entre les entreprises de ce secteur, qu'elles soient françaises ou européennes. Le mouvement des chauffeurs routiers de l'automne 1997 n'était-il pas le reflet d'une dérive ultralibérale et de l'exigence d'une régulation renforcée de ce secteur ?

Les efforts faits par le Ministre des Transports, Jean-Claude Gayssot, en faveur d'une harmonisation par le haut des règles sociales au niveau européen doivent être encouragés, même si le rapport constate le développement d'un " libéralisme familial " dans ce domaine.

Une législation sociale et économique renforcée est le meilleur rempart contre la précarisation de ce secteur et la détérioration des conditions de travail des salariés.

Enfin, la commission d'enquête a porté une attention particulière aux voies navigables. Il faut les conserver là où c'est nécessaire et donner les moyens d'entretenir le réseau existant. Le soutien accordé à la batellerie artisanale confrontée à la compétition européenne mérite d'être amplifié.

La France, de par sa position géographique en Europe, dispose de multiples atouts qui démontrent la nullité et le simplisme de l'idée que la Commission de Bruxelles se fait du territoire français : un vaste lieu de transit traversé par de grands axes internationaux.

Le souci des tenants du libéralisme serait, dans ce cadre, d'organiser la pénurie au profit de quelques grands opérateurs privés.

Les conclusions du rapport, inspirées de la même logique libérale qui organise le désengagement de l'Etat dans un secteur essentiel au développement de notre économie, conduisent le groupe communiste républicain et citoyen à émettre un vote défavorable.

ANNEXE N° 1 -

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES MENTIONNÉES AU JOURNAL OFFICIEL

- **M. Raymond BARRE**, Ancien Premier Ministre, Maire, Président de la Communauté urbaine de Lyon, Député du Rhône, Ancien Président de MEDINOR
- **M. Philippe ROUVILLOIS**, ancien président de la SNCF
- **M. Jean-François POUPINEL**, président de Cofiroute.
- **M. Christian REYNAUD**, directeur du département d'économie et de sociologie des transports de l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS)
- **M. Louis GALLOIS**, président de la SNCF
- **M. Thierry MIGNAUW**, directeur général délégué "exploitation " de la SNCF
- **M. Armand TOUBOL**, directeur du fret de la SNCF
- **M. Jean-Michel DANCOISNE**, président directeur général de la Compagnie nouvelle de conteneurs

- **M. Marcel BOITEUX**, président d'honneur d'EDF, auteur d'un rapport sur les méthodes d'évaluation des projets d'infrastructures des transports
- **MM. Pierre FUMAT et Jacques ROSSI**, président et délégué général du groupement national des transports combinés (GNTC)
- **M. Jacques DUMERC**, directeur général de Novatrans
- **M. Christian GERONDEAU**, président de l'Union routière de France
- **M. Gilles LESERVOT**, directeur général de SCETAUROUTE (Caisse des dépôts et consignations)
- **M. ROUX-ALEZAIS**, président du Port de Marseille.
- **M. Jean-Claude GAYSSOT**, ministre de l'Equipement, des Transports et du Logement
- **M. Pierre JOXE**, ancien ministre, Premier Président de la Cour des comptes et
M Bernard MENASSEYRE, Président de la 7e chambre
- **M. Patrick MORIN**, Président du directoire de la Générale routière
- **Mme. Dominique VOYNET**, Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement
- **M. Eric LELOUP**, Président du Conseil d'administration du Port autonome du Havre
- **M. Jean FLEURY**, Président d'Aéroports de Paris
- **M. Jacques DOUFFIAGUES**, ancien ministre, conseiller maître à la Cour des Comptes, Président de la Fédération des industries ferroviaires

ANNEXE N° 2 -

LE CANAL MAIN-DANUBE

Depuis la République de Weimar, l'Allemagne a mené une politique d'investissement systématique en faveur de la voie d'eau qui a contribué au maintien de la part modale du transport fluvial outre-Rhin.

Indissociable de ce contexte général, l'achèvement du canal Main-Danube, en 1992, a marqué une importante étape dans la réalisation de l'Europe fluviale et l'aboutissement d'un projet entrepris cinquante ans plus tôt, lors de la création de la société Rhein-Main-Donau AG, en 1921. Il se situe donc dans le droit fil d'une tradition fluviale très vivace.

D'une longueur totale de 677 kilomètres, entre Aschaffenburg sur le Main et Passau sur le Danube, la liaison fluviale Rhin-Main-Danube, se compose de trois sections distinctes :

- Le **Main** est navigable sur 297 kilomètres entre Aschaffenburg et Bamberg, grâce à 27 retenues réalisées entre 1926 et 1962 ;

- Le **canal Main-Danube** s'étend de Bamberg à Kelheim. Long de 171 kilomètres, cet ouvrage culmine à 460 mètres au dessus du niveau de la mer. Il permet de franchir une dénivellation de 175 mètres entre le Main et le bief de partage situé à Hipolstein, et de 68 mètres entre ce même bief et le Danube. Le canal a été réalisé en deux tranches. La section Bamberg-Nuremberg ou " Europa kanal " qui comprend sept écluses a été aménagée entre 1962 et 1972, elle s'étend sur 72 kilomètres. La liaison Nuremberg-Kelheim, longue de 99 kilomètres, comprend seize écluses. Mise en service en 1992, elle permet à des navires à grand gabarit de passer du bassin du Main à celui du Danube.

- Enfin la **partie navigable du Danube** qui traverse le territoire allemand de Kelheim à la frontière autrichienne s'étend sur 209 kilomètres. Elle a été aménagée entre 1928 et 1956.

A cause de son coût et de l'ampleur de travaux qu'elle a nécessités, la liaison fluviale à grand gabarit Bamberg-Kelheim a donné lieu à une vive controverse.

Le **coût total de l'ouvrage est estimé à 4,7 milliards de Deutschemark (DM)**, soit 27,5 millions de DM au kilomètre. Il a été financé pour 1,7 milliard par la production d'électricité d'origine hydraulique, pour 2 milliards par l'Etat fédéral et pour 1 milliard par le Land de Bavière.

Selon le professeur Eugen Wirth de l'Université de Nuremberg-Erlangen, l'achèvement du projet constituerait la " victoire de la déraison ", car l'opération n'est pas financièrement rentable. Malgré l'ampleur des efforts réalisés pour intégrer l'ouvrage à l'environnement (un quart des dépenses ont été consacrées à cet effet), les divers ouvrages d'arts qui composent la liaison (bief du canal, écluses, bassins d'épargne destinés à " recycler " l'eau utilisée dans les écluses) ont porté, selon les opposants au projet, une atteinte irrémédiable et injustifiable aux sites traversés par la voie fluviale.

L'appréciation de l'équilibre entre les avantages et les inconvénients occasionnés par le canal fait donc, aujourd'hui encore, l'objet de discussions. L'essentiel de la controverse concerne désormais les statistiques relatives au trafic sur le canal et les perspectives de développement de la circulation des bateaux, aussi bien en Allemagne que vers l'étranger. Porter un jugement définitif sur cette réalisation est d'autant plus difficile que pour qu'elle fonctionne à " plein régime " il serait nécessaire, outre le temps de montée en charge, d'améliorer l'infrastructure fluviale sur le Danube, à l'est du canal.

A. LES STATISTIQUES CONCERNANT LE TRAFIC SUR LE CANAL FONT L'OBJET D'APPRÉCIATIONS CONTROVERSÉES

Les prévisions de trafic sur le canal Main-Danube ont donné lieu à la publication de chiffres très divers. Estimé à 14 millions de tonnes (mt) en 1965, le trafic était évalué à 8,5 mt en 1975 puis à 2,7 mt en 1981, avant d'être estimé à 6,4 mt l'année suivante. Ces chiffres ont largement varié, en fonction de l'évolution de la conjoncture et de l'appréciation de la volonté politique manifestée par les pouvoirs publics. La construction du canal n'a pas mis fin aux querelles d'experts et aux batailles de chiffres.

Partant de données identiques, les partisans et les opposants défendent des thèses contradictoires. Pour les premiers, le trafic a d'ores et déjà presque atteint l'objectif projeté pour l'an 2000, tandis que selon les seconds, la voie fluviale n'a pas permis le développement d'un trafic transeuropéen entre Main et Danube. Elle a, tout au plus, suscité un trafic local qui ne justifiait pas la réalisation d'un ouvrage aussi coûteux.

1. Le point de vue des partisans : une véritable réussite

Selon les prévisions figurant dans le plan des infrastructures fédérales de transport de 1992, le trafic

annuel sur le canal devrait avoisiner, aux environs de l'an 2000 :

- 8,5 millions de tonnes sur la section Bamberg-Nuremberg, à l'ouest du bief de partage ;
- 5,7 millions de tonnes entre Nuremberg et Kelheim.

Or le trafic a atteint 6 millions de tonnes (mt) en 1993 ; 6,22 mt en 1994 ; avant de culminer à 6,67 mt en 1995. Passé à 6,1 mt en 1996 et 5,45 mt en 1997 il se décompose, selon l'administration des eaux et de la navigation, en trois masses d'importance très inégale :

- le trafic entre le canal et le Danube représente 0,264 mt ;
- le trafic interne au canal ne se monte qu'à 0,003 mt ;
- le trafic à l'écluse de Viereth, située en aval de Bamberg qui s'élève à 5,458 mt.

Au vu de ces résultats, les partisans du canal estiment que le trafic a atteint, en 1996, les deux tiers des prévisions pour la section Ouest. Les résultats de la section Est sont moins encourageants. Afin de nuancer ce constat, il convient de souligner la disparité entre le trafic sur le Main aux abords du canal (22 mt) et le trafic sur le Danube (6 mt). Comme on le verra ci-dessous cette situation s'explique essentiellement par l'existence de plusieurs goulets d'étranglement sur ce fleuve.

Reste à expliquer la diminution du trafic observée entre 1995 et 1997. Le secrétaire d'Etat au ministère des transports l'a attribuée, dans une réponse à la question d'un parlementaire :

- au gel qui s'est abattu sur le canal pendant 47 jours ;
- à la conjoncture défavorable du secteur du bâtiment et des travaux publics ;
- enfin, quoique dans une moindre mesure, à la fin de la guerre de Yougoslavie qui avait, dans un premier temps, accru le trafic sur le canal.

D'un point de vue global les partisans du canal soulignent que les améliorations apportées dans les années à venir sur le Main en amont et sur le Danube en aval auront une incidence sur le trafic. Il rappellent, à titre d'exemple, l'effet très positif qu'eut l'aménagement de la Sarre sur le trafic de la Moselle. Ce trafic est progressivement passé de 4,6 mt en 1965 à 9,4 mt en 1988 avant d'atteindre 14,5 mt en 1989, après la canalisation de la Sarre.

2. Le point de vue des opposants : un échec patent

Pour les opposants, le seul trafic significatif est celui relatif aux marchandises qui circulent entre le Danube et le Main, à l'exclusion des flux qui transitent sur la partie ouest du canal, en aval du bief de partage. Selon eux, afin de mesurer ces flux, il convient d'observer le trafic au passage de l'écluse de Kelheim, située sur le versant est de l'ouvrage. Or ce trafic ne s'élevait qu'à 3,468 mt en 1997.

Ils soulignent, en outre, que le gel ne peut être considéré comme un simple " accident " climatique et que, tout au contraire, il est appelé à bloquer régulièrement la circulation sur le canal.

L'observateur constate que les statistiques de trafic méritent d'être affinées. En effet afin de mesurer les flux de marchandises qui transitent par des infrastructures terrestres, il est d'usage d'utiliser une unité qui prend en compte, outre le poids des marchandises transportées, la distance qu'elles parcourent. Cette unité est le million de tonnes-kilomètre (mtk).

Les statistiques qui ne prennent en considération que le volume des marchandises aux écluses ne permettent pas de mesurer la distance parcourue par les convois. Or celle-ci peut varier de quelques dizaines à plusieurs centaines de kilomètres.

Selon le Statistisches Bundesamt, le trafic a évolué comme suit :

STATISTIQUES DU TRAFIC SUR LE CANAL MAIN DANUBE EN TONNES-KILOMÈTRES

Année	Tonnage en mtk	Distance moyenne de transport
1993	521,6	103,8
1994	685,7	111,8
1995	810,8	118,1
1996	772,3	119,4
1997	708	122,6

Source : Statistisches Bundesamt

En 1997, l'ensemble des voies d'eau allemandes ont acheminé **62,6 milliards de tonnes-kilomètres**. Comme on le constate par comparaison, le **trafic sur le canal Main-Danube** qui s'établit à **708 millions de tonnes-kilomètres** (1,13 % du total) est relativement modeste.

En outre, la distance moyenne de transport (rapport entre le nombre de tonnes-kilomètres et le tonnage transporté) ne dépasse pas 122 kilomètres en 1997, bien qu'elle enregistre une augmentation progressive. Or, la longueur totale de la liaison étant d'environ 171 kilomètres, il est loisible de penser que, comme le soutiennent les opposants, une large partie du trafic a pour origine et pour destination un port situé sur le canal qui ne répond pas encore parfaitement à sa fonction d'artère européenne.

Pour les opposants au canal, il n'existe donc pas de justification économique à la construction du canal qui a entraîné de graves dommages pour l'environnement et spécialement une disparition définitive de certaines espèces animales et végétales liée à la destruction de zones humides.

3. La question de la concurrence des bateliers étrangers

L'ouverture des voies fluviales allemandes au cabotage des navires étrangers a eu pour conséquence de diminuer la part de marché de la batellerie locale. **Entre 1990 et 1996, le pavillon allemand est passé de 44 à 41 % du total transporté en Allemagne**, tandis que la batellerie néerlandaise a accru sa part de marché de 42 % à 47 %. La batellerie belge a conservé 5 % de part de marché, tandis que les navires battant un autre pavillon ont également perdu du terrain, passant de 9 % à 7 %.

Cette évolution s'explique par la compétitivité des bateliers néerlandais qui supportent des charges fiscales et sociales beaucoup moins élevées que les bateliers allemands. Les contributions acquittées pour un bateau de 1.500 tonnes battant pavillon de la république fédérale sont d'environ 30.000

Deutschemark plus élevées que celles d'un bateau navigant sous pavillon néerlandais. La situation est d'autant plus préoccupante que le régime de protection sociale (notamment en matière de compensation des accidents du travail) des bateliers allemands subit un déséquilibre tendanciel à cause de l'accroissement du nombre des personnes éligibles par rapport aux cotisants. La charge pesant sur ceux-ci est donc de plus en plus lourde. Les bateliers allemands redoutent d'ailleurs que l'entrée dans l'Union européenne de pays tels que la Pologne ne renforce cette concurrence qui procède d'une forme de dumping social.

Sur le canal Main-Danube, les bateliers allemands conservent, en 1997, la première place avec 46,9 %, suivi des Néerlandais (30,4 % en diminution par rapport à 1996), des Belges (8,1 %) et des Autrichiens (9 %). Les navires hongrois, slovaques, luxembourgeois, suisses et français représentent respectivement 3,2 % ; 1,2 % ; 0,3 % ; 0,4 % et 0,4 %.

Il convient donc de souligner que, contrairement à ce qu'affirment certains opposants, le canal n'a pas profité aux seuls bateaux néerlandais, et que tout au contraire, le pavillon allemand y conserve une part de marché supérieure à celle dont il dispose encore dans le reste du pays.

On constate, en outre, que les bateliers ne considèrent pas que l'existence d'écluses soit un obstacle au développement du trafic sur le canal.

B. L'EVOLUTION DU TRAFIC

1. Un trafic essentiellement composé de pondéreux et de marchandises en vrac

Selon les statistiques émanant de la Wasser und Schifffahrtsverwaltung, plus du tiers des matériaux transportés sur le canal (36 %) sont des produits tirés de carrières et des matériaux de construction. Puis viennent les combustibles minéraux solides (22,3 %), les minerais (13,6 %) et les engrais (9,7 %). Chacune des autres catégories de marchandises transportées ne représente pas plus de 6 % (produits agricoles et forestiers ; produits alimentaires ; pétroles et hydrocarbures) voire environ 1 % (fer, acier et métaux non ferreux ; véhicules et machines).

Il convient de noter, en outre, que la part du charbon et des matériaux tirés de carrières et destinés à la construction est plus élevée que la moyenne nationale (36 % contre 24 % pour l'ensemble des voies navigables allemandes). Il en va de même pour les combustibles minéraux solides qui occupent une part du trafic double de celle observée sur le reste du réseau navigable allemand.

Le trafic de conteneur est limité par le tirant d'air existant sous les ponts qui enjambent le canal Main Danube et empêchent d'embarquer plus de deux couches de conteneurs. Répondant à une question d'un parlementaire le secrétaire d'Etat aux transports indiquait, au mois de février 1997, que selon les prévisions, le trafic des conteneurs ne dépasserait vraisemblablement pas plus de 12 % du trafic total, ce qui ne justifiait pas de travaux supplémentaires.

2. Un développement du trafic touristique

L'ouverture du canal Main-Danube a suscité un développement des activités touristiques qui a dépassé toutes les prévisions. Les villes de Kelheim, Riedenburg, Dietfurt, Beilngries et Berching ont profité de la venue de nombreux touristes qui découvrent la vallée de l'Altmühl. Même si les élus estiment qu'il aurait été souhaitable qu'un plan d'aménagement global de la vallée soit élaboré avant l'ouverture du canal, ils sont unanimes à constater l'incidence positive de l'ouvrage sur l'activité économique de la région.

Selon le maire de Berching, rencontré par le Président et le rapporteur au cours d'une mission en Bavière, la ville a tiré le plus grand profit de l'afflux des 300.000 touristes qui s'y rendent chaque

année. Désormais le nombre de nuitées s'élève à 100.000 par an. Chaque touriste dépense en moyenne l'équivalent de 150 francs par jour ce qui constitue un apport substantiel pour l'économie locale.

Sur le canal lui-même, on observe l'apparition d'un trafic de bateaux de tourisme et 200 croisières sont organisées chaque année entre Amsterdam et Vienne.

L'impact positif sur l'activité économique n'est pas contesté par les opposants au canal qui soulignent cependant la transformation du paysage qu'a occasionnée la construction de l'ouvrage. De leur côté, les partisans mettent en avant les efforts réalisés pour intégrer l'infrastructure à l'environnement, et la nécessité d'attendre que la nature reprenne, avec le temps, ses droits.

C. DES TRAVAUX D'AMÉLIORATION DOIVENT ENCORE ÊTRE RÉALISÉS NOTAMMENT SUR LE DANUBE

Divers travaux seraient nécessaires pour améliorer la navigabilité de l'ensemble de la liaison. Il concernent aussi bien les secteurs situés en Allemagne, à l'Est et à l'Ouest du canal que des portions du cours du Danube, en aval de la frontière de la République Fédérale.

1. Les travaux nécessaires en Allemagne

Des travaux ont été entrepris afin d'approfondir le tirant d'eau sur le **Main**. En effet, à l'ouverture du canal, le fleuve n'avait que 2,5 mètres de profondeur et n'était donc pas, à proprement parler à grand gabarit même s'il permettait déjà le passage de navires au gabarit 2B. Ces travaux se situent sur des portions du Main situées entre Aschaffenburg et Würzburg. Ils permettront également d'agrandir le rayon de certains méandres.

Le **Danube** est accessible aux navires de 1500 tonnes en aval de Budapest, jusqu'au port roumain de Constanza sur la mer noire. En territoire allemand, il est cependant nécessaire d'accroître son tirant d'eau (actuellement de 2,5 mètres) entre Straubing et Vilshofen car en période de basses eaux (essentiellement en été) la navigation y est rendue plus difficile. La réalisation des travaux nécessaires se heurte cependant à l'existence de zones humides protégées dont la préservation rend délicate la construction d'écluses et de biefs susceptibles de réguler le niveau des eaux. La société Main-Danube AG a lancé, en 1998, une expérimentation sur un tronçon de 600 mètres environ afin d'utiliser des techniques de canalisation respectant mieux le lit du fleuve et permettant de ne construire qu'une seule écluse.

Le coût de l'aménagement de l'ensemble de la section Straubing-Vilshofen est estimé à 1,3 milliard de Deutschmark par les pouvoirs publics qui semblent déterminés à achever sa réalisation.

2. Les travaux souhaitables sur le Danube, en aval de la frontière allemande

Pour être rentables, les travaux visant à faire sauter les " goulets d'étranglement " sur le Danube devraient être réalisés en Autriche, en Hongrie, sans compter des améliorations envisageables en Roumanie. Le Gouvernement allemand souhaite que les États membres de la Commission du Danube engagent un programme concerté de travaux afin d'améliorer la navigabilité du fleuve. Ces travaux figurent d'ailleurs parmi les projets d'intérêt communautaire adoptés en 1993 en même temps que le schéma européen des infrastructures fluviales.

En **Autriche**, le trafic sur le Danube a atteint 9 millions de tonnes en 1997. Cependant, des travaux de régularisation du cours du fleuve seraient nécessaires :

- en aval de la Wachau, à 80 kilomètres à l'ouest de Vienne ;

- de Wien Freudenu à Bratislava, au sud ouest du pays.

En outre, le tirant d'air sous certains ponts limite le transport de conteneurs à trois couches au maximum. Selon les prévisions des autorités autrichiennes, le trafic fluvial sur le Danube pourrait atteindre 37 millions de tonnes en 2015 si la navigabilité du fleuve était améliorée d'ici là.

En **Hongrie**, ils serait souhaitable de faciliter la navigation sur le Danube entre Rajka et Budapest, sur la section commune hungaro-slovaque.

En **Roumanie** le Gouvernement envisage de favoriser le développement des transports fluviaux en faisant draguer le lit du fleuve le long des frontières avec la Serbie et avec la Bulgarie. En outre, avec le soutien de la banque mondiale, il a lancé des études pour développer le transport de céréales et construire des silos dans plusieurs ports du Danube.

La Roumanie occupe une place essentielle car elle constitue le débouché du Danube sur la mer Noire. Les Néerlandais l'ont compris. Certes, actuellement, il n'existe pas de trafic entre Rotterdam et le port roumain de Constanza. Cependant les deux ports ont développé une coopération étroite qui se traduit par une aide bilatérale. Certaines compagnies fluviales néerlandaises ont commandé des barges aux chantiers navals roumains et la banque ABN AMRO a récemment été retenue comme le conseil du fonds de propriété d'Etat pour la privatisation de trois compagnies de navigation (Romline, Petromin et Navrom).

Il est clair que la réalisation des travaux sur le Danube aurait une incidence très favorable sur le trafic fluvial entre l'Allemagne et l'Europe de l'Est.

La création du canal Main-Danube s'inscrit dans une politique de développement du transport fluvial qui a su s'affranchir des considérations conjoncturelles au profit d'une vision de long terme. Cette politique est, à l'évidence, facilitée par l'existence d'une tradition fluviale et par la permanence d'un trafic en forte croissance sur le Rhin, qui constitue la première " autoroute fluviale " d'Europe. Les premiers résultats du canal sont pourtant encourageants, surtout si l'on considère la possibilité de lever les obstacles au développement du trafic, sur le Danube, au fil des ans. A l'évidence, il serait erroné de juger le succès ou l'insuccès du canal sur six ans, alors même que cet ouvrage aura une durée de vie séculaire et profitera du développement économique des anciens pays de l'Est.

ANNEXE N° 3 -

INTERMODALITÉ ET TRANSPORTS AÉRIENS

La France dispose actuellement d'un réseau de desserte aérienne qui s'articule autour du pôle parisien (essentiellement Orly et Roissy), d'aéroports de province dotés d'un fort potentiel de développement, et de plates-formes secondaires réservées à des trafics spécialisés (aérodromes militaires, ou aéroports ouverts de façon limitée à l'aviation légère et d'affaires).

Pour assurer l'utilisation optimale de cet ensemble, les dessertes terrestres jouent un rôle essentiel car les voyageurs et les transporteurs de fret sont très sensibles, au coût et au temps minimum garanti pour accéder aux infrastructures aéroportuaires.

Comme l'ont montré les auditions auxquelles a procédé votre commission d'enquête, **il n'existe pas de problème majeur d'engorgement des dessertes terrestres des aéroports français situés en province**. Hormis quelques difficultés observées à Bordeaux, et Toulouse, les autres grands aéroports situés en province, notamment Nice, Marseille et Lyon, sont correctement desservis.

En revanche **la desserte de Roissy laisse à désirer aussi bien en ce qui concerne la route que le rail**.

Les **engorgements du trafic routier** à proximité de l'aéroport **sont de plus en plus fréquents**.

La croissance programmée du trafic aérien accroîtra l'ampleur de ce problème pour les voyageurs et pour les riverains dans les années à venir. Le développement de l'aéroport lui-même passe d'ailleurs par un désenclavement des zones riveraines grâce à la construction de voies routières desservant l'Ouest de la plate-forme. En effet, les travaux de la mission d'études de la desserte aéroportuaire du grand bassin parisien conduite par M. Jacques Douffiagues ont montré que si l'on observe quelques problèmes ponctuels de desserte à l'Est, beaucoup restait à faire -et rapidement- à l'Ouest. Cette amélioration est d'autant plus nécessaire que 40 % du trafic des voyageurs franciliens à destination de Roissy proviennent de l'Ouest parisien et de sa proche banlieue, notamment du secteur de la Défense. En outre, les communes du Val-d'Oise situées à l'Ouest de Roissy ont souvent eu l'impression d'être les " laissées pour compte " du développement de la plate-forme dont elles estiment avoir subi les inconvénients sans profiter des avantages.

La **desserte ferroviaire** de Roissy par le RER B et le TGV doit également être améliorée.

Le RER B ne dispose pas d'une capacité suffisante pour assurer l'acheminement des passagers à destination de l'aéroport en direction de Paris, notamment à cause de l'absence de trains directs jusqu'à la capitale, des nombreux arrêts répondant aux besoins de la desserte locale, et de l'insuffisance des dessertes la nuit et le week-end. Cette situation explique en partie le faible recours des usagers aux transports en commun. Alors que le pourcentage des voyageurs qui empruntent la voie ferrée pour gagner l'aéroport est de 29 % à Francfort, de 27 % à Londres-Gatwick et 23 % à Londres-Heathrow, de 21 % à Amsterdam-Schiphol, ce pourcentage ne dépasse pas 15 % à Paris-Charles de Gaulle.

La desserte de l'aéroport par TGV, laisse aussi à désirer, comme l'ont montré les auditions auxquelles a procédé votre commission d'enquête : de nombreux passagers déplorent que les horaires des correspondances entre les TGV et le départ des avions ne soient souvent pas adaptés, du fait de l'insuffisance du nombre de dessertes de la gare de Roissy par les trains à grande vitesse.

Le développement de l'aéroport de Roissy et le redéploiement des trafics vers les autres aéroports de province sont indissociables de l'amélioration de sa desserte terrestre.

L'amélioration de la desserte terrestre de Roissy constitue un objectif prioritaire pour le développement de cet aéroport.

A côté de réalisations envisagées par certains, comme une liaison routière souterraine Paris-Roissy à péage, il serait prioritaire de **renforcer la liaison ferroviaire entre la capitale et l'aéroport**. Le trafic sur le RER B étant saturé, l'éventuelle création d'une **ligne dédiée au départ de la gare de l'Est** a été évoquée.

La réalisation de telles infrastructures est lourde d'enjeux stratégiques pour la plate-forme de Roissy -la réussite de son extension en dépend-, pour notre compagnie nationale, le " hub " qu'elle a installé à Roissy est un de ses atouts majeurs dans la compétition internationale, mais aussi pour nos

aéroports de province. Dans une logique de " hub " (plate-forme de correspondance aéroportuaire), la croissance du trafic sur le plus grand aéroport international français a naturellement vocation à alimenter le trafic national vers les pôles aéroportuaires provinciaux et à stimuler celui en provenant.

C'est pourquoi, desserrement de Roissy et redéploiement du trafic en faveur de la province doivent constituer les deux faces d'une même politique.

Dans cette perspective, il conviendrait de laisser à Roissy la possibilité d'accueillir un nombre croissant de passagers malgré l'engorgement du ciel qui résulte notamment de la multiplication du nombre des avions de petite capacité. Le fret aérien, transporté par avion " tout cargo ", peut être, pour partie, transféré vers des aéroports de province. L'expérience de l'aéroport de Châteauroux-Déols, situé à moins de deux heures trente de Paris et qui possède des capacités d'accueil disponibles est, à cet égard, très encourageante.

L'accessibilité terrestre d'un troisième aéroport -encore à créer- constituera un élément essentiel de sa compétitivité

Comme le soulignaient la Direction des transports terrestres et la Direction des routes dans leur contribution aux travaux de la mission Douffiagues, la desserte terrestre doit être envisagée dès le choix du site afin de **réserver les emprises nécessaires non seulement à la plate-forme aéroportuaire, mais aussi aux infrastructures d'accès.**

Le site de Beauvilliers, près de Chartres, ayant été pressenti, il appartient désormais au Gouvernement, d'étudier les conditions dans lesquelles sa desserte sera assurée aussi bien par la route que par la ligne TGV à grande vitesse. Il convient également de mettre dès à présent à l'étude la possibilité **d'assurer une desserte ferroviaire dédiée de Paris qui n'entre pas en concurrence avec les liaisons existantes.**

ANNEXE N° 4 -

SCHÉMA DU RESEAU TRANSEUROPEEN DE TRANSPORT, SECTION VOIES NAVIGABLES (HORIZON 2010)

ANNEXE N° 5 -

SCHÉMA DU RESEAU TRANSEUROPEEN DE TRANSPORT, SECTION ROUTES (HORIZON 2010)

ANNEXE N° 6 -

AUDITION DE M. JEAN-CLAUDE GAYSSOT, MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, LE 30 AVRIL 1998

M. Jean François-Poncet, président-. La séance est ouverte.

Monsieur le ministre, la commission d'enquête va bientôt rendre ses conclusions et c'est pourquoi nous voudrions vous demander quelles sont les grandes lignes de votre politique en matière d'infrastructures routières, ferroviaires, fluviales et, bien entendu, multimodales.

Quelles sont nos préoccupations? Tout d'abord, croyez-vous au transport fluvial et, éventuellement, quels sont vos projets? A ce sujet, monsieur le ministre, vous deviez nous communiquer l'avis du Conseil d'Etat sur le décret annulant le canal Rhin-Rhône ; pourriez-vous nous le faire parvenir ?

Ensuite, s'agissant du transport ferroviaire, le fret nous intéresse au plus haut point. Des personnes parfaitement qualifiées nous ont dit que le problème du financement du TGV Est n'était pas encore résolu. Le président de la SNCF nous a indiqué que le financement des infrastructures était plus ou moins réglé mais que celui du matériel roulant, soit six ou sept milliards de francs, n'était pas prévu. En outre, des financiers nous ont indiqué que le paiement de l'infrastructure elle-même n'était pas résolu. Pourriez-vous nous donner des précisions, monsieur le ministre ?

Enfin, nous sommes très préoccupés par le réseau autoroutier. Nous pensons que l'aménagement du

territoire passe par le transport autoroutier et par le désenclavement que lui seul permet de réaliser. Or, votre collègue chargée de l'aménagement du territoire cherche à nous faire croire que le réseau, tel qu'il a été prévu sous le Gouvernement de M. Balladur, ne peut plus être financé. Ce n'est pas ce que l'on nous a dit, y compris le directeur du Trésor que nous avons reçu hier. Le Gouvernement est libre de choisir sa politique, mais à condition de s'appuyer sur des arguments exacts. Devons-nous considérer que les transports de proximité constituent l'alpha et l'oméga de la politique du Gouvernement ? Dans une Europe unifiée autour de l'euro, ce sont les problèmes de développement, les problèmes stratégiques qui vont compter.

C'est vous dire que nous avons toutes sortes d'interrogations et d'inquiétudes, qu'il s'agisse du transport fluvial, du transport ferré et du fret ou du transport routier. Nous vous écoutons avec beaucoup d'attention et d'impatience, monsieur le ministre.

Avant de vous donner la parole, monsieur le ministre, je dois vous rappeler que les personnes entendues par une commission d'enquête prêtent serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Je vais donc vous demander de lever la main droite et de dire : "Je le jure."

(M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement prête serment.)

M. le ministre. Vous pouvez compter sur moi, en fonction des éléments qui sont à ma disposition, pour vous dire toute la vérité.

Les questions qui sont posées sont importantes et je me félicite que le Sénat ait entrepris ce travail qui, je le souhaite, va m'être utile. Car je ne prendrai pas de décisions sans avoir au préalable entendu toutes les opinions, en particulier celles de la représentation nationale.

Mais lorsque j'ai lu les attendus de la commission d'enquête, j'ai été un peu gêné par certains faux propos.

L'exposé des motifs de la commission d'enquête précise que le ministre choisit d'arrêter les chantiers dès qu'il y a une contestation. Ce n'est pas vrai. Par ailleurs, il suggère que ma préférence irait à l'utilisation du système pendulaire plutôt que de faire des lignes nouvelles. Je n'ai jamais déclaré cela. Je crois qu'il faut non seulement utiliser le train pendulaire, mais aussi créer des lignes nouvelles à grande vitesse afin de libérer des potentialités pour le trafic ferroviaire; c'est mon opinion. Je ne développerai pas ces questions.

Monsieur le président, j'attends beaucoup des conclusions que la commission va rendre pour m'aider dans les choix politiques que nous allons faire ensemble après discussions.

La règle est de dire toute la vérité, je le ferai. Je ne pense pas détenir la vérité, mais il est des projets auxquels je crois, en fonction des éléments dont je dispose. Ma première décision, dès que la commission d'enquête a été mise en place, a été d'enjoindre à l'administration qui dépend de moi d'ouvrir tous les dossiers et de répondre à toutes les questions.

Nous sommes face à un enjeu considérable par rapport à l'évolution même de la société. Je pense qu'il ne faut pas réduire le niveau d'équipement de la société. C'est peut-être un peu philosophique, monsieur le président, mais c'est le fond de ma pensée. Je considère qu'un pays qui ne s'équipe pas est un pays qui recule. Or, les transports constituent un élément déterminant du développement de la civilisation. Donc, comment faire pour ne pas réduire le niveau de développement et pour réaliser les infrastructures indispensables ?

Parallèlement, il nous faut être à l'écoute des gens. Même si les sénateurs ont l'avantage - certains

disent que c'est un inconvénient - de ne pas être, comme d'autres, soumis à des échéances rapprochées, ils voient comme moi que la société se préoccupe de plus en plus des problèmes d'environnement, de la qualité de la vie. Il nous faut prendre en compte cette dimension et ne pas en avoir peur. Manifestement, monsieur le président, vous n'aimez pas trop ma collègue...

M. Jean François-Poncet, président -. C'est ce qu'elle dit que je n'aime pas ! Nous l'apprécions mais pas sa politique...

M. le ministre-. Monsieur le président, nous devons absolument prendre en compte la dimension environnementale et la qualité de vie ; la société le demande, l'exige. Il faut trouver des réponses tenant compte à la fois des enjeux économiques, du développement de la civilisation, des activités, des réseaux, de la lutte contre les nuisances, afin d'assurer un développement durable.

Par ailleurs, les transports sont appelés à se développer pour faciliter les échanges, en particulier au niveau européen, mais aussi au niveau mondial. Même si certains cycles ne vont pas dans ce sens, la tendance générale est au progrès. Comment aider la société, sans l'administrer, à se servir de chaque mode de transport et éviter les écueils que nous pouvons constater aujourd'hui en laissant les choses aller. Le fondement de ma démarche consiste à jouer la complémentarité, l'intermodalité, pour bénéficier des atouts du rail, de la route, du fluvial et de l'aérien et non pas à les opposer dans une concurrence excessive. Telle est la problématique à laquelle nous sommes tous confrontés.

Je ne crois pas à la mort du transport fluvial, même si la France n'a pas la même configuration géographique que les Pays-Bas ou la Belgique. Sur une partie du territoire, la France peut faire des choix qui conduisent à une certaine dynamique du transport fluvial. Pour autant, je sais bien que les grands enjeux du transport terrestre se situent au niveau de la route et du rail.

Je crois au développement du trafic routier, mais en même temps il nous faut faire des progrès dans le transport routier, en limiter le développement afin de ne pas arriver à l'asphyxie, dans l'intérêt même de la route et des automobilistes. C'est ce que nous entendons tous les jours. Nous devons donc favoriser un meilleur équilibre entre la route et le rail. Nous devrions avoir pour ambition de doubler, dans les dix à quinze prochaines années, le trafic du fret sur le réseau ferré. Cela nécessite beaucoup de réflexion, de propositions, d'engagements, voire de décisions importantes. Telle est ma philosophie générale, qui se situe dans un cadre européen.

Je regrette que, ces dernières années, la directive "européenne" travaux n'ait pas été suffisamment prise en compte. Je ne ferai pas de la politique "politicienne", mais il suffit de voir les contentieux dont j'ai hérités sur l'autoroute A 86 ! Si on avait mieux intégré les choix faits par la France - non pas contre la France, mais acceptés par elle - en prenant en compte la dimension européenne, peut-être serions-nous plus à l'aise aujourd'hui.

S'agissant du TGV, nous avons dû faire face à 2.300 kilomètres de projets de lignes à grande vitesse sans financement. Dans mes contacts avec les parlementaires, j'ai choisi l'information et la transparence. Je ne sais pas comment faire pour répondre aux besoins sans en avoir les moyens. Mais aucun ministre, sauf à faire des déclarations électoralistes, ne peut répondre à ce type de problématique. Il faudrait 400 milliards de francs pour réaliser les objectifs qui étaient fixés. Nous n'en avons pas les moyens.

Quand je suis arrivé au ministère, je ne pouvais même pas achever le TGV Méditerranée. C'est la première question que j'ai eu à résoudre, même si je ne l'ai pas rendue publique.

Pour ce qui est du TGV Est et du TGV Rhin-Rhône, nous avons avancé la procédure et les moyens. Sont-ils totalement financés ? La décision du Gouvernement est de passer de 3,5 milliards de francs

à 8 milliards de francs de participation de l'Etat. Evidemment, je vais discuter puisque un concours public de l'ordre de 16 milliards de francs est nécessaire, la première phase des travaux coûtant 18,7 milliards de francs. J'ai décidé que je mènerai à bien ce projet et, dès maintenant, je travaille dans ce sens avec les autorités européennes, le Luxembourg et les régions intéressées. Voilà où j'en suis, mais cela ne retardera pas les travaux, j'en suis convaincu.

Ma collègue luxembourgeoise a déclaré publiquement que l'on ne retarderait pas les travaux à cause du Luxembourg. Je suis persuadé que les régions Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine adopteront la même démarche. J'agis également auprès de la Communauté européenne, puisqu'il s'agit du " TGV Est européen ", expression que je vous demande d'utiliser pour m'aider.

Le Gouvernement a décidé d'abandonner le projet de canal Rhin-Rhône. C'est cela aussi le droit à l'alternance, c'est-à-dire le droit à la démocratie. Mon ambition est de réaliser un TGV Rhin-Rhône destiné au transport des voyageurs et de libérer ainsi le créneau de la ligne classique qui, mise au gabarit, permettra la circulation de millions de tonnes de marchandises vers la vallée rhodanienne.

M. Gérard Larcher, rapporteur. Vous venez d'aborder l'affaire du canal Rhin-Rhône. C'est une décision politique prise par le Gouvernement, je n'insiste pas. J'ai envie de vous interroger sur les ports. Si vous deviez avantager le port du Havre ou celui de Marseille, sur lequel des deux feriez-vous porter vos efforts ?

Quel est votre sentiment sur la mise en place pour le fret d'une voie ferrée particulière qui permettrait de relier le Rhin au port de Marseille en contournant Lyon-Satolas et en utilisant les portions TGV ?

Nous ne pouvons pas attendre quinze ou vingt ans pour "greffer le fret français dans la dimension européenne." Vous ne l'ignorez pas, monsieur le ministre, les cartes ferroviaires éditées à Rotterdam et à Anvers ne prennent pas en compte un passage vers la France. Plus grave encore, les opérateurs américains prennent position à Bruxelles, Rotterdam et Anvers. Une question semblable pourrait vous être posée à propos du port du Havre.

Sur dix ans, monsieur le ministre, les moyens dont vous allez pouvoir disposer seront-ils suffisants pour conduire une véritable politique d'infrastructures terrestres ? Accorderez-vous une priorité au transport ferré ? Le schéma autoroutier doit-il être continué ?

Nous entendons parfois Mme Voynet dire que les technologies de l'information sont une panacée. Nul plus que moi-même croit en leur avenir.

Cependant qu'on le veuille ou non, si les infrastructures ne créent pas l'activité, il n'y a jamais d'activité sans infrastructures. Une politique d'équilibre et d'harmonie du territoire passe par le choix d'un certain nombre d'infrastructures dont la rentabilité s'appuie non sur la seule logique économique mais sur la volonté politique.

J'en viens au péage interurbain et au péage intra-urbain. La France dispose d'un vaste territoire. Les usagers doivent payer pour la distance parcourue entre deux points de ce territoire, mais aucune participation ne leur est demandée dans les secteurs où la circulation est la plus dense. Nos discussions avec nos collègues hollandais, qui sont des spécialistes en la matière, ont mis en évidence la nécessité de conduire des réflexions sur ce sujet.

La mise en place d'un péage intra-urbain ne serait-elle pas d'une plus grande efficacité que l'application de la circulation alternée pour favoriser le retour vers les transports collectifs ?

L'achèvement du canal Seine-Nord, dont le coût sera de 15 milliards de francs, vous apparaît-il être une priorité par rapport au développement du fret ou à l'achèvement d'un programme de schéma autoroutier ? Cette réalisation vous apparaît-elle s'inscrire dans une volonté réelle des opérateurs français, qu'ils soient portuaires, industriels ou chargeurs ? Est-ce une espèce de compensation pour les "déprimés du fluvial" ?

Croyez-vous vraiment à la mise en oeuvre d'un réseau fluvial à grand gabarit ? Les crédits dégagés en faveur du secteur fluvial suffiront à peine à assurer la remise en état du réseau existant.

J'observe que si les crédits affectés au secteur ferré progressent en France de 33 %, dans le même temps un effort véritablement colossal est engagé en Allemagne sur le même secteur.

M. le ministre. Je vous remercie de vos questions. A l'origine j'avais été quelque peu choqué des motifs qui ont présidé à la constitution de cette commission d'enquête. Or vos questions témoignent de votre volonté de procéder à un travail sérieux hors de tout débat de type politicien.

M. Gérard Larcher, rapporteur -. Tout à fait.

M. le ministre. Je sens dans la réflexion du Sénat une volonté de présenter des propositions. Toutes les informations qui m'ont été rapportées depuis le 11 décembre 1997 me confortent dans l'idée que le travail accompli est sérieux.

La politique menée dans le domaine portuaire a des répercussions sur les différents modes de transport. En 1997 le trafic a augmenté de 8 % dans les ports français. Cette progression n'est pas uniforme. Il convient de procéder à une étude fine pour déterminer les causes de ces disparités. Le trafic a augmenté dans certains ports de 40 % tandis qu'il a fléchi dans d'autres. J'attends vos observations, elles m'aideront.

La France occupe le vingt-sixième rang mondial pour les activités portuaires. Ce n'est pas la place du quatrième pays exportateur du monde. Nous avons examiné toutes les propositions afin de valoriser l'activité de nos façades océanographiques et méditerranéennes.

Nous avons essayé de favoriser les investissements portuaires, nous ne les avons pas réduits. Toutefois, j'en suis conscient, nous sommes loin de faire tout ce qu'il faudrait faire.

Une grande part de l'efficacité de nos ports repose sur l'hinterland. Vous avez évoqué ce problème avec le réseau ferré, vous auriez pu me poser cette question à propos du réseau fluvial à grand gabarit : ne sommes-nous pas en train de favoriser les ports du Nord au détriment de notre activité portuaire ? Le travail de la commission d'enquête sera fructueux pour nous aider à formuler des propositions sur ces questions majeures.

Nous ne devons pas nous en tenir à de simples déclarations. Comme parlementaire de l'opposition, j'ai entendu trop de déclarations qui contredisaient la réalité des faits pour continuer dans cette voie. Comme je ne suis pas méchant, je ne relèverai pas les contradictions de mes prédécesseurs. Je tiens tout de même à souligner que les investissements en matière portuaire avaient diminué de près de 40 % en dix ans en France.

J'en arrive à l'activité fluviale. L'Etat doit gérer 8 000 kilomètres de voies d'eau à caractère touristique ou ouvertes au fret. J'ai parlé tout à l'heure de multi-modalité et de complémentarité. Si la décision de ne pas réaliser la liaison Rhin-Rhône a été prise, elle ne signifie pas pour autant que nous allons abandonner les voies navigables. Des engagements sont pris à cet égard.

M. Gérard Larcher, rapporteur -. La fin du dragage de la Saône jusqu'à Chalon-sur-Saône ?

M. le ministre. Oui, le financement de ces travaux est prévu sur les crédits du FITTVN en 1998. Par ailleurs, j'ai demandé à M. le Préfet de Picardie de travailler sur les problèmes de voie d'eau. Il ne s'agit pas d'une politique de compensation. Nous reconnaissons l'intérêt que présente le développement du réseau fluvial pour des raisons liées à la géographie et au relief dans le Nord de la France.

J'ai demandé au Préfet de ne pas se contenter d'écouter les élus et les acteurs locaux mais aussi de discuter avec les acteurs de l'Ouest. Nous devons mettre en valeur l'intérêt que présente cette liaison fluviale pour l'Ouest. La circulation doit être prise en compte dans les deux sens. C'est la seule manière d'apprécier l'impact d'une telle mesure. C'est vrai pour le transport routier, ce l'est aussi pour le transport ferré et pour le transport fluvial. L'Ouest devrait tirer profit d'une telle opération.

Nous devons aussi, c'est évident, favoriser le développement des corridors. Vous dites "les autres le font, nous pas". Je préfère aborder cette question sur un angle différent : que pouvons-nous faire au plan européen ?

M. Gérard Larcher, rapporteur. Cette dimension européenne figure en toutes lettres.

M. le ministre. La directive européenne n° 91-440 peut nous aider à faire avancer les discussions entre sociétés de chemin de fer, qu'elles soient publiques ou privées. Dans cette affaire je ne me contente pas de faire des propositions, je traduis mes intentions dans les actes. Aujourd'hui le seul corridor qui fonctionne en Europe c'est celui qui relie la Belgique, le Luxembourg, la France vers Marseille, l'Italie, l'Espagne et le Portugal, non le corridor prévu par les tenants du libéralisme.

Sans aller vers la concurrence intra-modale proposée par la Commission européenne, nous démontrons, en acceptant une concurrence inter-modale, notre capacité à développer un réseau de fret européen. J'ai donc proposé, dimanche dernier lors d'une réunion informelle du conseil des transports et de l'environnement à Chester, d'aller vers la constitution d'un réseau de fret européen. Un tel réseau permettra de transporter par le rail l'excédent de marchandises acheminées par la route.

Nous nous trouvons devant un problème d'une grande complexité. Les caractéristiques du système autoroutier sont bien connues. Ses résultats positifs sont indiscutables, mais ses limites apparaissent. Nous devons également tenir compte du poids représenté par l'endettement dans ce secteur. Nous devons aussi respecter la directive européenne relative aux travaux. Il faut savoir que la non-observation de cette directive de 1990 -je pense à l'A 86- entraîne de lourds contentieux.

Les problèmes du transport ne doivent pas être traités de manière politicienne. Je n'accepterai pas que quiconque mette sur le dos du Gouvernement des choix décidés antérieurement. Dans le contexte actuel, nous n'avons plus le droit de financer des travaux autoroutiers de la même manière qu'auparavant.

D'ailleurs, M. le Président de la commission m'avait suggéré, sans exclure le système de la concession, de ne plus construire systématiquement de superbes autoroutes.

M. Jean François-Poncet, président. C'est bien cela. Je pourrai d'ailleurs vous suggérer de retenir un ou deux tracés.(Sourires.)

M. le ministre -. En fait nous cherchons un nouveau système dont la mise en place permettrait de réaliser une économie de l'ordre de 30 %. Nous devons cependant déterminer quel type de route

permet d'assurer une bonne fluidité du trafic sur un tel réseau à une vitesse supérieure à 90 kilomètres à l'heure.

Dans le cas, Monsieur le rapporteur, où mes propos seraient insuffisamment précis, n'hésitez pas à me demander des réponses complémentaires, y compris par écrit.

M. Gérard Larcher, rapporteur -. Monsieur le ministre, vous qui avez été un député et un agitateur, si vous deviez écrire le rapport de la commission d'enquête sénatoriale et si vous aviez envie de faire pression, de manière démocratique et non politicienne, sur le Gouvernement, que feriez-vous ? Quelles seraient pour les dix prochaines années vos priorités en matière d'infrastructures terrestres par rapport aux enjeux européens dans une perspective de développement et d'insertion dans l'Union européenne ?

M. le ministre. Mon objectif n'est pas de faire pression sur le Gouvernement.(Sourires). Il est de faire en sorte que le Gouvernement prenne les bonnes décisions.

Vraiment, nous devons nous situer sur le plan national et sur le plan européen. Nous voulons nous réorienter vers une dimension plus sociale que financière. Telle est l'idée de base.

Dans cette perspective, nous devons d'abord jouer la carte de tous les modes de transport et de toutes les qualités de chaque mode de transport. Ensuite, un effort énorme devra être accompli pour effectuer un rééquilibrage qui ne soit ni artificiel ni impossible à réaliser.

Ainsi, dans un rapport de cette commission d'enquête, il a été fait mention de 96 % de trafic en valeur absolue. Evidemment, la valeur n'est pas négligeable mais, dès lors qu'il s'agit de prendre en compte des problèmes de société et d'environnement, la référence doit être la tonne au kilomètre.

Au fond, si l'on ne vise que l'aspect financier en appliquant à telle dépense tel taux de rentabilité, on se décharge sur l'Etat pour assumer les conséquences. Je préfère intégrer dans la réflexion et dans l'analyse des choix sur dix ans la question des coûts externes comme la santé et l'environnement. Ensuite, on en tire le bénéfice à la fois pour les entreprises publiques et privées et pour la société.

Cette démarche vaut aussi pour le transport ferroviaire, aérien ou fluvial. Pour les cinq prochaines années, nous sommes dans une situation délicate et vos propositions me seront utiles notamment pour le développement et l'amélioration du réseau routier et autoroutier en fonction de l'existant.

Toutefois, il est hors de question, dans l'état d'esprit de mon ministère, de réduire l'engagement financier de l'État.

M. Gérard Larcher, rapporteur -. Avez-vous le sentiment que nous pouvons tout faire ? Le diagnostic sur le réseau routier est celui d'un malade en mauvais état.

M. le ministre. Dans cette vision globale, incluant le réseau ferroviaire dans la stratégie que je viens d'évoquer ainsi que le réseau routier et autoroutier, dégageons ensemble les priorités. Tout mon travail consiste aujourd'hui, et je compte sur vous pour ce faire, à définir les priorités.

A cet égard, j'ai lancé plusieurs études qui sont en cours et qui concernent notamment le RFF et la SNCF. Il existe des projets de 2 300 kilomètres de TGV : un milliard de francs de plus en faveur des investissements ferroviaires a été décidé par le Gouvernement d'ici à la fin du 12ème Plan.

J'évoque rapidement ce que nous avons décidé pour les contrats de plan dans le domaine ferroviaire : nous sommes passés de 270 millions à 500 millions de francs au minimum, soit

presque le doublement des crédits actuels. Je pense même que ces crédits seront plus que doublés s'agissant du développement du réseau ferré, sa modernisation et son entretien. Au total, l'engagement de l'Etat représente 2,3 milliards de francs.

M. Gérard Larcher, rapporteur -. Certes, mais cela ne représente que 500 millions de francs d'opérations nouvelles. Ce montant ne suffira pas à effectuer les travaux pour le contournement de l'Ile-de-France ou d'une agglomération comme Lyon. Nous voulons connaître vos priorités sur ces points.

M. le ministre. Vous soulevez la question du paiement des investissements. Si la durée des remboursements était plus longue, la situation serait moins compliquée.

M. Gérard Larcher, rapporteur. Seriez-vous d'accord pour une politique d'emprunts à plus long terme ?

M. le ministre. Oui, c'est ce que je viens de vous dire.

M. Jean François-Poncet -. Monsieur le ministre, vous avez dit : il est hors de question de réduire l'engagement de l'État. Ai-je bien compris qu'il n'est pas question de revenir sur le schéma de développement autoroutier ?

M. le ministre. S'agissant du débat sur les réalisations, comment pourrais-je vous répondre positivement alors que vous savez que pour certaines autoroutes, notamment la A 51, j'ai arrêté l'enquête d'utilité publique ? Mais, je le répète : globalement, il est hors de question, dans l'état d'esprit du Gouvernement, de réduire les investissements sur les réseaux routiers et autoroutiers.

M. Jean François-Poncet, président -. Prenons l'exemple de la liaison Rhin-Rhône !

M. le ministre. La logique européenne impose plus de transparence sur le plan de la concurrence. Or, au lieu de s'inscrire dans cette logique, au moins pas à pas, certaines pratiques ont perduré.

Ainsi, je dois régler le dossier de la A 86, dont l'enjeu est de 11 milliards de francs ! J'aurais pu prendre le prétexte de la décision du Conseil d'Etat pour mettre à la trappe la déclaration d'utilité publique. Je ne l'ai pas fait parce que je crois à la nécessité du bouclage de ce dossier.

De plus, le contentieux ne met en cause que la transparence de l'appel d'offres. Aussi vais-je m'efforcer de trouver une solution pour mener à son terme la réalisation de la A 86.

Cette année sera discuté un projet de loi sur l'aménagement du territoire. L'objectif est de passer des schémas nationaux modaux à des schémas de service non seulement régionaux mais aussi interrégionaux et nationaux, à la fois pour le trafic voyageurs et le trafic marchandises. A l'occasion de la discussion de ce texte, monsieur Larcher, nous débattons des priorités à mettre en oeuvre.

M. Jean François-Poncet, président -. Quid du financement du TGV-Est, y compris le matériel roulant ?

M. Gérard Larcher, rapporteur -. Il a été évoqué une somme de 10 milliards à 8 milliards de francs, avec une participation européenne de 3 %.

M. le ministre -. J'insiste pour que l'on parle du TGV-Est européen. En effet, l'Europe a la possibilité de prendre en charge jusqu'à 10 % du financement, hors matériel ferroviaire, du schéma européen à grande vitesse.

Actuellement, il s'agit de faire confirmer cet engagement européen. Mais je ne peux croire que l'Europe se mette en retrait sur un enjeu dont la dimension est européenne.

J'ajoute que j'ai proposé dimanche, au conseil informel de Chester, la mise en place d'un réseau ferré de fret européen.

Le financement de la première phase représente, au total, 18,7 milliards de francs. Cette somme se répartit de la façon suivante : RFF, qui gère les infrastructures, 2,7 milliards de francs ; l'État, 8 milliards de francs, soit le doublement de l'engagement précédent ; l'Europe, 2 milliards de francs ; les collectivités territoriales, 4 milliards de francs ; Luxembourg, 0,5 milliard de francs.

Par conséquent, il reste un ajustement de 1,5 milliard de francs. A mon avis, les régions concernées, surtout la région parisienne, peuvent faire un effort supplémentaire.

Je ne désespère pas d'avancer, mais j'ai besoin de tout le monde dans cette démarche d'autant, monsieur Larcher, que l'allongement de la durée du remboursement des emprunts du réseau routier et autoroutier permettra de libérer des potentialités.

Mme Janine Bardou -. La RN 88 fait-elle toujours partie de vos priorités ?

M. le ministre -. Madame, votre question se situe hors du cadre de la commission d'enquête. Ecrivez-moi et je vous répondrai.

Mme Janine Bardou -. Nous venons de prendre connaissance de l'avant-projet de loi sur l'aménagement du territoire. En effet, l'article 10 prévoit que les infrastructures seront étudiées en fonction de l'eau, de l'air et des risques naturels.

Dans une région comme le Massif central, vous connaissez les problèmes qui sont liés à la montagne. Quel est votre sentiment à ce sujet ?

M. le ministre -. Je le répète, la société développée intégrera toujours plus les problèmes posés par la sécurité et l'environnement aux enjeux économiques. En même temps, je crois fortement que l'absence d'infrastructures et d'équipements nouveaux entraîne la stagnation puis le recul d'un pays.

C'est ma conviction profonde, que je défends avec Mme Voynet. Travaillons à une démarche nouvelle et intelligente pour définir et réaliser les objectifs que je qualifierai de "contraints" en respectant l'environnement.

Ce n'est un secret pour personne, je ne souhaite pas que l'on porte un coup d'arrêt à la réalisation des infrastructures nécessaires ; mais je tiens, autant que ma collègue, à intégrer l'enjeu environnemental...

Mme Janine Bardou - Elle n'est pas la seule, monsieur le ministre.

M. le ministre -...je suis, autant qu'elle, attaché à l'idée de réduire les besoins de déplacements contraints mais il faut également répondre aux besoins de déplacement des voyageurs et assurer le transport des marchandises. Il faut trouver un mode de développement harmonieux.

Vous avez fait état, madame Bardou, de la A 88 dans le Massif Central, mais nous menons également une réflexion sur la A 75 ; nous n'arrêtons pas, même si certains estiment que les choses ne vont pas assez vite.

Mme Janine Bardou. La question n'était pas là, monsieur le ministre.

M. Le ministre. Par exemple, s'agissant du viaduc de Millau, sur la A 75, quelle est votre position en ce qui concerne le péage ?

Mme Janine Bardou - Je répons nettement : il faut un péage.

M. Jean François-Poncet, président -. Il faut des péages, sinon vous ne financerez jamais rien !

M. le ministre. Tout à l'heure j'ai sollicité vos propositions ; maintenant je compte sur votre aide pour convaincre votre ami M. Puech !

M. Jean François-Poncet, président -. Nous ne sommes pas liés, nous sommes démocratiquement indépendants ! Encore faut-il que vous n'empochiez pas les aides que l'on vous apporte sans, en échange, nous donner des satisfactions d'importance égale.

M. le ministre -. Je recherche toujours l'équilibre, monsieur le président...

M. Jean François-Poncet, président -. C'est ce que l'on appelait autrefois " l'avantage mutuel ".

M. le ministre. C'est ainsi que j'ai pratiqué avec les Américains...

M. Jean François-poncet, président -. Et ce n'était pas mal, d'ailleurs !

M. le Ministre. ...nous avons conclu, avec les Etats-Unis, un accord bilatéral sur le fondement de l'intérêt mutuel ; c'est un mot formidable !

M. Jean François-Poncet, président. Il est en usage depuis longtemps. Monsieur le ministre, je vous remercie.

La séance est levée.

ANNEXE N° 7 -

AUDITION DE MME DOMINIQUE VOYNET, MINISTRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT, LE 6 MAI 1998

M. Jean FRANCOIS-PONCET, PRESIDENT.- Nous accueillons maintenant Mme Dominique VOYNET, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Je vous remercie, Madame la Ministre, d'avoir bien voulu répondre à notre invitation. Il s'agit d'une Commission

d'enquête, la loi me fait obligation de vous demander de prêter serment...

Mme VOYNET.- Je le jure et je dis d'ailleurs toujours la vérité.

M. le PRESIDENT.- Nous n'en doutons pas.

Vous savez dans quel contexte nous travaillons, puisque vous avez pris connaissance des conditions dans lesquelles la Commission d'enquête avait été créée par le Sénat.

Je voudrais vous soumettre trois indications que nous avons recueillies au cours de notre enquête déjà avancée.

Lorsque le Directeur des Routes est venu devant nous, il nous a montré un graphique qui révèle, entre autres, que si nous prenons l'année 1980 comme base 100, nous sommes actuellement à 124 en termes de surface autoroutière, et à 163 en termes de volume de trafic.

En d'autres termes, le trafic a augmenté beaucoup plus vite que la surface destinée à l'accueillir.

Cela nous amène à nous demander si cette constatation doit inciter à freiner ou plutôt à accélérer la construction autoroutière.

Deuxième observation. Nous avons consulté des entreprises de transport combiné, nous nous sommes particulièrement intéressés à ce transport, car nous pensons qu'il est une des priorités que la nation doit se donner. Les responsables de ces entreprises sur le terrain nous ont dit que le multimodal n'est pertinent que pour les trajets supérieurs à 500 km, lesquels ne représentent que 20 % du total du transport marchandises. A l'inverse, la très grande majorité des trajets réalisés par les poids lourds sur les autoroutes ont des longueurs inférieures ou égales à 100 km.

Le transport combiné peut-il réellement permettre de soulager la route ?

La dernière indication nous vient de la sécurité routière. Elle date de février et fait état d'une augmentation significative du nombre de tués. Or c'est principalement sur le réseau routier ordinaire qu'ont lieu les accidents. De loin le mode de transport le plus sûr est donc l'autoroute.

Je cite ces trois chiffres, un peu pour vous provoquer, mais ils sont très solides et induisent nos interrogations.

Je vous donnerai une quatrième indication, venant celle-là de la Direction du Trésor, sur l'équilibre financier.

Le système autoroutier est très endetté, mais en dehors de deux liaisons, le tunnel de Fréjus et l'autoroute de Normandie, tout le développement prévu dans le plan Balladur trouverait à se financer dans des conditions tendues, mais normales, et le système autoroutier serait en état de rembourser les dettes dans les délais de concession qui lui sont aujourd'hui accordés.

Voilà quatre indications que nous avons recueillies autour de questions que nous avons posées à des personnes différentes, mais sur des sujets très voisins, afin de croiser leurs réponses.

Mme VOYNET.- Vous me pardonnerez de ne pas entrer aussi vite dans le vif du sujet et de ne pas répondre très directement à vos questions. Evidemment j'ai relu avec attention l'argumentaire qui a conduit à la mise en place de la Commission d'enquête et il semble que certains éléments doivent être resitués dans leur contexte.

Votre Commission est chargée d'examiner les conditions dans lesquelles semblent remis en cause certains choix stratégiques concernant les infrastructures de communication, les incidences qu'une telle remise en cause pourrait avoir sur l'aménagement et le développement du territoire français, notamment du point de vue de son insertion dans l'Union.

Cette problématique renvoie à trois questions.

- 1) Y a-t-il eu depuis mai 97 des changements d'orientations en matière de politique de transport ?
- 2) Quels éléments fondent les choix d'orientations stratégiques du Gouvernement ?
- 3) Quelles incidences auront ces décisions sur l'aménagement et le développement du territoire ?

La première question appelle une réponse clairement positive : il y a bien eu, depuis notre arrivée, des changements d'orientations en matière de politique de transport. Je crois d'ailleurs qu'on ne devrait pas s'étonner que l'alternance politique se traduise par des changements d'orientations dans la politique gouvernementale. C'est même à cela que sert l'alternance en général.

Le secteur des transports, le développement des infrastructures de communication notamment, ne se limite pas à la gestion technique de procédures. Les choix en matière d'infrastructures traduisent aussi dans la réalité des orientations générales qui forment une politique des transports. C'est dans ce cadre que le Gouvernement a effectivement remis en cause certains projets et en a réévalué d'autres. J'y reviendrai sans doute, je pense notamment au projet de franchissement de la barrière alpine. Cette démarche est légitime, elle était indispensable et urgente.

Prenons la question des infrastructures ferroviaires.

Le schéma directeur national, approuvé le 1^{er} avril 1992, ne traite que des lignes nouvelles à grande vitesse. C'était alors l'axe stratégique de l'entreprise et la seule préoccupation des pouvoirs publics.

Ce schéma présente un réseau comportant 4.700 km de lignes nouvelles à grande vitesse. Au mois de juin 1997, 1.300 km sont en service. Les deux branches du TGV Méditerranée (Valence-Marseille et Valence-Nîmes) sont en chantier.

Par ailleurs, des études ont été engagées sur de nombreux projets : TGV Est, Rhin-Rhône première phase, Languedoc-Roussillon, Lyon-Turin, Bretagne-Pays de Loire et Aquitaine. Ces différents projets représentent un investissement global estimé à 84 milliards de francs, non compris le Lyon-Turin, d'une ampleur particulière qui dépendra du choix de l'emplacement du tunnel.

Or, la réforme de la SNCF intervenue en 1997 interdit la poursuite de cette fuite en avant. Ces nouveaux projets ne pourront plus être financés par l'endettement de la SNCF. Tous se caractérisent par une faible rentabilité financière. Ils ne pourront se réaliser que moyennant des concours publics couvrant une part importante des coûts.

Dans le budget 1997, les ressources affectées au développement des TGV ne s'élevaient initialement qu'à 500 millions de francs. Ces sommes étaient insuffisantes pour couvrir les engagements de l'Etat relatifs au TGV Méditerranée. De surcroît, une partie de ces crédits servait à payer des études sur des projets dont on ne savait pas quand et comment on les financerait.

On peut même, me semble-t-il, affirmer que l'octroi de sommes conséquentes à la réalisation d'études avait essentiellement pour objet de calmer l'ire et l'impatience d'un certain nombre d'élus

porteurs de ces projets, qui restaient dans les limbes.

Maintenir en apparence des objectifs ambitieux sans s'en donner les moyens, malgré un changement des règles du jeu qui impose de nouveaux modes de financement, n'était-ce pas déjà, sous une forme insidieuse, les remettre en cause ?

Le Gouvernement s'est attaqué à cette difficulté. Dès le budget 1998, il a augmenté les moyens financiers consacrés au développement du réseau ferroviaire, qui atteignent 1,3 milliard de francs hors transport combiné.

Il a pris des engagements clairs pour accroître encore les enveloppes annuelles de 1 milliard de francs d'ici la fin des prochains contrats Etat-Région.

Par ailleurs, il a réorienté la politique de développement du réseau, au bénéfice de la modernisation et l'adaptation du réseau classique, notamment parce qu'il considère que le développement du fret ferroviaire constitue une priorité de la politique des transports.

Pour autant, le Gouvernement n'a pas remis en cause de projets de TGV. Il a confirmé la poursuite d'un programme maîtrisé de lignes à grande vitesse, respectant nos engagements internationaux.

Il s'agit plus précisément des projets de lignes Perpignan-Figueras et Lyon-Turin, avec une composante fret importante, du projet de TGV Est, que Réseau Ferré de France devra optimiser d'un point de vue technico-économique et environnemental, du projet de TGV Rhin-Rhône, dont la première phase devra faire l'objet d'une réalisation progressive, avec une ligne nouvelle se limitant dans un premier temps à Besançon-Mulhouse.

Encore un mot sur l'état d'esprit dans lequel a travaillé le Gouvernement. En effet, s'il a été réaffirmé son attachement au projet de TGV Est, il a été en revanche demandé deux choses :

- 1) le réexamen des modalités du montage financier,
- 2) l'optimisation de la liaison.

Le Gouvernement s'est interrogé sur un concept de train à grande vitesse qui prévoyait la circulation de convois à une vitesse commerciale de 400 km/h, alors que les matériels adaptés n'existent pas, et que le choix technique de cette vitesse commerciale générait en fait des courbes et des tracés dont l'impact environnemental était important, et des localisations de gares qui n'étaient pas forcément directement adaptées aux plus grands besoins de la population.

Ce n'est pas remettre en cause que de proposer de réexaminer, alors que des dossiers de ce type courent depuis des années, les conditions d'une meilleure efficacité économique, d'un plus grand service rendu aux populations et d'une plus grande rigueur budgétaire.

Passons maintenant aux infrastructures routières.

Le Conseil d'Etat a rappelé, avec la clarté qui s'attache aux décisions de justice, que la directive 89/440, dite directive "travaux", aurait dû être appliquée à compter du 22 juillet 1990. Ces remises en cause tardives risquent de coûter cher.

Lorsque les réglementations changent, il faut s'adapter rapidement. Pressé de s'expliquer sur ses pratiques en matière de concessions autoroutières, le précédent Gouvernement s'était engagé, d'une part, à appliquer strictement la directive -ce qui était la moindre des choses- d'autre part, à apurer

avant le 31 décembre 1997 la situation des concessions pressenties avant l'entrée en vigueur de la directive.

Même si certaines personnalités ont soutenu devant votre Commission une analyse contraire, cette entrée en vigueur, sans doute trop tardive, des textes communautaires comporte implicitement une remise en cause du mode de dévolution à la française des concessions autoroutières.

Le droit communautaire est un droit de la concurrence. L'obligation de publicité ne se réduit pas à une obligation de pure forme. L'égalité des chances entre les candidats interdit qu'un candidat puisse, à la différence des autres, faire reposer une partie du financement de l'ouvrage à construire sur les recettes procurées par le reste de son réseau. Le déficit éventuel lié à une section nouvelle doit être couvert par une subvention publique.

Le Gouvernement a tiré les conséquences de cette situation. Le biais artificiel en faveur de la réalisation d'autoroutes concédées en apparence gratuite n'existant plus, il convenait de s'interroger sérieusement sur divers projets comportant des atteintes environnementales majeures et de lourds problèmes de financement comme l'A51 ou l'A58.

Dans le même temps, le Gouvernement assurait la continuité de l'Etat en passant, avant la date fatidique du 31 décembre 1997, des avenants couvrant les projets pressentis déclarés d'utilité publique.

Je ne m'étendrai pas sur l'abandon du projet de canal Rhin-Rhône. Rien, sauf des illusions fondées sur des analyses des années 50, et qui voyaient l'avenir dans un rétroviseur, ne justifiait ce projet. Son abandon explicite sanctionne une longue lutte qui avait su en démontrer le caractère inutile, néfaste et dispendieux.

D'ailleurs, je peux le dire maintenant, il est peu d'hommes politiques, quelle que soit leur étiquette, qui n'aient pas en tête à tête justifié l'abandon de ce projet, même si publiquement il leur est arrivé de déplorer les conditions dans lesquelles il a été opéré.

Vous le voyez, le contexte économique et politique imposait des remises en cause. Le Gouvernement ne se contente pas de subir les événements, il procède à des remises en cause en séparant SNCF et RFF, par exemple, il met en oeuvre de nouvelles orientations politiques, tant en matière de transport que d'aménagement du territoire.

Je reviendrai à la définition d'une nouvelle politique publique des transports que j'appelle de mes vœux.

Mon collègue Jean-Claude Gayssot vous a entretenus des orientations du Gouvernement visant à une politique de transport respectueuse des exigences du développement durable.

Le 26 avril dernier, à Chester, à l'occasion d'un conseil informel des ministres de l'Environnement et des Transports de l'Union européenne, nous avons pu mesurer la forte convergence d'analyse et de préoccupation de nos collègues.

La poursuite sur les tendances actuelles de l'évolution des transports n'est pas durable. Diverses études de la Commission et de l'OCDE le prouvent.

Les contributions de bon nombre de nos collègues de l'Union européenne nous ont montré que la plupart d'entre eux partagent notre analyse.

La contribution commune que Jean-Claude Gayssot et moi-même avons remise à ce conseil, et qui pourrait, si vous le souhaitez, être versée au nombre des documents mis à disposition de votre Commission, développe l'ensemble des orientations qui doivent être conjointement mises en oeuvre pour relever ces défis :

- 1) le renforcement des normes techniques applicables aux véhicules en matière de consommation et d'émissions polluantes ou de gaz à effet de serre, ainsi que celles relatives à la composition des carburants ;
- 2) une meilleure répercussion des coûts directs et une internalisation progressive des coûts externes, pour assurer une concurrence équitable entre les modes, ces actions passant prioritairement par une harmonisation sociale et fiscale ;
- 3) un développement prioritaire de l'offre de transport au bénéfice des modes peu polluants : transports collectifs dans les zones urbaines, fret ferroviaire, cabotage maritime et navigation fluviale, transport combiné, notamment au niveau des réseaux transeuropéens.

Vous pouvez donc être pleinement rassurés : les choix de développement des réseaux du Gouvernement s'inscrivent dans une perspective européenne.

Ces orientations en matière de transport recourent celles nouvelles en matière de politique d'aménagement du territoire que j'ai impulsées, et qu'explique l'avant-projet de loi que j'ai remis il y a quelques semaines au Premier ministre. J'espère avoir l'honneur de le défendre prochainement devant votre assemblée.

Les orientations politiques de mon projet visent à réduire les inégalités territoriales, à consolider la décentralisation, à jeter les bases du développement durable.

Pour ce qui concerne la question des transports, qui vous intéresse plus particulièrement, la première innovation concerne les schémas. Les cinq schémas d'infrastructures prévus par la loi de 1995 (schéma directeur routier national, schéma directeur des voies navigables, schéma directeur du réseau ferroviaire, schéma des ports maritimes, schéma des infrastructures aéroportuaires) seront remplacés par deux schémas de services collectifs de transport, l'un pour les voyageurs, l'autre pour les marchandises, élaborés conjointement dans une logique intermodale.

Cela exige de nous de nouvelles méthodes de travail, un découplage entre les services qui devra déboucher sur des approches inédites.

Les redondances et les concurrences contenues entre infrastructures diverses sur de mêmes parcours pourront être évitées. Les complémentarités entre modes, notamment dans le domaine du transport combiné, seront systématiquement exploitées.

L'autre modification est au moins aussi importante. Je veux parler du passage de schémas d'infrastructures à des schémas de services. En matière de transports collectifs, vous savez mieux que moi combien est illusoire une approche en termes d'infrastructures. Que signifie l'ajout sur une carte d'un tracé indicatif d'une infrastructure ferroviaire nouvelle ? Ce qui fait la qualité du service nouveau offert à l'usager, ce sont, au-delà du seul tracé et des possibilités financières, les horaires, les fréquences, les correspondances, les matériels utilisés, et bien d'autres éléments.

De même, vous savez bien que l'indice de satisfaction vis-à-vis de l'élaboration de schémas d'infrastructures, tant pour les élus demandeurs que pour les services ou les opérateurs, est réglé sur le nombre d'infrastructures nouvelles venant s'inscrire sur la carte.

C'est une dynamique du "toujours plus", qui ignore fondamentalement les ressources ouvertes par une meilleure exploitation du patrimoine existant. Or, si on s'intéresse d'abord aux services rendus aux usagers, on sait bien que l'amélioration de l'exploitation et l'optimisation du réseau existant recèlent des potentialités considérables qu'il ne faut pas occulter au seul bénéfice de la création de nouvelles infrastructures.

Ma volonté est de partir de l'évaluation des besoins en matière de mobilité, pour définir les objectifs de services que la collectivité nationale se propose de poursuivre et en déduire les moyens permettant d'y arriver.

Ces schémas seront élaborés à l'issue d'une phase de concertation territoriale, qui sera engagée quand le projet de loi aura été déposé au Parlement. Je compte sur vos contributions pour que soit tiré le meilleur parti de cette nouvelle approche intermodale et de service.

Mais on ne peut pas tout attendre du niveau national. Cet exercice de planification des schémas nationaux doit être relayé sur le terrain. C'est pourquoi je propose un renforcement de l'initiative régionale en la matière à travers les schémas régionaux.

Il est assigné aux schémas régionaux de transports les mêmes caractéristiques qu'aux schémas nationaux qu'ils précisent et prolongent : intermodalité et approche en termes de service rendu. La Région devra donc réunir les diverses autorités organisatrices pour rechercher les complémentarités et les coopérations qui améliorent le mieux le service rendu aux usagers des transports collectifs.

Comme je vous l'ai indiqué, notre projet de loi se fonde sur le développement durable, dont les exigences seront inscrites dans les premiers articles de la loi d'orientation des transports intérieurs.

Ces inflexions des politiques des transports et d'aménagement du territoire se traduisent, quand cela est nécessaire, par des remises en cause de partis pris d'aménagement et, ce qui n'est pas sans lien bien sûr, par des redéploiements de ressources financières.

Les conditions dans lesquelles interviennent ces changements sont celles prévues et organisées par notre régime démocratique : la convergence d'un contexte changeant, de défis nouveaux, d'orientations politiques nouvelles approuvées par les électeurs et mises en oeuvre par un Gouvernement disposant de la confiance de l'Assemblée Nationale.

Je vous remercie d'avoir bien voulu écouter ce long exposé préliminaire. Si vous me le permettez, je voudrais juste, avant de vous laisser la parole, dire quelques mots en réponse aux questions plus précises évoquées par le Président de votre Commission d'enquête.

Un terme m'a frappée dans son intervention, le terme "priorité". En effet, il a signalé que le transport combiné apparaissait aux membres de cette Commission comme une priorité.

Je suis extrêmement étonnée de voir finalement que les diverses personnes qui se relaient dans mon bureau et avec lesquelles j'ai des contacts fréquents -parlementaires, élus de grandes villes, responsables de région ou de département, entreprises, associations- me déclinent les priorités. Je me rends compte que tout est prioritaire : priorité à la résorption des points noirs du bruit et de l'insécurité, priorité à la poursuite du schéma autoroutier, priorité au rail, priorité aux grandes lignes, permettant d'assurer la circulation privilégiée de marchandises, notamment par le biais de corridors ferroviaires, priorité aux plates-formes intermodales, au transport combiné, au franchissement des massifs par voie ferroviaire et non plus exclusivement routière, priorité à la réalisation du réseau fluvial, etc.

Une de nos maladies est justement d'être incapables de hiérarchiser ces priorités. C'est pour répondre en partie à la question que nous avons souhaité renoncer à faire rêver les élus, par le maintien de schémas infinançables dans les conditions budgétaires actuelles et notamment de la construction européenne, et mettre en place une approche intermodale pour les schémas de transports afin de permettre de ne plus mettre en concurrence, pour les mêmes usages et sur les mêmes axes, les infrastructures lourdes fort coûteuses.

Notre souci est vraiment de rationaliser l'usage des moyens dont nous disposons sur le plan financier, et de répondre en priorité aux besoins de la population. A cet égard, nous aurons à discuter de façon très précise d'orientations des prochains contrats de plan, qui constituent traditionnellement des outils non seulement budgétaires, mais aussi intellectuels très précieux, puisque c'est l'occasion d'une discussion approfondie entre l'Etat, les régions et ce qu'on appelle avec un peu d'inadéquation les collectivités locales de moindre rang. On sait bien pourtant que les budgets des départements sont supérieurs à ceux des régions en général, et qu'ils jouent un rôle important dans la discussion des contrats.

Je souhaite vraiment aller au fond, et que les collectivités ne présentent plus des catalogues de vœux infinançables à l'Etat, mais soient capables d'indiquer leurs priorités, l'usage, le contenu en emplois, et leur contribution financière.

Je veux évoquer aussi les grandes difficultés que nous avons à appréhender l'avenir et ses évolutions.

Je ne voudrais pas faire de parallèle hâtif avec ce qui s'est passé dans le domaine de l'énergie, mais enfin la tradition française est souvent de prolonger des courbes, en faisant l'impasse sur l'évolution de celles pouvant être obtenues par de la volonté politique et des offres alternatives aux tendances lourdes constatées spontanément.

Ainsi, par exemple, on avait dessiné dans les années 70 au moment de la crise pétrolière, des courbes exponentielles de croissance de la consommation énergétique qui se sont révélées fausses, parce qu'il y a eu une implication forte des pouvoirs publics dans une politique de maîtrise de l'énergie.

Aujourd'hui on est à peu près dans la même situation. Se contente-t-on de prolonger les courbes présentées par la Direction des Routes ? Jean-Claude Gayssot lui-même pense que ce n'est pas possible, et que les modèles mathématiques qui utiliseraient une seule variable, le coût du transport routier, ne sont pas intelligents et ne permettent pas d'appréhender finement l'avenir.

Il faut agir sur plusieurs variables : le coût du transport routier, notamment à travers l'évolution du contexte social de ce secteur, mais aussi les perspectives de gains de productivité dans le secteur ferroviaire, médiocres pendant longtemps, mais dont je suis bien convaincue qu'elles existent et qu'il faut absolument les utiliser, enfin, l'internalisation des coûts, c'est-à-dire la prise en compte des effets négatifs induits.

La suppression des espaces agricoles, les accidents, le bruit, la pollution, le coût en devises de l'achat de carburant, etc, tout doit être pris en compte dans l'évaluation de l'efficacité économique et sociale des différents modes de transport. Aujourd'hui on n'est pas très bien outillé sur le plan des modèles et des outils de prospective pour dessiner l'avenir.

M. le PRESIDENT.- Votre présentation m'inspire deux ou trois commentaires. Je veux d'abord vous remercier de la netteté de votre propos. J'y puise la justification de notre Commission

d'enquête.

Vous avez bien dit : "nous changeons de politique". C'est bien notre sentiment. C'est pourquoi notre Commission a été constituée. Il est bon que vous l'ayez affirmé avec autant de clarté. J'ai même senti un peu de provocation, mais tant mieux, c'est clair, il y a une majorité, un Parlement, vous changez de politique, c'est très bien. Toute la question consiste à savoir quelle va être cette politique.

Concernant les schémas de train à grande vitesse, la carte qui en avait été dressée à un moment n'était que potentielle, puisque la plupart des tracés n'ont pas été mis à l'étude. Il est exact que ces schémas ne peuvent pas être réalisés, certains seulement peuvent l'être, d'autres posent probablement des problèmes, et nous serons amenés, je le pense, à indiquer, que pour une série de trajets, les trains pendulaires peuvent avoir leur intérêt.

Vous n'en avez pas dit autant, et je vous en remercie, sinon vous vous seriez mise en contradiction avec ce que nous avons entendu, des schémas autoroutiers.

Celui retenu à l'époque par le Gouvernement Balladur est, à quelques exceptions près, finançable. Cela ne signifie pas qu'il soit obligé de le faire, le Gouvernement peut parfaitement changer de politique, mais pas sur la base d'un argument financier. Vous ne l'avez pas invoqué et je vous en remercie.

Vous n'avez répondu à aucune de mes questions, donc j'y reviendrai. Mais avant, vous avez parlé des schémas de services. Vous avez indiqué qu'ils feraient l'objet d'une concertation aux niveaux régional et inter-régional. C'est très positif, parce que cela permettra aux Conseils Régionaux -et j'espère qu'ils consulteront les départements- de s'exprimer.

Il serait tout à fait paradoxal que ces schémas soient soumis aux régions et pas au Parlement. Feront-ils l'objet d'une décision législative ? Nous le souhaitons.

Je comprendrais difficilement qu'on consulte les régions et qu'on ignore le Parlement. S'il est consulté, il aura manifestement à se prononcer.

Est-ce que ces schémas de services seront soumis à son vote ? J'aimerais une réponse très concrète.

J'ai suivi avec beaucoup d'intérêt vos propos. Je suis d'accord avec vous, il ne faut pas rêver. Ce n'est pas du tout notre intention, d'ailleurs pas plus dans un sens que dans l'autre.

Parmi les observations que vous avez formulées, vous avez mentionné une série de considérations, les coûts qu'il faut internaliser dans le calcul de rentabilité au sens très large des infrastructures de désenclavement.

J'ai été surpris parce que vous n'avez pas parlé d'une donnée, le développement économique local. Je vous ai entendu parler du bruit et d'autres éléments très importants et auxquels nos concitoyens sont très sensibles. Je crois que je mentirais en disant qu'ils ne le sont pas également au développement économique, qui nous paraît absolument déterminant. Quelle est la dose d'enclavement qui empêche le développement ou le freine ? Et quelle est celle de désenclavement, par grands axes autoroutiers reliant les régions à l'Europe, nécessaire pour le développement ?

Je vous ai posé trois questions, je les répète.

1) Le Directeur des Routes nous a montré un graphique qui indique qu'en prenant 1980 comme base

100, nous sommes en surface autoroutière à 124 et en volume de trafic à 163. Nous assistons donc à une densification préoccupante. Comment allons-nous traiter ce problème ?

2) Le transport combiné est une priorité dans notre esprit comme le développement durable. J'entends que tout à coup on découvre celui-ci, c'est une espèce de révélation fantastique d'un nouveau Gouvernement. Non, nous en sommes tous partisans, permettez-moi de vous le dire, nous autant que vous, et nous sommes à l'écoute des populations, nous sommes tous des élus locaux.

Ceci dit, le transport combiné, nous ont dit les responsables de ces entreprises, n'est pertinent que pour les trajets supérieurs à 500 km, il ne représente que 20 % du total des transports de marchandises, la très grande majorité du trafic poids lourds sur les autoroutes s'effectue sur des trajets inférieurs ou égaux à 100 km. Par conséquent, le transport combiné est prioritaire, mais ne s'applique qu'à 20 % de la globalité.

Voilà deux questions concrètes sur lesquelles j'aimerais avoir vos réponses.

Mme VOYNET.- Je vais être encore plus provocatrice, Monsieur le Président.

M. le PRÉSIDENT.- Je m'y attendais.

Mme VOYNET.- Quand on dit "on change de politique", cela ne signifie pas qu'on a moins d'ambition, mais qu'on arrête de faire semblant. On affronte avec lucidité les problèmes budgétaires, on arbitre, et on dit, comme vous-même il y a quelques instants, qu'on ne fera pas tout ce que l'on veut faire tout de suite.

Il me semble que c'est une singulière maladie que celle qui nous frappe, je le répète, qui a si longtemps permis de faire le consensus, et singulièrement de faire adopter à l'Assemblée Nationale et dans votre assemblée des projets de schémas de d'infrastructures par addition. Ce n'est pas faire insulte aux parlementaires que de dire que c'est une pratique fréquente que de subordonner le soutien à un schéma à la prise en compte d'un projet de plus concernant spécialement la circonscription, le département ou la région.

D'ailleurs, j'avoue bien volontiers qu'à la place des parlementaires, je n'échapperais pas non plus à ce travers.

M. le PRÉSIDENT.- Permettez-moi de vous interrompre une seconde. Jamais les schémas n'ont été soumis au Parlement, et nous le demandons. Les collectivités territoriales n'ont jamais été consultées non plus. M. Pons, quand il était ministre des Transports, avait annoncé une grande consultation locale. J'avais dit : "En conséquence, vous allez le soumettre au Parlement". Mais dans le passé cela n'a jamais été le cas.

M. FATOUS.- Les projets n'étaient pas financés.

M. le PRÉSIDENT.- Il n'y a pas de schéma Balladur, c'était le schéma Méhaignerie. Il a simplement dit que sa réalisation serait accélérée. Et les financements sont possibles, mais ce n'est pas vrai du schéma ferroviaire.

Mme VOYNET.- Si je comprends bien, la Commission est en train d'auditionner son Président qui a une opinion bien arrêtée, ce n'est d'ailleurs pas la mienne.

Nous pourrions débattre entre nous, mais dans ce cas je n'aurai pas forcément le temps de répondre aux questions posées. J'ai déjà, je crois, donné mon accord pour venir plancher devant vous pour

représenter les projets de loi d'orientations d'aménagement durable du territoire, je suis d'accord pour le faire, mais si je veux en rester au sujet de la Commission d'enquête, je vais apporter les réponses, sans les fuir, aux deux questions précises que vous avez formulées tout à l'heure.

Le schéma autoroutier n'est finançable que dans un contexte particulier. Or il me semble avoir dit très clairement qu'il avait changé au niveau européen.

Si on veut être extrêmement rigoureux dans l'utilité des fonds publics, on doit aussi prendre en compte le fait qu'à côté du concept autoroutier tel qu'il est mis en oeuvre par le ministère de l'Équipement, des Transports, il est d'autres concepts, dans les zones où le trafic est moins important, où la géographie est plus exigeante et génère des coûts très lourds, qu'il pourrait être plus important de développer, comme par exemple deux fois deux voies ou des autoroutes moins larges.

Il pourrait être intéressant aussi de prendre en compte le fait que quand on développe en concurrence des infrastructures lourdes sur les mêmes axes, elles se handicapent mutuellement. Ainsi la rentabilité d'un TGV peut être affectée de 20 à 30 % si on construit en parallèle une autoroute, qui vole une partie du trafic.

Je ne suis pas en état de répondre par oui ou par non à la question "faut-il accélérer le programme autoroutier ?". Il faut le réexaminer tronçon par tronçon, en fonction du coût, du contexte géographique, etc.

En revanche, je ne souhaite pas raisonner de façon purement mécanique. La phrase qui, dans la loi Pasqua, disait qu'aucun point du territoire ne devait être à plus de 50 km d'une autoroute et plus de 45 minutes d'une gare TGV me paraît surréaliste.

Est-on en état de promettre à tous les points des montagnes des équipements autoroutiers à 150 MF le kilomètre pour desservir quelques centaines ou quelques milliers d'habitants ? Ce n'est pas faire insulte au monde rural que de dire que c'est un mythe, une vue de l'esprit, une façon de manifester de manière un peu chaotique un intérêt pour la desserte de ces populations.

Quand j'ai parlé de réponses aux besoins, ce n'étaient pas simplement ceux des individus de se déplacer pour rencontrer leurs amis le week-end ou partir en vacances, mais j'inclus évidemment ceux des entreprises et les contraintes économiques.

Permettez-moi de dire qu'un des éléments très importants de nos choix en matière d'infrastructures est le contenu en emplois des travaux. Il me semble absolument fondamental de choisir les investissements et les modalités qui permettent de créer ou de maintenir le maximum de postes.

Je m'intéresse beaucoup à l'alchimie subtile qui lie desserte d'un territoire et développement économique. En effet, et pour ne parler que de ce que je connais bien, je vis dans une région où les zones d'intense vitalité économique sont paradoxalement très enclavées. La petite vallée de Moirans-en-Montagne où on fabrique près d'un tiers ou la moitié des jouets français est extraordinairement mal desservie sur un plan ferroviaire et routier. Alors que je vis dans une ville d'un peu moins de 30.000 habitants, desservie par deux autoroutes qui se croisent, à deux heures de TGV de Paris, avec un aéroport de stature régionale, et un canal Freyssinet, dont je n'ai pas considéré qu'il était prioritaire de le mettre à 4.000 tonnes de gabarit, cette petite ville a un mal fou à décoller sur un plan économique.

Je pense que les maires des villes moyennes, il y a quelques années, avaient notamment voté une motion qui insistait sur l'ambiguïté de l'apport du TGV, en disant : "il peut apporter des richesses, mais aussi faciliter le départ de certaines forces vives ou des jeunes". A une heure ou même une

heure trente de Paris, comme Dijon par exemple, on peut aussi subir une sorte de " banlieurisation " qui fait fuir matière grise et capitaux vers des villes plus grandes.

Nous devons travailler sur les conditions du développement local, l'infrastructure de façon évidente est une des pistes. La consolidation demande autre chose.

C'est d'ailleurs hors sujet pour votre Commission, je ne suis pas convaincue que l'utilisation qui a été faite jusqu'à présent des outils financiers de la DATAR ait été d'une grande aide pour consolider le développement économique. Je me suis donc attachée à réorienter leur emploi.

Comment soulager la route, devant le constat que vous avez dressé ? Probablement en se donnant les moyens de redéployer une partie du trafic vers le fer. Vous avez très justement souligné qu'une minorité seulement des poids lourds effectuait des trajets de plus de 500 km. Il faut en être conscient, si tel est le cas, en général ils n'utilisent pas l'autoroute, y compris quand elle existe, parce qu'il faut aller la chercher en dehors des villes et des points de livraison, il faut payer le péage, et rejoindre le lieu de desserte à la sortie.

On finance en France simultanément et en concurrence des tronçons autoroutiers payants et l'entretien de routes nationales ou départementales, sur les mêmes axes qui sont gratuits et qui conservent de ce fait un pouvoir d'attraction très fort, alors que sur le plan de la sécurité, du bruit, de la nuisance, tout ne peut pas être financé pour améliorer la situation.

M. le PRESIDENT.- Je vous remercie de vos réponses. Je laisse la parole au rapporteur.

M. LARCHER.- Vous nous parlez de hiérarchisation, de priorités. Quelles seraient celles que le ministre de l'Aménagement du Territoire dégagerait dans une perspective à quinze ans, dans le schéma de service, fret ferré ou non ? Comment joindre le sillon du Rhin à celui du Rhône et aux ports ? Peut-on envisager une voie dédiée au fret dans un schéma d'organisation d'une autre nature ?

Il faut rappeler qu'un TGV libère aussi des sillons pour le fret et donc de ce fait peut générer des activités économiques.

Dans les schémas intermodaux de services collectifs que le projet de loi que nous connaissons va dégager, quelle prescription et quelle valeur normative allez-vous donner ?

Je m'associe aux propos du Président sur l'association du Parlement à ces décisions.

Question concrète : priorités, échange ?

Vous avez dit "nous souhaitons rétablir les conditions de concurrence équilibrée entre les modes". Naturellement je vais parler tout de suite du transport de fret entre les modes autoroutier, ferré et fluvial.

40 % du transport de fret, sur moyenne et longue distances, appartiennent à des sociétés néerlandaises en Europe. Est-ce que le rééquilibrage national des conditions sociales n'a pas de sens s'il n'est pas une décision européenne ? Car évidemment nous verrons les Néerlandais regarder avec beaucoup d'appétit ce qui se passe, et d'ailleurs ils sont en train de racheter les ports le long du Danube, notamment trois roumains, dans lesquels ils ont pris des intérêts importants le mois dernier.

Même si le fluvial ne leur apparaît pas toujours comme le mode premier du développement, ils

parient dessus et ils font en même temps des plates-formes multimodales dans lesquelles ils investissent.

Pensez-vous que la dimension européenne sera la réponse à la concurrence entre les modes ?

Enfin, aujourd'hui, dans l'état actuel du réseau, imaginons que nous investissions trois fois plus que jusque-là. En effet, pour lever le noeud de Lyon, pour créer un réseau de fret réel pour éviter qu'Anvers ne soit le premier port français, pour relier Marseille convenablement à Strasbourg et à Bâle, pour faire sauter le noeud existant dans la région Languedoc-Roussillon, il faut vingt milliards. A raison d'un milliard par an, il faut vingt ans.

Envisagez-vous une priorité ? Dans les vingt prochaines années, le schéma d'insertion sur Nantes, qui constitue notre préoccupation, ne servira que de plaque tournante ou sera plaque de blocage.

Comment réagissez-vous au fait qu'à Bruxelles, mais aussi selon les directeurs des ports de Rotterdam, d'Anvers ou d'Europe du Nord, jamais aucun schéma de fret, ni ferré, ni fluvial, ne passe par la France ?

Enfin, dans quel ordre de priorité placez-vous le TGV Est et le canal Seine-Nord par rapport aux besoins de financement en fret, que j'ai évoqués précédemment pour le ferré ?

Le problème du fret est directement posé, me semble-t-il, dans l'équilibre entre les modes de transport.

Mme VOYNET.- Merci de toutes ces questions.

Je commencerai par les ports, parce qu'il me semble que c'est un sujet qui répond à d'autres questions induites par votre intervention.

La France, jusqu'à maintenant, n'a pas eu une politique portuaire suffisamment claire. Les travaux ont été menés le plus souvent au coup par coup, sans vision d'ensemble. Quand on constate qu'on perd des parts de marché face à d'autres pôles européens, il faut s'interroger sur l'offre de services présentée aux armateurs et chargeurs. Celle-ci est-elle cohérente à l'échelle du territoire, fondée sur des logiques de coopération et complémentaire entre ports ? Ou est-elle illisible ?

Je voyage assez peu parce que je pense qu'on attend plus de moi que je travaille dans mon bureau sur les dossiers. Mais quand je suis allée à Kyoto, j'ai eu l'occasion de rencontrer quelques industriels japonais. Vu de Kyoto, d'Ottawa, de Singapour ou Bombay, y a-t-il un sens à offrir Dunkerque ou Saint-Nazaire ou Nantes ou Rouen ou Le Havre ou Marseille ? Je n'en suis pas sûre.

Face à l'évidente clarté de l'offre néerlandaise, plutôt que de répondre au coup par coup aux besoins des ports, on aurait vraiment intérêt à avoir une discussion sur la politique portuaire de la France, pour clarifier les affectations de ces ports, les équipements nécessaires, et les efforts menés au niveau international pour rendre lisible l'offre.

Il est certain qu'aucune réalisation fluviale transbassins ou transmer n'est de nature à renforcer l'offre portuaire française actuellement.

Quand on soulignait l'absence du chaînon manquant sur quelques centaines de kilomètres entre la vallée du Rhin et celle du Rhône, on précisait que sa réalisation pourrait permettre le décollage du port de Marseille, sans se demander pourquoi ce maillon ne manquait pas à Rotterdam, à l'autre extrémité de cet itinéraire. On sait que les difficultés du port de Marseille sont liées à ses conditions

d'exploitation, et à la longue crise des personnels autant qu'à l'absence de réalisation du canal Rhin-Rhône.

Je pense très important d'assurer des liaisons efficaces sur l'axe nord-sud, à la fois pour les personnes et les marchandises. Concernant ces dernières, la SNCF a déjà précisé qu'elle était capable, moyennant quelques centaines de millions de francs -je crois 200 à 300 MF- de mettre au gabarit B+ la ligne entre Strasbourg et Lyon, pour permettre de faire circuler des conteneurs maritimes.

Une faiblesse actuelle me semble liée au fait que bien des collectivités développent en concurrence des projets de plates-formes intermodales, alors qu'il n'est pas vraiment sérieux d'imaginer qu'il pourrait y en avoir une tous les 30 km. Il va falloir que l'Etat dise son mot sur leur éventuelle localisation.

Concernant le transport des personnes, je voudrais affirmer ma conviction qu'il y a un espace entre le rien du tout et la dégradation du réseau conventionnel, et le TGV sur voie nouvelle sur l'ensemble d'un tracé.

C'est particulièrement vrai pour le TGV Rhin-Rhône. Et là, je voudrais citer quelques chiffres. Dans le dossier de cette mission, deux chiffres frappent l'imagination : Mulhouse-Dijon par TGV : 1 h 10, Mulhouse-Dijon avec le train actuel : le meilleur temps est de 2 h 50. Gagner 1 h 40 est phénoménal.

Ensuite, on se rend compte que la meilleure desserte actuelle prévoit de nombreux arrêts, dont parfois la durée excède dix minutes, avec la nécessité de changer de train en gare de Besançon.

Si on compare ce qui est comparable, c'est-à-dire Dijon-Mulhouse sans arrêt par TGV ou par la voie conventionnelle avec le matériel existant, on compare des trajets de 1 h 10 et de 2 h 10, et le gain n'est plus que d'une heure. On a déjà gagné quarante minutes sans dépenser un sou.

Où le train conventionnel circule-t-il à basse vitesse ? En effet, c'est sur ces tronçons-là que l'amélioration est susceptible de faire gagner des minutes. On se rend compte qu'à de nombreux endroits, moyennant la réalisation de quelques kilomètres de voie nouvelle, on peut gagner de précieuses minutes complémentaires.

Vaut-il mieux commencer dès le prochain contrat de plan à améliorer le service rendu, le matériel roulant et les points noirs du tracé, ou attendre un TGV pendant vingt ans, en laissant se dégrader le service actuel, dont on sait pourtant qu'il sera fondamental si on veut articuler un service TGV grandes lignes avec un réseau régional de bonne qualité ?

On pose souvent mal la question. Il n'y a pas ceux qui sont pour le progrès, pour le TGV, et ceux qui veulent vivre dans des cavernes en s'éclairant à la bougie, et qui seraient contre, mais il y a ceux qui pensent que pour les sommes considérables que cela coûte, on doit rendre le meilleur service possible.

Pour un peu moins de milliards et quelques minutes de plus, je pense qu'on peut rendre des services considérables. Je conçois que nos engagements européens, avec notamment celui de réaliser le TGV Est en échange de la confirmation du rôle de capitale européenne de Strasbourg, aient pu conduire les gouvernements successifs à raisonner autrement. A titre personnel, je reste raisonnablement critique sur ce dossier, mais la décision ayant été prise, je m'y suis évidemment ralliée.

Concernant le canal Seine-Nord, je pense que c'est un dossier beaucoup plus intéressant que ne

l'était le canal Rhin-Rhône, pour un motif essentiel : il se situe sur une zone géographiquement plus plate, avec un réseau de voies fluviales plus consistant.

Cela dit, je ne méconnaissais pas un risque important, qui consiste en un effet de vol de fret aux ports de Rouen et du Havre, je pense que cela nécessite une mûre réflexion. Je ne suis pas convaincue qu'on draine du trafic supplémentaire, mais qu'on puisse mettre en danger des ports en assurant une liaison directe avec l'Ile-de-France, c'est un point sur lequel le Président de l'Assemblée Nationale est très vigilant...

M. LARCHER.- Il a des préoccupations très locales, ce qui est légitime.

Mme VOYNET.- Je pense qu'il relayait les préoccupations de bien des élus et des corps de métiers. Je sais que c'est aussi la position de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Havre, qui s'inquiète beaucoup.

M. LARCHER.- C'était par rapport à vos propos antérieurs sur les parlementaires.

Mme VOYNET.- J'écoute les préoccupations, mais à un moment donné il faut savoir dire si c'est une vraie question ou pas. Notre souci de développement de l'espace français est un souci d'équilibre. Il faut que ce soit un jeu à somme positive où tout le monde gagne.

Si vous me demandiez s'il y avait des travaux auxquels j'étais plus personnellement attachée, j'insisterais sur la consolidation de l'offre transport combiné, sur les conditions du franchissement des massifs, alpin et pyrénéen.

Aujourd'hui la révolte gronde dans les vallées soumises au flux continu des poids lourds, dont beaucoup d'ailleurs ne font que du transit. On utilise le territoire national. S'il n'y a pas de logique d'internalisation des coûts, les profits sont pour nos partenaires européens, et les contraintes, le bruit, les nuisances, les accidents pour nous. Il y a une façon de répondre qui peut être très européenne en améliorant l'offre ferroviaire.

J'ajouterai à cette liste la nécessité probable de réaliser le barreau sud de l'interconnexion TGV entre les réseaux Ouest et Est de la France. Je ne trouve pas très satisfaisant de voir se concentrer les infrastructures sur l'Est. Il faut aussi que l'Ouest bénéficie pleinement de l'effet réseau du TGV pour éviter que les régions ne se sentent s'éloigner de l'espace français.

J'aurai tendance aussi à dire que nous ne devrions pas attendre trop longtemps avant de faire des travaux significatifs sur la liaison Bordeaux-Hendaye, très accidentogène.

J'ai aussi envie, dans la perspective des contrats de plan, qu'on soit capable de monter un programme qui pour les routes privilégierait la résorption des points noirs du bruit -cela fait l'objet de dizaines de milliers de lettres chaque année, à destination des ministères des Transports et de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement- et de certains points noirs de sécurité qui sont prioritaires.

J'ajouterai la volonté de poursuivre et d'approfondir les coopérations dans le domaine ferroviaire entre l'Etat et les régions, pour améliorer les conditions de desserte quotidienne des usagers du réseau régional.

Je listerai également un volet concernant les transports collectifs dans les agglomérations. Aujourd'hui le problème de circulation dans les zones urbaines a un coût économique et sanitaire absolument considérable.

M. le PRESIDENT.- Une observation. Je vous ai entendu dire deux ou trois choses qui m'amènent, pour qu'il n'y ait pas de malentendu, à indiquer que nous ne sommes pas du tout sur la ligne consistant à dire qu'il ne faut rien changer, que le contexte n'a pas évolué, et que la poursuite et la continuité sont les seules idées qui doivent l'emporter.

Vous avez parlé d'autoroutes avec des spécifications simplifiées. C'est une idée que nous regardons de très près. Vous pourriez avoir des surprises heureuses dans notre rapport.

De même, je partage entièrement votre idée qu'avant de se lancer dans un nouveau tracé de chemin de fer à grande vitesse, on ferait mieux d'étudier si l'investissement vaut les quelques minutes gagnées. J'ai les plus grands doutes.

Un train rapide sur une ligne existante, en l'améliorant et en regardant le train pendulaire, nous sommes tout à fait pour.

Nous ne rêvons pas, nous voulons nous aussi que les projets soient poursuivis.

De même, je vous ai entendu parler des liaisons transalpines et transpyrénéennes, elles sont en effet fondamentales et elles peuvent passer par le train. Peut-être les tunnels et le réseau ferré qui transporterait les camions vaudraient-ils la peine d'être étudiés.

Il ne faudrait pas penser que nous sommes sur des lignes consistant à nous arc-bouter. Ce qui nous préoccupe, ce sont l'aménagement du territoire et le désenclavement encore nécessaire et fondamental, sans lequel il n'y aura pas de développement. Il n'amène pas automatiquement le développement, certes.

On pourrait évidemment citer beaucoup d'exemples contraires. Notre religion est simple : sans désenclavement il n'y a pas de développements nouveaux en général, les anciens survivent, bien sûr, parce qu'il y a des traditions, une main-d'oeuvre, etc. Le désenclavement seul n'engendre jamais le développement. C'est une politique d'ensemble dans laquelle le désenclavement est indispensable.

Mme VOYNET.- Chacun utilise le vocabulaire qu'il souhaite. Je m'applique à ne plus dire désenclavement, mais à préférer le mot desserte, qui me paraît correspondre à l'idée d'apporter une réponse à un besoin exprimé sur un territoire.

Le mot désenclavement a été utilisé un peu "à toutes les sauces", comme ceux de développement durable.

Derrière il y a bien l'idée de répondre à un besoin et de ne pas plaquer une solution, toujours la même, c'est-à-dire la traversée de l'autoroute, à une infinie complexité de situations.

Je me rends compte que j'ai oublié la question de Gérard LARCHER concernant la nécessité de travailler dans la perspective d'intégration européenne.

Le rééquilibrage ne peut, à mon sens, se faire que si le contexte social, d'une part, fondamental pour le transport routier, et le contexte environnemental et fiscal, d'autre part, sont en phase.

Je pense notamment à l'harmonisation de la fiscalité des carburants au niveau européen. Elle ne progresse pas sérieusement. Je travaille sur la fiscalité environnementale, le coût des carburants, l'internalisation des coûts, Jean-Claude Gaysot remplit la même tâche sur la dimension sociale.

C'est bien parce que l'Europe sociale, environnementale et fiscale ne progressaient pas aussi vite que les conditions de l'intégration économique que, toute pro-Européenne convaincue que je suis, j'ai pris le risque de voter contre la ratification d'un traité qui est déjà derrière nous, celui de Maastricht.

Il me semble que vous trouverez un consensus pour faire progresser la construction sociale et environnementale de l'Europe.

M. le PRESIDENT.- Et monétaire.

Mme VOYNET.- Bien sûr. Aujourd'hui, en tout cas, le manque d'Europe sociale et environnementale est un handicap à ce rééquilibrage.

M. LARCHER.- Comment décider les artisans néerlandais, propriétaires d'un à deux camions qui constituent l'essentiel de la flotte, à avoir des préoccupations sociales qui les touchent personnellement, alors que, comme les bateliers, ils travaillent en famille ?

Comment faire comprendre à 40 % qu'il faut évoluer ? C'est une difficulté majeure sur un mode concurrentiel où le schéma d'organisation sociologique du mode de transport est complètement différent.

Les bateliers néerlandais à 4 ou 6.000 tonnes travaillent en famille, les camionneurs aussi.

Mme VOYNET.- C'est aussi souvent le cas en France.

M. LARCHER.- Mais ils n'ont pas de grandes compagnies et ils possèdent 40 % de l'Europe, d'où des difficultés d'harmonisation concrètes. Ils ne sont pas demandeurs d'un plan social.

Mme VOYNET.- Je suis d'accord, mais j'avais cru comprendre que le modèle français était la résistance au dumping social et écologique. Je continuerai à le défendre et j'espère bien gagner.

M. LARCHER.- Il n'est pas facile d'avancer, nous l'avons mesuré aux Pays-Bas.

M. le PRESIDENT.- Madame la ministre, nous vous remercions.

(La séance est levée à 19 h 10.)

ANNEXE N° 8 -

L'ÉVOLUTION DU TRAFIC SUR LA VOIE FLUVIALE RHIN-MAIN-DANUBE APRÈS L'ACHÈVEMENT DU CANAL DU MAIN AU DANUBE EN 1992

Traduction des principaux extraits de la communication de M. Wolfgang Paul, président de la direction des voies navigables et de la navigation fluviale sud, devant l'assemblée générale de

l'Association autrichienne des voies navigables^{60(*)}.

Gestion des barrages de retenue du Main, canal Main-Danube, aménagement du Danube

La modernisation du Main grâce à des barrages de retenue a été terminée au début des années 60, la modernisation du Danube de la frontière austro-allemande à Ratisbonne a, elle, été achevée à la fin des années 60 - à cette réserve près que, sur le tronçon de Vilshofen à Ratisbonne, elle n'a été faite que sous la forme d'une régulation des basses eaux par des épis et ouvrages régulateurs. Compte tenu du point faible de ce type de modernisation -les taux d'écoulement sont limités et réduisent considérablement les possibilités de déchargement des péniches- la Fédération et la Bavière ont décidé en 1966, aux termes du " Traité de Duisbourg ", la "canalisation" du Danube de Ratisbonne à Vilshofen. Il s'agissait d'une modernisation à l'aide de barrages de retenue. On a commencé à creuser le canal Main-Danube en 1962 à Bamberg. Il a été achevé en 1972 avec l'inauguration du port de Nuremberg. Conformément au traité précité, les deux parties contractantes avaient prévu d'achever le tronçon Nuremberg-Straubing en 1981 et le tronçon Straubing-Vilshofen au plus tard en 1989. Il est de notoriété publique que l'achèvement du canal Rhin-Danube n'a été réalisé qu'onze ans plus tard et que le tronçon du Danube Straubing-Vilshofen se trouve encore et toujours dans l'état consécutif à la modernisation des années 60.

De 1923, date à laquelle ont commencé les travaux, à aujourd'hui, environ 75 ans se sont écoulés - y compris les années de guerre et de l'après-guerre. Durant cette période, la Rhein-Main-Donau AG a construit 49 barrages de retenue ou écluses et réalisé une voie navigable de 677 km de long. Mais, durant ces 75 années, de profondes modifications du paysage politique, des systèmes économiques et de l'évolution de la navigation fluviale et des possibilités techniques se sont produites. [...].

Prévisions et rentabilité du canal Main-Danube

Pour un projet d'une telle ampleur et d'une telle importance financière, il a toujours fallu se poser la question de la rentabilité de la voie navigable pour justifier les décisions relatives à la poursuite de la construction, tant sur le plan du droit contractuel que sur le plan politique. Ces questions concernaient, en particulier, la construction et les coûts du canal Main-Danube. Les calculs de rentabilité sont conditionnés par les prévisions relatives au volume et à l'évolution du trafic.

En 1962, le "Groupe de travail pour le développement des voies navigables nationales" -un groupe de travail de la CEE- s'était penché sur la création d'un réseau de voies navigables uniformisé d'envergure internationale en Europe. Pour la voie navigable " Rhin-Main-Danube", on avait calculé un "rendement macro-économique" et des prévisions de trafic sur le tronçon Nuremberg-Ratisbonne de quatorze millions de tonnes. Au fil des ans les prévisions de trafic ci-après ont été présentées pour le tronçon Nuremberg-Kelheim (Ratisbonne) du canal Main-Danube :

Commission économique européenne 1969 14,0 millions de t

Institut de recherche conjoncturelle de Munich 1975 8,5 millions de t

Institut allemand de recherche économique, Berlin 1975 6,4 millions de t

Institut allemand de recherche économique, Berlin 1978 3,2 millions de t

Consulting-GmbH Essen-Hamburg 1981 2,7 millions de t

Institut allemand de recherche économique, Berlin 1982 3,0 millions de t

Institut de recherche conjoncturelle de Munich 1982 5,5 millions de t

Bayerischer Lloyd 1982 6,4 millions de t

A la lecture de ce tableau, on est frappé par les valeurs minimales de 2,7 millions de t (Planco, 1981), de 3,0 millions de t (DIW, 1982), 3,2 millions de t (DIW, 1978). Compte tenu de ces chiffres, le ministre fédéral des Transports, Volker Hauff, donna l'ordre de réfléchir aux conséquences d'une réalisation " a minima " du tronçon Sud du canal Main-Danube, qui se trouvait alors en cours de construction. Comme nous le savons aujourd'hui, cette idée n'a pas été poursuivie après le changement de Gouvernement de 1982.

Après l'achèvement du canal Main-Danube, les partisans et les détracteurs de la voie navigable étaient, naturellement, impatients de savoir comment le trafic allait se développer. Cinq ans plus tard, on peut dresser un premier bilan.

Evolution du trafic à l'issue de cinq ans d'exploitation

Une distinction a été faite entre le volume de transport à l'écluse de Kelheim - autrement dit au point de jonction avec le Danube - et le volume de transport réalisé sur la totalité du tronçon canalisé. Ce dernier chiffre comprend aussi bien le trafic vers l'embouchure que vers la source, le trafic interne et le trafic de transit. On constate une augmentation frappante du volume du trafic jusqu'en 1995 et une baisse d'environ 7 % en 1996, en l'occurrence de 6,7 à 6,2 millions de tonnes et de 4,2 à 3,8 millions de tonnes. Les raisons en sont l'interruption du trafic de transit par suite d'une forte période de blocage par les glaces (d'une durée totale de 47 jours) et la reprise du trafic traditionnel vers l'Europe du Sud-Est après la levée du blocus dans l'ex-Yougoslavie. Au cours des années précédentes, quelques-uns de ces trafic s'étaient réorientés vers l'Ouest, ce qui avait eu des répercussions sur les statistiques.

Pour 1997, sur la base des résultats actuels, on s'attend à des volumes similaires à ceux de 1996. En 1997, le canal Main-Danube a également été bloqué par les glaces du 30.12.1996 au 11.2.1997, soit au total pendant 44 jours.

Une chose intéressante est l'équilibre relatif des transports dans les deux sens. Si l'on se réfère au poste de recensement de Kelheim, on a enregistré, en 1996, 2,06 millions de tonnes de transport en direction du Danube et 1,74 million de tonnes en direction du Rhin (1995 : respectivement 2,07 et 2,0 millions de tonnes). [...].

En ce qui concerne les produits transportés, les denrées alimentaires et les fourrages arrivent en tête (29 %), suivis des minerais et déchets métalliques (19 %) ainsi que du fer et des métaux ferreux et non ferreux (13 %), des pierres, produits de carrière (13 %) et, enfin, des engrais (10 %). [...].

L'ampleur du volume de trafic dans la région Francfort-Offenbach-Hanau est frappante. De 22,06 millions de t à l'écluse d'entrée de Kostheim, les volumes de transport retombent à 8,3 millions de t à l'écluse d'Obernau, derrière Aschaffenburg. A l'entrée du canal Main-Danube (écluse de Viereth), on a compté 5,7 millions de t. A Kelheim - comme indiqué ci-dessus - 3,6 millions de t et, à l'écluse de Jochenstein, de nouveau 4,6 millions de t.

Il est aussi intéressant de connaître la répartition du volume de trafic entre les différentes flottes européennes. Ainsi, la répartition par pavillon en 1996 à l'écluse d'entrée de Kostheim (Main), à l'écluse de Kelheim (canal Main-Danube) et à l'écluse de Jochenstein (Danube) était la suivante :

	Kostheim	Kelheim	Jochenstein
D	50,3 %	44,9 %	36,1 %
NL	40,0 %	35,3 %	17,7 %
A	0,2 %	5,0 %	9,2 %
B	4,6 %	8,8 %	5,2 %
H	0,3 %	2,7 %	11,9 %
Sk	0,1 %	1,6 %	10,8 %
Ukr./CEI	-	0,1 %	1,0 %
Bg	-	-	3,1 %
Ro	-	-	2,7 %

Alors qu'à Kostheim et Kelheim, les pavillons allemands et néerlandais représentent la grande majorité avec, au total 90 % et 80 %, ce chiffre retombe à près de 54 %, soit presque à la moitié, à Jochenstein, à cause de la plus forte proportion des flottes de pays riverains du Danube. Ces données fluctuent toutefois d'une année à l'autre.

Comme par le passé, ce sont les produits transportés en vrac qui représentent l'essentiel du trafic. Sur la liaison Rhin-Main-Danube, le transport de conteneurs s'est développé de façon très variable. A Kelheim, on a atteint un record en 1995, avec environ 9000 conteneurs. Pour 1999, les prévisions oscillent entre 4000 et 5000 unités.

L'une des causes de cette baisse est notamment l'interruption de la navigation due à la période de blocage par les glaces qui a nécessité de transporter les marchandises par le train de Manheim à Ratisbonne.

La flotte de tourisme a également connu un essor par suite de l'achèvement de la liaison Main-Danube. Cette voie navigable a notamment été très appréciée des compagnies de navigation offrant des croisières.

Le nombre de bateaux de plaisance ayant franchi l'écluse de Kelheim est le suivant :

Année	Bateaux de plaisance	Bateaux de tourisme à cabines
1993	1129	89
1994	1906	124

1995	1917	163
1996	1609	193

La navigation touristique régionale s'est développée le long du tronçon, très attrayant sur le plan des paysages, de Berching à Kelheim. En 1996, on a compté environ 1600 passages de bateaux à Kelheim.

Après cinq ans de fonctionnement, je donnerai une note située entre 16 et 12 sur 20 au canal Rhin-Danube, parce que la prévision la plus basse, qui était de 2,7 millions de t, a déjà été améliorée de 1,4 million de t ; et parce que l'on n'a pas encore pu atteindre une augmentation à environ 5 millions de t à l'écluse de Kelheim.

Prévisions sur les volumes de transport en 2010/15

Tout ceci nous incite à nous demander comment va se développer le trafic dans son ensemble. De façon générale, on peut envisager une augmentation du volume de transport. A en croire les prévisions du Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), il est loisible de s'attendre pour l'année 2010, sur la base de 1988, à une augmentation du volume de transport de 95 % pour la route, 55 % pour le rail et 84 % pour les voies navigables.

Ces évaluations ont été, depuis lors, révisées à la baisse pour le trafic ferroviaire et à la hausse d'environ 60 % pour la navigation fluviale.

On peut évidemment se perdre en conjectures quant à la valeur à donner à ces chiffres. Quoi qu'il en soit, on peut anticiper des chiffres orientés à la hausse. L'objectif de la politique du Ministère fédéral des Transports consiste à transférer au moins une partie de l'augmentation du trafic sur le rail et les voies fluviales.

En 1996, le Ministère fédéral des Transports a élaboré des prévisions pour toutes les voies navigables. Il prévoit, pour l'an 2010, les volumes de transport ci-après pour le Main, le canal Main-Danube et le Danube.

Prévisions sur le trafic en 2010 (en million de t/an)

Voie navigable	Ecluse	vers la source	vers le confluent		trafic en 1996
Main	Kostheim	20,9	8,1	29,0	22,1
Canal Main-Danube	Obernau	7,2	5,5	12,7	5,7
Danube	Viereth	4,8	3,5	8,3	3,8
	Bamberg	4,3	3,1	7,4	4,6
	Nuremberg	3,8	2,8	6,6	
	Kelheim	3,0*	2,8**	5,8	
	Ratisbonne	2,4	3,2	5,6	

	Jochenstein	4,6	4,4	9,0	
--	-------------	-----	-----	-----	--

* vers le Danube ** vers le Rhin

Dans le contexte des calculs de rentabilité sur l'aménagement du Danube entre Straubing-Vilshofen, le Planco Consulting GmbH a estimé, pour l'année 2010, un volume de trafic de 8,8 millions de t si aucun aménagement n'était fait et de 9,5 millions de t si des aménagements étaient réalisés.

Un projet de recherche austro-allemand sur l'évolution du trafic dans le corridor du Danube est en cours afin d'élaborer des chaînes de transport intermodales à l'horizon 2015. Les parties prenantes à ce projet sont le groupe de travail ARGE Regionale Verkehrsplanung und Transportwirtschaft (AWT), de Vienne, et le Planco Consulting GmbH, d'Essen. L'Institut Ifo de Munich y participe à titre de correspondant. On attend leurs prévisions pour 1998. [...].

Exploitation 24 heures sur 24

Un autre facteur qui influe sur la performance et l'évolution du trafic est la navigation de nuit -ou, pour être plus précis-, l'exploitation 24 heures sur 24 de cette voie navigable. Après l'achèvement du canal Main-Danube, l'administration fédérale des voies d'eau et de la navigation a garanti ce fonctionnement continu. Il a, tout d'abord, été limité à une période expérimentale de deux ans pour voir quel accueil lui serait réservé. Après prorogation de la période expérimentale jusqu'au 31.12.1997, on se demande maintenant si le nombre de bateaux ayant navigué justifie le maintien de la navigation de nuit -en particulier durant la période de minuit à quatre heures du matin-. La question est légitime, car, pour 49 écluses -le tronçon confluent du Main-Aschaffenburg ne fait pas l'objet de discussions- ce service occasionne des frais de personnel non négligeables. Même si, selon l'état actuel des connaissances, il n'est pas encore possible d'administrer la preuve de la rentabilité du trafic nocturne observé, la direction Sud des voies d'eau et de la navigation plaide malgré tout sans équivoque en faveur du maintien de cette forme d'exploitation. Si l'on prend vraiment les choses au sérieux s'agissant du transfert de l'augmentation de transport prévisible vers le rail et les voies d'eau, il faut utiliser tous les facteurs favorables. De plus, pour la liaison Main-Danube -mais aussi pour d'autres voies d'eau avec écluses- on met sur pied des projets pour établir la mesure dans laquelle on peut recourir à l'automatisation et à la télécommande pour réduire les frais de personnel.

Incidence sur la navigation de la fermeture du canal par les glaces

[...] Nous nous rappelons encore les deux derniers hivers durant lesquels le canal Main-Danube a respectivement été bloqué 47 et 44 jours par les glaces. Depuis l'inauguration de la navigation sur le canal Main-Danube, en 1970/71 (Bamberg-Erlangen), on compte 15 hivers sans jours de blocage ou avec seulement un très petit nombre (5 jours) et 12 hivers avec jusqu'à 47 jours d'interdiction de naviguer. Nous connaissons tous les possibilités, mais aussi les limites, de l'utilisation de brise-glace conventionnels. Depuis peu une idée novatrice soumise par un entrepreneur du bâtiment s'est fait jour. Elle consiste à rompre la glace à l'aide d'un rouleau de percussion en fragments si petits qu'ils ne représentent plus pour les bateaux un handicap aussi grave que les plaques relativement grandes. Le procédé a été testé avec succès durant l'hiver 1996/97 sur les longs tronçons du Mittellandkanal. La direction Sud des voies d'eau et de la navigation va mettre ce procédé à l'essai sur le canal Main-Danube. A cette occasion, les tests porteront en priorité sur les formations de glace dans les zones d'entrée en forme de trémie dans la partie supérieure des écluses. [...].

Creusement du Main de 2,50 à 2,90 m

L'aménagement du Main -le creusement du chenal navigable de 2,50 à 2,90 m et à son

élargissement de 36 à 40 m- qui a été entamé en amont d'Aschaffenburg en 1978 a pour but de permettre la circulation sans restriction de grosses péniches à moteur (jusqu'à 110 m de long et 11,40 m de large) et de convois de pousseurs ou de péniches accouplées (jusqu'à 185 m de long et 11,40 m de large) pour une profondeur de déchargement maximum de 2,70 m durant toute l'année. Sur les 387 km du cours du Main, 219 ont été aménagés. L'aménagement en aval de Würzburg devrait être achevé d'ici à 1999. Les projets pour l'aménagement en amont de Würzburg et jusqu'à Bamberg sont déjà très avancés. Après la réalisation des trois tronçons de Würzburg, Randersacker et Grossmannsdorf, une profondeur de déchargement de 2,50 m sera obtenue sur toute la longueur, car le tronçon Marktbreit-Bamberg a déjà été aménagé jusqu'à un tirant d'eau de 2,70 m. Sous la réserve de disposer de crédits suffisants, ceci sera probablement possible d'ici à l'an 2002.

L'aménagement du Danube

La coupe de niveau actuelle reflète de la façon la plus spectaculaire qui soit le problème du non-aménagement du tronçon Straubing-Vilshofen du Danube. Comme le montre l'échelle fluviale de Pfelling - échelle fluviale de référence pour le tronçon Straubing-Deggendorf- la profondeur de déchargement souhaitée de 2,50 m, pour laquelle un tirant d'eau de 2,80 m est nécessaire (échelle fluviale de Pfelling 298) n'a pas été obtenue pendant 101 jours, dans la situation actuelle de basses eaux, de la mi-août à la mi-novembre 1997. Le tirant d'eau de 2 m nécessaire pour une profondeur de chargement de 1,70 m, qui correspond à un niveau de basses eaux de régulation (NBR) de l'aménagement déjà réalisé, n'a pas été atteint pendant 68 jours durant la même période. Une autre grande difficulté pour la navigation fluviale, en plus de ces tirants d'eau insuffisants, est l'impossibilité de prévoir le niveau du cours d'eau.

Dans ces conditions, la navigation ne peut être maintenue qu'au prix d'un déchargement partiel à Ratisbonne ou Straubing et Passau en fonction des niveaux d'eau quotidiens actuels. Cela cause naturellement des frais supplémentaires qui influencent négativement le résultat économique d'un voyage.

Le 17 octobre 1996, le ministre fédéral des Transports, Matthias Wissmann, et le ministre-président de Bavière, Edmund Stoiber, sont notamment convenus, "en prenant en considération la situation des pouvoirs publics dans le domaine de la politique financière, ainsi que les objectifs d'économie des transports et de protection de l'environnement, d'aménager le Danube en deux étapes".

La première étape comporte le rétablissement et le maintien d'un tirant d'eau de 2 m sous NBR et l'élimination d'un goulot d'étranglement au pied du barrage de Kachlet, près de Vilshofen (le Bürgerfeld). Le rétablissement du tirant d'eau de 2 m sous NBR a déjà été réalisé par dragage de gué et des berges. La post-régulation près de Vilshofen a pour but de garantir l'existence d'un même tirant d'eau minimum dans la zone du pied du barrage, en cas d'écoulements entre le niveau des basses eaux de régulation (NBR) et le niveau moyen des eaux (NM), en amont de la zone de retenue dans le tronçon où l'eau s'écoule librement. Actuellement, le tirant d'eau par NM est inférieur de 50 cm. La procédure d'approbation du schéma directeur relatif à cette mesure d'aménagement sera entamée fin 1997.

La décision portant sur la nature de la seconde étape de l'aménagement doit être arrêtée en l'an 2000 et prendra en considération le développement ultérieur des transports sur le Danube.

Pour la préparer, il faudra définir et exécuter des études approfondies sur des solutions d'architecture fluviale et des variantes d'aménagement combinées en prenant en considération les barrages de retenue. Le programme d'analyse mis au point avec l'accord commun de la Fédération et de la Bavière prévoit des études indépendantes de la variante et d'autres dépendantes de la variante.

Parmi les études indépendantes de la variante figurent notamment :

- Les questions de morphologie fluviale, qui impliquent notamment l'analyse de tronçons à problèmes et les prévisions relatives aux modifications. Ce thème a une importance cruciale, car, si l'on ne prend pas des mesures de génie hydraulique, il se produira à moyen terme une érosion du radier, en raison de l'absence d'addition suffisante d'agrégats roulés, et, par conséquent, un abaissement des taux hydrostatiques. On peut aisément s'imaginer quelles en seront les conséquences.
- En corollaire à cette question, mais aussi par suite des variantes d'aménagement à prendre en considération pour améliorer les conditions de navigabilité (variantes de travaux fluviaux), il faut étudier des concepts de sauvegarde des semelles, par exemple en tant que couverture des rives ou sous forme d'additions d'agrégats roulés.
- Dans l'hypothèse où des couvertures des rives pour la stabilisation des semelles s'avéraient nécessaires, en particulier dans les zones limites, également par suite des vitesses d'écoulement plus rapides dues à l'utilisation d'éléments d'aménagement de travaux fluviaux, il serait intéressant de savoir quelle doit être la distance de sécurité nécessaire entre l'hélice et/ou le bas de la carène du bateau navigant et la couverture des rives. On va s'efforcer de déterminer cette distance de sécurité dans le cadre d'un essai en site naturel. Cette donnée revêt aussi une grande signification dans la mesure où elle exerce une influence déterminante sur le comportement des bateaux lors du déchargement.

Les questions ci-après sont considérées comme des études dépendantes des variantes :

- Une optimisation de l'état effectif réel, dont font déjà partie les mesures prises lors de la première étape.
- Une planification plus précise de la rivière qui, en sus de la planification déjà réalisée grosso modo pour le tronçon supérieur, prévoit maintenant aussi celle du tronçon inférieur (confluent de l'Isar-Vilshofen). Cette étude comprend un aménagement sans barrages de retenue qui doit respecter l'exigence, formulée dans le Traité de Duisbourg pour l'aménagement du Danube, d'une profondeur de déchargement de 2,50 m ou se rapprocher le plus possible de cet objectif. Cet aménagement ne doit influencer que de façon marginale la dynamique des fluctuations des niveaux hydrostatiques et, par conséquent, garantir la préservation de la substance de zones précieuses sur le plan écologique. Enfin, un tel aménagement avec une suite rapide d'ouvrage d'art, de rives consolidées et de groupes d'épis qui se trouvent à l'intérieur du lit existant de la rivière, doit satisfaire aux exigences de sécurité et de facilité de la navigation, donner un paysage attrayant et recueillir une acceptation suffisante. Seule l'évaluation qui sera faite à l'issue des études permettra de répondre à la question de savoir si le grand nombre des exigences, dont nous n'avons évoqué ici que quelques-uns des aspects, pourront toutes être respectées.
- Une solution ne comportant qu'une retenue d'eau. On envisage en l'occurrence la création d'une seule retenue sous la forme d'une écluse par coupure de méandre près d'Aicha, combinée avec un déversoir à l'entrée du méandre de Mühlham. Ce barrage de retenue qui aurait un objectif de retenue modéré permettrait le maintien du niveau d'eau à hauteur du confluent de l'Isar, ce qui constitue un préalable incontournable de toutes les variantes d'aménagement en amont de Deggendorf. En outre, cette variante permet de préserver presque totalement une zone écologiquement importante le long de la rive droite en aval du confluent de l'Isar. En créant un cours d'eau placé derrière la digue de retenue du côté droit, qui pourrait être alimenté par les eaux de l'Isar, on préserverait la dynamique des niveaux hydrostatiques. En concertation avec le projet "Zone du confluent de l'Isar" encouragé

par la Fédération et la Bavière, un modèle physique va être réalisé par l'Office fédéral de génie hydraulique de Karlsruhe pour le tronçon de la rivière confluent de l'Isar-Niederaltich (kilomètres 2283 à 2276 du Danube). Il permettra de répondre aux multiples questions qui se posent au sujet de l'optimisation d'un barrage de retenue et de la préservation de la zone écologique précitée.

- Enfin, des réflexions sur des solutions à plusieurs retenues complètent le spectre des études.

Après une année se pose la question de l'avancement des études. Pour préparer les différentes études mathématiques et physiques ainsi que les essais naturels, il a fallu formuler les conditions générales et les faire accepter par les commanditaires. De plus, il a été nécessaire de consulter, exploiter et compléter par des sondages la somme de données réunies. Ainsi a-t-on passé commande, dans un premier temps, de relevés aériens pour élaborer un modèle de terrain numérique. Avec des relevés du profil transversal de la rivière, ces données constituent la base d'un modèle monodimensionnel détaillé de l'écoulement et de la navigabilité. L'expérimentation in situ décrite ci-dessus est destinée à fournir les réponses à la question du niveau de sécurité nécessaire pour conserver un radier consistant en une couverture grossière des rives, pose de nombreuses questions de détail. Aussi la commande de réalisation de l'essai n'a, jusqu'ici, pas encore pu être passée. [...].

Etant donné l'ampleur et la diversité des études, il est compréhensible que l'on ne soit pas encore en possession de résultats. Ceux-ci devront être à la disposition des décideurs au plus tard deux ans et demi après avoir été analysés et évalués. Le temps est compté pour les organismes, instituts et professeurs chargés de la planification et de l'exécution ainsi que la société Rhein Main-Donau AG, pour les bateliers, ce délai semble très long.

ANNEXE N° 9 -

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES LORS DES DÉPLACEMENTS À L'ÉTRANGER

BRUXELLES

· DIRECTION GÉNÉRALE VII - Transports

- M. Robert COLEMAN, directeur général de la DG VII - Transports

- M. Alfonso GONZALES FINAT, chef d'unité - réseaux et infrastructures : projets

- M. Hugh REES, chef d'unité - réseaux et infrastructures : politique

- M. Günther HANREICH, directeur - transports terrestres

- M. Dirk Van VRECKEM, chef d'unité - marchandises (route, rail, navigation intérieure et transport combiné)

· DIRECTION GÉNÉRALE XV - **Marché intérieur et services financiers**

- M. Alfonso MATTERA RICIGLIANO, directeur - direction B (libre circulation des marchandises et marchés publics)

- M. Christian SERVENAY, chef d'unité - marchés publics : conception et application du droit communautaire

· **DIRECTION GÉNÉRALE IV - Concurrence**

- M. Jean-François PONS, directeur général adjoint - Concurrence

- M. Serge DURANDE, chef d'unité - transports et infrastructures de transports (direction D)

ALLEMAGNE

- M. François SCHEER, ambassadeur de France en Allemagne

- M. Christian ROUYER, consul général de France à Munich

- M. Dominique ROGUEZ, conseiller commercial à l'ambassade de France à Bonn

- M. Dirk EUJEN, Baudirektor der Wasser un Schifffahrtdirektion

- M. Klaus KRAFT, Leiter der Abteilung Binnenschifffahrt und Wasserstrassen Bundesministerium für Verkehr

- M. Wilhelm MÜNNING, président des Bundesverband der deutschen Binnenschifffahrt

- M. Jean-Cyprien LINON, conseiller commercial, chef du poste d'expansion économique de Munich

- M. Patrick BERRON, conseiller commercial, chef du poste d'expansion économique de Cologne

- M. Rudolf EINEDER, maire de Berching

- Dr Franz DONHAUSER, président des Naturschutzbundes

- M. Klaus KRAFT, directeur général de la voie d'eau (ministère des transports)

PAYS-BAS

- Mme Annemarie JORRITSMA, ministre des transports et de la voie d'eau

- M. Bernard de FAUBOURNET de MONTFERRAND, ambassadeur de France aux Pays-Bas

- M. M.A. LOPEZ, responsable du secteur transports au poste d'expansion économique

- M. Henk van LAAR, Nederlands Binnenvaartbureau Vereniging

- M. F. LAK, directeur du Gemeentelijke Havenbedrijf Rotterdam

- Mme Maria WIEBOSCH-STEEMAN
- M. P.J. BIESHEUVEL, président du Vaste Commissies Verkeer en Waterstaat
- M. R.J.J. van der KLUIT, directeur général de Unies Van Watershappen

ANNEXE N° 10 -

**COMMUNIQUÉ DE LA RÉUNION
INTERMINISTÉRIELLE DU 4 FÉVRIER
1998**

ANNEXE N° 11 -

**LETTRE DU 27 AOUT 1997 DE M. JEAN-
CLAUDE GAYSSOT, MINISTRE DE
L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET
DU LOGEMENT, À MM. LOUIS GALLOIS,
PRÉSIDENT DE LA SNCF ET CLAUDE
MARTINAND, PRÉSIDENT DE RFF**

ANNEXE N° 12 -

**PLAN DES INFRASTRUCTURES
FÉDÉRALES DE TRANSPORT DE LA
RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE
D'ALLEMAGNE**

(STRUCTURE D'INVESTISSEMENT 1997-

2012)

ANNEXE N° 13 -

DESSERTE DU TERRITOIRE PAR LA TÉLÉPHONIE MOBILE

Les cartes ci-après présentent l'état de la desserte du territoire national par trois réseaux de téléphonie mobile.

¹ DATAR, *Propositions de la Commission thématique "Réseaux et territoires " dans le cadre de la préparation du schéma national d'aménagement et de développement du territoire. La Documentation Française, 1995, pages 119-121.*

² *Rapport de la mission d'information sur l'aménagement du territoire, Sénat, n°343, 1993-1994, tome I, page 220.*

³ *Aux termes de la loi du 27 mai 1921 relative à l'aménagement du Rhône.*

⁴ *Les statuts de cette société détenue par la CNR et par Electricité de France furent approuvés par décret n° 96-31 du 16 janvier 1996.*

⁵ *Philippe Marini, La politique maritime et littorale de la France, enjeux et perspectives, Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, Rapport Sénat n° 345, 1997-1998, page 35.*

⁶ *NEA, Étude de prévisions de trafic de la liaison fluviale à grand gabarit entre le Rhône et le Rhin, 1993, 364 pages.*

⁷ *IGF, IGPC, rapport de la mission d'expertise sur le projet de liaison Saône-Rhin, avril 1996.*

⁸ *Y compris le coût de 9 microcentrales (soit 316 millions de francs hors taxes).*

⁹ *Marie-Madeleine Damien, Les transports fluviaux, Que sais-je, Paris, PUF, 1997, page 104.*

¹⁰ *Fonds d'Investissement des Transports Terrestres et des Voies navigables.*

¹¹ *Ministère de l'Environnement, cellule de prospective et de stratégie, Pour une politique soutenable des transport, 1995, page 261, 266.*

¹² *IGF et CGPC, Résumé et conclusions du Rapport de la mission d'expertise sur le projet de liaison Saône-Rhin, avril 1996, page 1.*

¹³ *Biocénose : association d'animaux et de végétaux qui vivent en équilibre dans un biotope.*

¹⁴ *Eutrophisation : accumulation graduelle de débris organiques dans les eaux stagnantes*

provoquant la prolifération excessive de végétaux aquatiques et l'appauvrissement en oxygène des eaux profondes.

¹⁵ OPECST, rapport, de MM. R. Forni, député et P. Vallon, sénateur, sur l'impact écologique de la liaison Rhin-Rhône, 1993.

¹⁶ Communiqué de presse du 22 novembre 1995

¹⁷ Préfecture de la région Franche-Comté, Synthèse de la consultation des populations, octobre 1996, page 25.

¹⁸ Elisabeth Guigou, " La France doit adhérer à l'Europe fluviale ", dans *La liaison fluviale Rhin-Rhône, le maillon manquant de l'Europe des transports, supplément à Navigation, Ports et Industries* n° 18/91 pages 2 et 3.

¹⁹ Interview de M. Guillaume Sainteny à *l'Environnement Magazine*, décembre 1997.

²⁰ Dans son rapport sur le projet de loi relatif à l'exploitation commerciale des voies navigables, M. Louis de Catuelan rappelait que, bien que le tour de rôle se soit appliqué à l'ensemble des bateliers, il ne concernait en réalité que 15 % du trafic marchandise fluvialisé car les produits liquides et les marchandises nécessitant un matériel de transport adapté en étaient exemptés.

²¹ On notera qu'une recommandation de la Commission des Communautés du 15 janvier dernier tend à l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un accord européen concernant le transport international de marchandises dangereuses par voie de navigation intérieure.

²² Rapport n° 295, 1997-1998, page 20.

²³ Commission des Communautés européennes, *Livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes*, Bruxelles, 1997, page 13.

²⁴ Marc Massion, " Politique portuaire et concurrence européenne : agir pour ne pas subir " Sénat, rapport n° 295, 1997-1998, page 27.

²⁵ (gestion selon des principes applicables aux sociétés commerciales, séparation des activités relatives à l'exploitation des services de transport de celles relatives à la gestion de l'infrastructure, réduction de l'endettement par les États membres conjointement avec les entreprises de transport)

²⁶ Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires

²⁷ L'accès aux couloirs doit être accordé sur la base de critères équitables, loyaux et non discriminatoires à tous les opérateurs ferroviaires titulaires d'une licence dans l'UE ;

- les critères d'attribution d'une licence à un opérateur ferroviaire pour utiliser un couloir doivent suivre les principes établis par la législation européenne ;

- les couloirs doivent être ouverts au cabotage et au trafic international ;

- les terminaux de fret sur un couloir doivent être ouverts à tous les opérateurs ferroviaires, routiers et de navigation intérieure dans des conditions équitables, loyales et non discriminatoires.

²⁸ cf : rapport de la commission d'enquête sur la situation de la SNCF (Assemblée nationale n° 1381 (1993-1994))

²⁹ La limite est de 300 kilomètres pour le transport de conteneurs acheminés par voie maritime.

³⁰ Selon l'article L. 122-1 du code de la voirie routière, les autoroutes sont " des routes sans croisement, accessibles seulement en des points aménagés et réservées aux véhicules à propulsion mécanique. "

³¹ Direction générale des transports, Comité des infrastructures de transport, Groupe de travail " Autoroutes "/Action SPREAD, Rapport final - octobre 1994, VII/695/94-FR

³² Parmi les tracés annoncés mais jamais inscrits au schéma directeur figurent notamment, Pau-Langon, Langres-Montbéliard, Bourges-Auxerre Fontenay-le Comte-Rochefort, le doublement de l'A 31 entre Nancy et Metz, ou encore l'A 45 entre Lyon-Saint-Etienne.

³³ Il s'agit de l'A 810/A 58 (58 km), l'A 24 Amiens-Lille (122 km), l'A 19 Orléans-Courtenay (98 km), la section centrale de l'A 51 (92 km) et l'A 89 entre Lyon et Balbigny (59 km).

³⁴ Nicole Questiaux, L'utilité publique des grands travaux d'infrastructure routière et ferroviaire. Mélanges Braibant 1996, p. 597.

³⁵ Ce résultat n'a cependant pas conduit le Gouvernement à renoncer au projet de TGV Est européen et n'empêche pas la DATAR de considérer que la présence de pôles universitaires est appelée à devenir le déterminant majeur de l'activité économique d'une région.

³⁶ CE 28/03/97 (n° 170-856, 170-857), " Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne et autres ". Voir " L'application de la théorie du bilan en matière de grands projets d'infrastructure autoroutière ", Les petites affiches, n°152 (19 décembre 1997).

³⁷ Voir infra II. C " Les obligations européennes : prétexte ou incohérence ? "

³⁸ Numéro du 21 juin 1997 du magazine Vert Contact, cité par Le Monde du 26 juin 1997.

³⁹ Après l'argument de l'équité invoqué par Adam Smith dans La richesse des nations : " Une route (...) peut, dans la plupart des cas, être construite et entretenue par un péage sur les transports qui l'utilisent (...) Il semble difficilement possible d'inventer une méthode plus équitable ".

⁴⁰ Rapport pour les directeurs des routes d'Europe occidentale (DREO), Financement routier et organisation des administrations routières en Europe, septembre 1997. Les informations contenues dans cette partie proviennent dans une large mesure de ce document.

⁴¹ L'autonomie des gestion doit être entendue comme la gestion de l'infrastructure par une entité autonome pouvant être privée ou avec des règles de gestion privée.

⁴² Voir graphique - Infra - 3 - c.

⁴³ Futuribles novembre 1997, page 17.

⁴⁴ Voir graphique infra - 3 - c).

⁴⁵ Voir à ce sujet le rapport de la Commission européenne d'octobre 1994 sur l'impact du réseau routier transeuropéen sur le développement spatial, régional et économique . La Commission y définit les infrastructures comme un outil de développement territorial et d'intégration européenne.

⁴⁶ Projet de loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière - n° 302 - 1997/1998.

⁴⁷ 11 % sur le réseau concédé, 7 % sur le réseau non concédé.

⁴⁸ Si les différentes sociétés réalisent les travaux prévus dans leurs contrats de concession, lesquels n'épuisent toutefois pas la totalité du SDRN.

⁴⁹ Transports : le prix d'une stratégie, présidé par Alain Bonnafous. Tome 2 page 93.

⁵⁰ Tome 2 - pages 95 et 96. "La tentation peut être forte pour les pouvoirs publics d'utiliser à l'excès les facilités offertes par un système qui ne demande rien au budget (de l'Etat) et qui, au moins à terme, dégagera des ressources importantes tout en assumant l'ensemble de ses charges."

⁵¹ Voir infra graphique 3-b)

⁵² Voir infra b) graphique.

⁵³ Cette analyse est partagée par le commissariat général du plan op-cit- tome 2 page 95 et par la Commission de Bruxelles (voir infra.C.)

⁵⁴ L'allongement a été de 2 ans pour les SEM mères, 1 an pour les filiales et l'ATMB. Pour Cofiroute, l'allongement dû à la taxe et à son doublement atteint 8 ans.

⁵⁵ Voir infra C. 1.

⁵⁶ Votre rapporteur rappelle que l'adossement consiste à permettre le financement partiel d'une section à construire par un allongement de la concession sur les sections existantes.

⁵⁷ Voir le compte rendu de la réunion du 4 mars 1998. Actualités de la délégation pour l'Union européenne n° 6, page 5.

⁵⁸ Sont exceptées les procédures de passation où, pour des raisons d'intérêt public, les Etats membres limitent l'accès aux routes aériennes intra communautaires ou à l'assistance en escale des aéroports de la Communauté.

⁵⁹ Compte tenu des mécanismes de la TVA, le coût annuel pour l'Etat serait de l'ordre de 3 milliards de francs.

⁶⁰ Les graphiques ne sont pas reproduits.